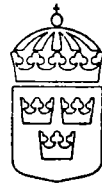


Regeringens proposition

1986/87: 147

om de statsanställdas medbestämmande vid
beredningen av regeringsärenden



Prop.
1986/87: 147

Regeringen föreslår riksdagen att anta de förslag som har tagits upp i bifogade utdrag ur regeringsprotokollet den 2 april 1987.

På regeringens vägnar

Ingvar Carlsson

Bo Holmberg

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att riksdagen skall godkänna ett kollektivavtal mellan statens arbetsgivarverk och de statsanställdas huvudorganisationer om medbestämmandet vid beredningen av regeringsärenden (MBA-R).

Vidare föreslås att regeringen bemyndigas att fördela arbetsgivaransvaret för avtalets tillämpning m. m. mellan sina myndigheter.

Avtalet är träffat under sedvanligt förbehåll om regeringens godkännande. Det avses gälla från den 1 juli 1987.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 2 april 1987

Närvarande: statsministern Carlsson, ordförande, och statsråden Feldt, Sigurdson, Gustafsson, Leijon, Hjelm-Wallén, S. Andersson, Bodström, Göransson, Gradin, Dahl, R. Carlsson, Holmberg, Hellström, Wickbom, Johansson, Hultström, Lindqvist, Lönnqvist

Föredragande: statsrådet Holmberg

Proposition om de statsanställdas medbestämmande vid beredningen av regeringsärenden

1 Inledning

Riksdagen har – som framgår av det följande (avsnitt 3) – uttalat sig för en omprövning av de statsanställdas medbestämmande vid beredningen av regeringsärenden. Kontakterna mellan parterna bör enligt riksdagens mening bli färre och mer koncentrerade på väsentligheter. Också formerna för kontakterna bör diskuteras, anser riksdagen. Förändringarna bör enligt riksdagen föregås av förutsättningslösa förhandlingar.

Den 14 februari 1985 uppdrog regeringen åt statens arbetsgivarverk att söka träffa kollektivavtal med berörda personalorganisationer i de hänseenden och med de syften som riksdagen angett.

Avtalsförhandlingar med de statsanställdas tre huvudorganisationer – Statsanställdas förbund, TCO-S (TCOs statstjänstemannasektion) och Centralorganisationen SACO/SR – har pågått sedan slutet av år 1985. Förhandlingarna har på arbetsgivarsidan förberetts och följts av en särskild rådgivande delegation med företrädare för bl. a. regeringskansliet.

Arbetsgivarverket och huvudorganisationerna har den 31 mars 1987 ingått ett avtal (MBA-R) om medbestämmande vid beredningen av regeringsärenden. Avtalet bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 1*.

Avtalet reglerar ordningen för arbetsgivarens samverkan med huvudorganisationerna, när regeringen skall besluta i frågor som ligger inom tillämpningsområdet för lagen (1976: 580) om medbestämmande i arbetslivet (MBL, ändrad senast 1984: 817) och som rör arbetstagare med statligt reglerade anställningar. Det reglerar också planeringen av denna samverkan.

Avtalet, som är träffat under sedvanligt förbehåll om regeringens godkännande, är avsett att träda i kraft den 1 juli 1987. Det skall således kunna tillämpas redan fr. o. m. höstens budgetarbete m. m.

2 Nuvarande ordning

Inom civildepartementet har utarbetats en översikt över den nu gällande ordningen. Denna översikt bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 2*.

Den förhandlings- och informationsrätt som det här gäller tillkommer de fackliga organisationer som företräder de omkring 600 000 arbetstagarna med statligt reglerade anställningar, främst statsförvaltningens anställda, lärarna och de försäkringskassenanställda. För enkelhetens skull benämns dessa arbetstagare här "statsanställda".

På arbetsgivarsidan är det, som framgår av bilaga 2, arbetsgivarverket som svarar för den förhandlings- och informationsverksamhet som bedrivs enligt den nuvarande ordningen (jfr prop. 1984/85: 100 bil. 15 p. D 1, AU 15, rskr. 245). Verket samordnar och genomför sålunda samverkansförhandlingar och information enligt MBL eller enligt kollektivavtal, när det gäller sådana frågor som för beslut av riksdagen, regeringen eller ett statsråd förbereds inom regeringskansliet. Från arbetsgivarverkets ansvarsområde i förevarande hänseende har dock undantagits frågor som bara rör dem som är anställda i regeringskansliet eller hos riksdagen eller dess myndigheter.

3 Riksdagen m. m.

Frågan om de statsanställdas medbestämmande vid beredningen av regeringsärenden har under senare år vid flera tillfällen tagits upp i riksdagen.

En inom civildepartementet upprättad sammanställning över frågans behandling i riksdagen åren 1983–1987 bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 3*.

Det kan också nämnas att folkstyrelsekommittén (Ju 1984:05) i sitt betänkande (SOU 1987:6) Folkstyrelsens villkor (s. 17, 212) har föreslagit en tidigareläggning av riksdagens behandling av budgetpropositionen. I det sammanhanget uttalar kommittén också att den föreslagna tidsförkortningen skulle underlättas, om medbestämmandeförhandlingarna rörande propositioner och andra regeringsärenden avskaffades.

Betänkandet remissbehandlas för närvarande.

4 Föredraganden

Mitt förslag: Avtalet den 31 mars 1987 mellan statens arbetsgivarverk samt Statsanställdas förbund, TCO-S och SACO/SR om medbestämmande vid beredningen av regeringsärenden underställs riksdagen för godkännande.

Regeringen bemyndigas att bestämma vilka myndigheter som skall utöva arbetsgivarens befogenheter vid tillämpningen av avtalet m. m.

Skälen för mitt förslag: Den avtalade formen för samverkan i regeringsärendena mellan arbetsgivaren och huvudorganisationerna bör, som jag ser det, kunna bidra till en snabb, enkel och i övrigt effektiv ordning för partskontakterna och därmed för arbetet i regeringskansliet. Den sena handläggningen av mera rutinbetonade ärenden kan minskas till förmån för tidigare kontakter mellan parterna i viktigare frågor.

Parterna har också i en protokollsanteckning till avtalet förklarat att detta är syftet med avtalet.

Avtalet kan, som framgår av bilaga 1, sägas vara uppbyggt i tre delar.

– I den första delen enas parterna om att förhandling eller information enligt MBL eller annan författning eller enligt avtal inte skall äga rum i sådana frågor som handläggs av regeringen och som rör förhållandet mellan staten som arbetsgivare och arbetstagare med statligt reglerade anställningar.

– I den andra delen tar staten som arbetsgivare på sig att enligt eget bestämmande samverka med de statsanställdas huvudorganisationer genom information eller överläggningar. I denna del redovisar också arbetsgivaren de principer som han avser att följa i denna samverkan.

– I en tredje del finns en uppsägningsbestämmelse. Avtalet kan sägas upp med en uppsägningstid på sex månader. Det kan dock efter uppsägning upphöra att gälla tidigast den 1 juli 1988. Om avtalet sägs upp och inte ersätts av någon ny ordning, återinträder dagens förhandlings- och informationsskyldighet för staten som arbetsgivare i de ärenden som avtalet reglerar.

Avtalet är i och för sig sådant att regeringen har bemyndigande att godkänna det utan att höra riksdagen (jfr prop. 1984/85: 100 bil. 2 p. 3, KU 34, rskr. 295). Med hänsyn till detta avtals principiella betydelse och frågans tidigare behandling i riksdagen anser jag emellertid att det bör underställas riksdagen för godkännande. Senare avtal i samma ämne bör givetvis kunna godkännas utan riksdagens medverkan.

För att avtalet som parterna har avsett skall kunna tillämpas fr. o. m. den 1 juli 1987 bör propositionen behandlas redan under det pågående riksmötet.

Jag avser att i vanlig ordning återkomma till regeringen i fråga om ett godkännande av det ingångna avtalet, så snart riksdagen har tagit ställning till det.

Samverkan enligt det nya avtalet torde komma att ske genom departementens försorg. För att nå en viss enhetlighet i tillämpningen avser civildepartementet att – i samråd med statsrådsberedningen och finansdepartementet – följa erfarenheterna av den nya ordningen och ta de initiativ som behövs för att systemet skall fungera som avsett.

Regeringen bör bemyndigas att fördela arbetsgivaransvaret för tillämpningen av den nya ordningen mellan sina myndigheter. Detsamma bör gälla arbetsgivaransvaret för samverkan med arbetstagarorganisationer vid beredningen av regerings-, departements- och statsrådsärenden generellt. Enligt riksdagens beslut (rskr. 1984/85: 245; se avsnitt 2) får detta ansvar nu anses bundet till arbetsgivarverket.

5 Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen föreslår riksdagen att

dels godkänna avtalet den 31 mars 1987 mellan statens arbetsgivarverk och de statsanställdas huvudorganisationer om medbestämmande vid beredningen av regeringsärenden.

dels bemyndiga regeringen att bestämma vem som skall utöva arbetsgivarens befogenheter vid tillämpningen av avtalet eller vid någon annan samverkan med arbetstagarorganisationer under beredningen av regerings-, departements- eller statsrådsärenden.

6 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition föreslå riksdagen att anta de förslag som föredraganden har lagt fram.

Bilaga 1

STATENS ARBETSGIVARVERK

AVTAL
1987-03-31

Dnr 8703-0662-GD
X67.1 X11.5

AVTAL OM MEDBESTÄMMANDE VID BEREDNINGEN AV REGERINGSÄRENDEN

Tillämpningsområde m m

1 §

Detta avtal reglerar ordningen för

1. samverkan mellan statsrådsberedningen och departementen samt huvudorganisationerna i frågor inom MBLs tillämpningsområde som rör arbetstagare med statligt reglerade anställningar,
2. planering av sådan samverkan.

I frågor som avses med första stycket och som handläggs av regeringen gäller inte någon förhandlings- eller informationskyldighet enligt MBL eller annan författning eller enligt avtal.

Bestämmelserna i 33 § MBL gäller inte i fråga om detta avtal.

Protokollsanteckning till 1 §:

Parterna förklarar att avtalet syftar till en snabb, enkel och i övrigt effektiv ordning för samverkan. Den sena behandlingen av mer rutinbetonade ärenden skall minskas till förmån för tidigare kontakter mellan parterna i viktigare frågor.

Samverkan

2 §

Med samverkan avses information eller överläggning.

Samverkan sker enligt arbetsgivarens bestämmande.

Arbetsgivaren avser därvid att handla enligt följande principer:

Information

1. Huvudorganisationerna skall informeras om viktigare frågor som skall behandlas i bl a beslut om propositioner, lagrådsremisser, förordningar, direktiv för offentliga utredningar, regleringsbrev, tjänstetillsättningar och förhandlingsuppdrag.

Protokollsanteckning:

Med viktigare frågor avses sådana frågor inom avtalets tillämpningsområde som behandlar betydande följder för arbetstagarnas anställnings- och arbetsvillkor, t ex viktigare ändringar av offentligrättsliga bestämmelser om anställningsvillkoren eller förändringar beträffande anställningstrygghet och stationeringsort på grund av större verksamhetsförändringar, frågor om riktlinjerna för personalpolitiken och frågor om cheftillsättningar.

Denna punkt omfattar inte tillsättning av politiska befattningar i regeringskansliet eller tillsättning av tjänst som anges i bilaga 2 punkterna a, c, d och e allmänna tjänsteförteckningsavtalet (ATF).

Denna punkt omfattar inte heller beslut om den arbetsgivarpolitiska inriktningen, t ex direktiv till SAV.

Parterna är överens om att informationen skall behandlas med sådan varsamhet att den inte ges allmän spridning, innan regeringen ger offentlighet åt beslutet.

2. Informationen skall lämnas så tidigt som möjligt.

Någon information behöver inte lämnas, om ärendet är särskilt brådskande eller om arbetstagar sidan redan har fått tillräcklig information på lokal eller central nivå eller om parterna vid genomgång av propositionsförteckningar eller annars är överens om detta.

Protokollsanteckningar:

En strävan skall vara att informationen i regel lämnas i samband med delningen inom regeringskansliet.

Ny information skall lämnas, om grunderna för ett beslut väsentligen har ändrats.

3. Informationen sker i regel genom att skriftligt material lämnas över.

Huvudorganisationerna får inom fem arbetsdagar från mottagandet av informationen skriftligen lämna synpunkter, om inte arbetsgivaren och organisationerna enas om någon annan frist.

Protokollsanteckning:

En strävan skall vara att materialet i regel skall utgöra ett exemplar av delningen i de delar som omfattas av samverkan enligt detta avtal.

Överläggning

4. Om det behövs, skall den skriftliga informationen kompletteras med muntlig information vid en överläggning med huvudorganisationerna, där de bereds tillfälle att ställa frågor och lämna synpunkter. Vid bedömningen av om en överläggning behövs skall särskilt avseende fästas vid organisationernas önskemål.
5. Vid överläggningen skall föras protokoll, om en part begär det.

Av protokollet skall framgå de synpunkter som framförts av huvudorganisationerna.

I protokollet tas på begäran av part in uttalanden som parten vill göra.

Synpunkter från organisationerna om hur en fråga skall lösas samt övriga uttalanden de vill göra skall lämnas skriftligen senast i samband med att parterna åtskiljs vid överläggningen, om inte arbetsgivaren och organisationerna enas om någon annan tidpunkt.

Samverkan avslutas i och med överläggningen.

Protokollet skall justeras av parterna snarast möjligt.

När justerat protokoll föreligger rörande samverkan i anslutning till en proposition, översänder arbetsgivaren en protokollskopia till riksdagen i samband med att propositionen överlämnas till riksdagen. Om detta inte är möjligt skall arbetsgivaren snarast därefter sända en protokollskopia till riksdagen.

Särskilda informationsmöten

6. I anslutning till att propositionsförteckningar offentliggörs anordnas genom arbetsgivarens försorg särskilda informationsmöten med huvudorganisationerna om de frågor som avses i 1. I fråga om ett sådant möte skall 3-5 inte gälla.

Planering av samverkan

7. Arbetsgivaren upprättar en tidsplan för den samverkan som avses i 1 §, där arbetsgivaren bedömer detta erforderligt.

Innan arbetsgivaren fastställer tidsplanen, skall huvudorganisationerna beredas tillfälle att yttra sig om planen.

Giltighetstid m m

3 §

Arbetsgivarverket sluter detta avtal under förbehåll om regeringens godkännande.

4 §

Avtalet gäller från och med den 1 juli 1987 tills vidare med en uppsägningstid av sex månader. Avtalet kan efter uppsägning upphöra tidigast den 1 juli 1988.

Frågor, där förhandling eller information har påbörjats före ikraftträdandet, omfattas inte av detta avtal.

Avtal som på arbetsgivarvidan slutits av statens förhandlingsråd skall inte tillämpas så länge detta avtal gäller.

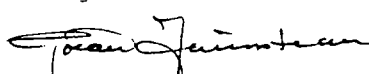
Statens arbetsgivarverk



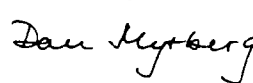
Statsanställdas Förbund



Centralorganisationen SACO/SR



TCO-S (TCOs statstjänstemannasektion)



Medbestämmandet vid beredningen av regeringsärenden- en översikt över nuvarande ordning

MBL är tillämplig på förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare (1 §). Följaktligen är MBL också tillämplig på de regeringsärenden som rör förhållandet mellan staten och de statsanställda. Med statsanställda jämställs i detta fall också icke-statligt anställda arbetstagare med statligt reglerade anställningar, exempelvis lärare och försäkringskassanställda.

En tanke som går igen på olika håll i den proposition som ligger till grund för 1976 års medbestämmandereform (prop. 1975/76:105, InU 45, rskr. 404) är att arbetstagarnas anspråk på medbestämmanderätt även i företagsledningsfrågor har sin väsentliga grund i att det också från arbetstagarnas synpunkt är viktigt att företaget sköts på ett riktigt och effektivt sätt, så att anställningarna tryggas och lönebetalningsförmågan blir god etc. Dessutom tillmäts företagsledningsbeslutens återverkningar på innehållet i arbetstagarnas arbete och de förhållanden under vilka arbetet bedrivs betydelse. I specialmotiveringen till 1 § MBL (anförda prop. bil. 1 s. 326) uttalas bl.a. följande.

Enligt 1 § äger lagen tillämpning på "förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare".

Till det området hör till en början alla frågor som rör anställningsvillkoren för enskilda arbetstagare, såväl när det gäller bestämmandet av det arbete som skall utföras och andra åtaganden av arbetstagare som i fråga om lön och annan ersättning för arbetet. Även frågor som gäller ingående och hävande av anställningsavtal och frågor om påföljd i övrigt för brott mot anställningsavtal hör till förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare. Vidare hör dit alla frågor inom området för arbetets ledning och fördelning eller i övrigt om de förhållanden under vilka arbetet utförs.

Lagens innebörd är emellertid att även frågor som brukar betecknas som företagsledningsfrågor faller inom ramen för förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare. Frågor som gäller t.ex. utvidgning eller inskränkning eller eljest omfattningen av ett företags verksamhet, omlokalisering av verksamheten, nyanläggningar och investeringar i övrigt, upptagande av nya verksamhetsgrenar eller nedläggning av någon del av verksamheten, har betydelse för arbetstagarna redan därigenom att besluten återverkar på företagets ekonomi och därmed på arbetstagarnas utsikter att behålla sin sysselsättning och trygga sin fortsatta försörjning.

Detsamma gäller, om än inte alltid lika tydligt och omedelbart, om beslut rörande finansiering, om inköp och försäljning, iagerhållning, reklam och liknande inom området för företagets affärsverksamhet. Beslut som ligger inom de här angivna ramarna får också ofta återverkningar på innehållet i arbetstagarnas arbete och de förhållanden under vilka arbetet utförs. Lagen bygger därför på att även frågor som rör bedrivandet av arbetsgivarens verksamhet i stort skall anses höra till förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare. Att det dock har ansetts böra göras vissa begränsningar i fråga om verksamheter med särskild inriktning framgår av 2 §. För den verksamhet som bedrivs av stat och kommun inom den offentliga sektorn av arbetsmarknaden gäller vidare särskilda förutsättningar, i det att den verksamheten skall tjäna samhällets intressen och vara ett uttryck för folkets i politiska val angivna vilja.

I 2 § MBL slås fast att arbetsgivares verksamhet som är av religiös, vetenskaplig, konstnärlig eller annan ideell natur eller som har kooperativt, fackligt, politiskt eller annat opinionsbildande ändamål undantas från lagens tillämpningsområde såvitt avser verksamhetens mål och inriktning. Lagförarbetena innehåller inte mycket om bakgrunden till eller innehållet i 2 § MBL. I inledningen till föredragandens anförande i propositioner anläggs en del allmänna synpunkter på lagens tillämpningsområde. Där förklaras bl.a. att företagsledningsfrågor inte bör undantas från möjligheterna att träffa medbestämmandeavtal osv. med stöd av lagen. Därefter tillägger föredraganden (bil. 1 s. 196):

En begränsning får dock göras. Det kan enligt min mening inte bli fråga om att utsträcka arbetstagarinflytandet så långt att beslut om mål och inriktning för en viss verksamhet, som har fattats i demokratiska former, sätts ur spel. Inom den offentliga sektorn måste den politiska demokratin garanteras och hänsyn tas till de särskilda förhållanden som råder där. - - Det finns även utanför den offentliga sektorn exempel på verksamheter vilkas målsättningar och inriktning beslutas i former som ligger den politiska demokratin nära. Sådana exempel är verksamheten i politiska, fackliga, religiösa, kulturella och välgörande organisationer eller samfund. I dessa fall bör ingrepp inte göras i den ordning som nu tillämpas för bestämmande av verksamhetens mål och inriktning. En motsvarande begränsning av arbetstagarnas inflytande bör göras i fråga om pressen och andra företag med opinionsbildande verksamhet. Vad företagen beträffar finns det en omfattande lagstiftning, som reglerar deras verksamhet från andra utgångspunkter än förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare. De förhandlande parterna är givetvis också bundna av de ramar för företagets verksamhet som de offentliga myndigheterna har lagt fast. Även den gällande associationsrättsliga lagstiftningen innehåller begränsningar. En ekonomisk förening måste t.ex. bedrivas efter kooperativa grundsatser.

I avsnittet om förhandlingsrätt i den allmänna motivtexten återkommer föredraganden till ämnet (bil. 1 s. 210):

Prop. 1986/87: 147

Det finns emellertid anledning att här erinra om en väsentlig aspekt som jag redan har berört i samband med att jag inledningsvis behandlade frågan om den här aktuella lagstiftningens tillämpningsområde. Som jag då framhöll finns det i vissa kategorier av verksamhet ett beslutsområde, som bör vara förbehållet överväganden och beslut i andra former och i andra beslutsorgan än sådana som bestäms av arbetsgivare och arbetstagare i dessa egen-skaper. Jag tänker här på sådana allmänna målsättningsfrågor som den partipolitiska inriktningen hos tidningar eller andra opinionsbildande organ, fackliga målsättningar hos organisationer på arbetsmarknaden, verksamhetens allmänna inriktning i religiösa, vetenskapliga, konstnärliga eller andra ideella organisationer eller samfund, målsättningar av annan än företagsekonomisk innebörd i folkrorelseföretag eller kooperativa företag, etc. Beslut om formulering och fastställande av de ideella eller eljest sarskilda målen för arbetsgivarens verksamhet bör i sådana fall få fattas i de former som har tillämpats hittills. I många hithörande fall, sannolikt de allra flesta, fattas besluten i en demokratiskt uppbyggd beslutsprocess och fallen har då gemensamt att de anställda som grupp inte bör ha något företräde att framför andra få inverka på besluten.

Som jag redan närmare utvecklat är det självfallet inte lätt att genom en allmän beskrivning bestämma den gräns för lagens tillämpningsområde som jag här åsyftar. Det är i stor utsträckning nödvändigt att överlåta åt rättstillämpningen att från fall till fall bedöma hur gransen skall dras. Jag skall i specialmotiveringen återkomma till vissa ytterligare synpunkter på den här aktuella gränsdragningsfrågan.

De sarskilda överväganden som gjordes för den offentliga sektorns del med hänsyn till den politiska demokratin och till den offentliga verksamhetens uppgift att tjäna samhällsintresset framgår av bl.a. följande uttalande av föredraganden (prop. bil.2 s. 150, 173).

Alla röstberättigade - alltså även de offentligt anställda arbetstagarna - kan med sin röst påverka besluten om vilken verksamhet som de statliga och kommunala myndigheterna skall bedriva. Det skulle strida mot vår vedertagna demokratiska ordning - som den kommer till uttryck främst i regeringsformen resp. kommunallagen - att låta de offentliganställda genom kollektivavtal få ett annat, mer omedelbart inflytande över beslut som bestämmer myndigheters verksamhet i fråga om mål, inriktning, omfattning och kvalitet än medborgarna i övrigt.

Således kan det naturligtvis av principiella skäl inte komma i fråga att införa ett förhandlingsförfarande direkt med regeringen eller som ett moment i riksdagsbehandlingen av en fråga. Samma principiella invändningar gäller i samband med beslutsfattandet i en kommuns politiska organ.

Aven om förhandlingar enligt 11 eller 12 § MBL således inte kan få forekomma direkt med de högsta politiska organen, torde de anställas medverkan i sådana frågor i stället kunna forekomma i ett tidigare skede, när ärenden inför det politiska avgorandet forbereds av tjänstemän i regeringskansliet eller av olika kommunala myndigheter. Den för den offentliga sektorn vanligtvis mest lämpade ordningen i dessa situationer är enligt min mening att förhandlingar enligt 11 eller 12 § sker på den nivå, där underlaget för de politiska organens beslut slutligt arbetas fram. Det måste också vara av stort värde för de politiska organen att ett sådant ärende har beretts efter förhandling med företrädare för de anställda som berörs av beslutet i ärendet.

De anställdas medbestämmande i allmänhet förutsattes vid MBL:s tillkomst efter hand bli anpassat efter förhållandena i varje enskilt fall. En sådan anpassning skulle ske genom att medbestämmandeavtal träffades.

Den nuvarande ordningen för samverkansförhandlingar och information i regeringsärendena regleras närmare främst i ett avtal den 18 april 1977 (med senare avtalade ändringar) mellan staten och de statsanställdas huvudorganisationer, dvs. Statsanställdas förbund, ICO-S och SACC/SR. I anslutning till detta avtal tillämpas en av staten ensidigt utfärdad handläggningsordning av den 19 april 1977 (med senare ändringar). Dessutom tillämpas bl.a. ett avtal mellan parterna av den 8 december 1978 om viss information. Till detta avtal finns en handläggningsordning av den 14 december 1978.

Avtalen, handläggningsordningarna m.m. framgår av bilaga 2:1.

Avtalet 1977 innebär bl.a. följande.

Förhandling enligt 11 § MBL skall normalt påbörjas snarast möjligt, dock senast tio arbetsdagar efter det förhandlingen påkallades. Vid förhandling förs protokoll, såvida inte parterna är ense om något annat. Om förhandlingen avser en proposition, överlämnas en kopia av protokollet till riksdagen. Information skall lämnas om propositioner - bl.a. budgetpropo-

sitionen - direktiv för vissa offentliga utredningar och enskilda
regeringsbeslut som är av mera allmänt intresse för att belysa
arbetsgivarens verksamhet eller som rör riktlinjerna för
personalpolitiken.

Tidigare företräddes staten i dessa sammanhang av en särskild
myndighet, statens förhandlingsråd (FHR). Denna har den 1 juli
1985 upphört och dess uppgifter tagits över av SAV (prop.
1984/85:100 bil. 15 s. 68, 69; AU 15, rskr. 245).

SAV - inte fackdepartementet - är sålunda den myndighet som vid bered-
ningen av ett regeringsbeslut företräder staten vid samverkans-
förhandlingar och information enligt MBL eller kollektivavtal.
Det gäller uteslutande sådana frågor som bereds inom regerings-
kansliet för beslut av riksdagen, regeringen eller ett statsråd
(2 a § förordningen 1978:813 med instruktion för SAV, ändrad
senast 1986:1268).

Samverkansförhandling och information i frågor som rör regeringskansliets
interna angelägenheter sköts dock inte av SAV.

Bland de frågor som i SAV har föranlett förhandling dominerar
frågor om myndigheternas organisation. De kan förekomma i propo-
sitioner men också i t.ex. instruktioner och regleringsbrev. I
detta sammanhang kan nämnas de s.k. förhandlingsuppdragen till
SAV i samband med att en myndighet organiseras om eller en ny
myndighet inrättas. Sådana uppdrag att förhandla med organisa-
tionerna har regelmässigt föranlett primär förhandling om själva
uppdragets innehåll och utformning. Andra frågor som det har
förhandlats om är byggnads- och arbetsmiljöfrågor, personal-
rörlighetsfrågor, t.ex. vidareutbildning. Även förmånsfrågor
kan förekomma, t.ex. traktamentsbelopp enligt utlandsreseregle-
mentet (1953:666, omtryckt 1980:765, ändrad senast 1987:47),
liksom generella regler om tjänstledighet.

Samverkansförhandlingar och information sker som har nämnts inte bara på
grund av MBL och 1977 års avtal utan också på grund av andra
kollektivavtal. Som exempel på sådana kollektivavtal kan nämnas
medbestämmandeavtalet för det statliga arbetstagarområdet (MBA-S)
och avtalet om förhandlingsordning i frågor om tillsättning av
vissa tjänster hos staten (ATS). Av 18 § 1 MBA-S följer sålunda

bl.a. att SAV skall sköta sådana primärförhandlingar med arbetstagarorganisationerna som rör regeringsdirektiv till utredningar som avser rationalisering. En särskilt handläggningsordning för regeringskansliet i vissa frågor med anledning av MBA-S har utfärdats av staten den 28 juni 1978. På grund av ATS informerar SAV arbetstagarorganisationerna om tilltänkta beslut av regeringen i tillsättningsärenden. Även i fråga om en del av de tillsättningsärenden som regeringen avgör efter överklagande föreligger enligt ATS en viss informationsskyldighet, som också fullgörs av SAV.

Den här beskrivna förhandlings- och informationsverksamhet som SAV för närvarande ansvarar för syftar inte till kollektivavtal. När förhandlings- eller informationsskyldigheten har fullgjorts, ligger det slutliga ställningstagandet hos staten som arbetsgivare i likhet med vad som gäller för andra arbetsgivare.

Frågor om brott mot MBL eller kollektivavtal prövas enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister (omtryckt 1977:530, ändrad senast 1984:818).

Hittills föreligger bara ett enda rättsfall från arbetsdomstolen (AD 1980 nr 150) om förhandlingsrätten enligt MBL i regeringsärenden. Det rörde tillämpligheten av 1 § MBL på vissa frågor i ett utkast till en proposition om läroplan för grundskolan m.m. Vid en förhandling enligt 11 § MBL yrkade en av de statsanställdas huvudorganisationer, ICD-S, ändringar i propositionsutkastet vad gällde högstaadiets timplan och betygssättningen i tillvalsämnen. FHR hänvisade till att yrkandena inte rörde förhållandet mellan staten som arbetsgivare och de statsanställda som arbetstagare och att FHR inte var skyldigt att förhandla. ICD-S väckte talan mot staten och gjorde gällande att FHR genom sin förhandlingsvägran brutit mot föreskriften i 10 § MBL om förhandlingsskyldighet. Arbetsdomstolen avslog ICD-S' talan med röstsiffrorna fyra mot tre. I sina domskäl uttalade domstolens majoritet bl.a. att det i varje särskilt fall gäller att avgöra om ett beslut fattas av det offentliga organet såsom arbetsgivare eller i någon annan egenskap. Därefter slogs i domen fast att de frågor som organisationen i detta fall krävt att få förhandla om låg utanför förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare.

STATENS FÖRHANDLINGSRÅD (FHR)

AVTAL

1977-04-18

Avtal om viss förhandlingsverksamhet och information

1 §

Detta avtal reglerar ordningen för

1. viss förhandlingsverksamhet enligt MBL mellan FHR och huvudorganisationerna,
2. planering av sådan förhandlingsverksamhet och
3. information till huvudorganisationerna enligt 19 § MBL beträffande frågor som handläggs inom regeringskansliet och som inte enbart rör arbetstagare i regeringskansliet eller hos kommitté som hör till departement.

Förhandling

2 §

Förhandling enligt 11 § MBL skall, om ej annat överenskommes, påbörjas snarast möjligt, dock senast tio arbetsdagar efter det att sådan förhandling har påkallats.

Protokollsanteckning

Parterna är ense om att erforderligt skriftligt material så långt möjligt skall överlämnas i samband med påkallandet av förhandlingen.

3 §

Vid förhandling skall föras protokoll, såvida ej de parter som deltar i förhandlingen ensas om annat.

Av protokollet skall framgå

de yrkanden som framförts samt

de förslag som framkommit med anledning av gjorda yrkanden.

I protokollet intages på begäran särskilt uttalande från part.

Om part begär det skall yrkanden och förslag om hur förhandlingsfråga skall lösas samt övriga ställningstaganden lämnas skriftligen senast i samband med att parterna åtskiljs vid det särskilda förhandlingstillfället.

Förhandling skall, såvida ej parterna enas om annat, anses avslutad när protokoll har justerats av parterna eller när part enligt 16 § MBL har givit motparten skriftligt besked om att han frånträder förhandlingen.

Protokoll skall justeras snarast möjligt efter det att parterna åtskiljs vid det särskilda förhandlingstillfället.

Kopia av protokoll från förhandling tillställs fackdepartementet genom FHR. Då protokoll föreligger rörande förhandling i anslutning till proposition översänder FHR i samband med att propositionen överlämnas till riksdagen eller, om detta inte är möjligt, snarast därefter protokollskopia till riksdagens vederbörande utskott.

Planering

4 §

Parterna upprättar gemensamt en tidsplan för verksamheten enligt 1 § 1 så långt detta är praktiskt möjligt. Planen skall avse förhandlingsverksamheten i sin helhet och då så behövs de olika delmomenten i förhandlingarna.

5 §

Parternas arbete med upprättande av tidsplan enligt 4 § sker i en grupp i vilken ingår företrädare för FHR och varje huvudorganisation.

Information

6 §

Genom FHRs förmedling informeras huvudorganisationerna om

1. propositioner, såvida ej vid genomgång av propositionsförteckning eller eljest parterna varit överens om att särskild information ej behövs
2. direktiv för offentliga utredningar
3. enskilda regeringsbeslut som är av mera allmänt intresse för att belysa arbetsgivarens verksamhet
4. enskilda regeringsbeslut om riktlinjerna för personalpolitiken.

Protokollsanteckning

Parterna är överens om att information enligt 6 § skall behandlas med sådan varsamhet att den ej ges allmän spridning innan regeringen ger offentlighet åt beslutet.

Information enligt 6 § skall ske snarast och om möjligt senast tio arbetsdagar innan regeringsbeslut i frågan avses bli justerat.

Protokollsanteckning

Parterna är överens om att information genom denna paragraf kan senareläggas i det fall då särskilda omständigheter föreligger.

Ensidig protokollsanteckning av huvudorganisationerna

Förhandling enligt 12 § MBL som påkallas med anledning av information enligt denna paragraf skall om möjligt påkallas fem arbetsdagar innan regeringsbeslut i frågan avses bli justerat.

8 §

Utöver information enligt 6 § anordnas genom FHRs förmedling informationssammankomster av fackdepartement i anslutning till att propositionsförteckningar offentliggörs. Om huvudorganisation särskilt begär det kan därutöver ordnas informationssammankomst av fackdepartement rörande viss fråga.

Protokollsanteckning

Innehållet i denna paragraf avser inte att utesluta sedvanliga informella kontakter.

9 §

Detta avtal gäller fr o m 1977-04-19 t o m den dag då avtal träffas om löner m m för 1977 för statstjänstemän m fl eller förhandlingarna i nyssnämnda frågor eljest förklarar avslutade, dock att 6 § gäller först fr o m 1977-05-16.

Stockholm 1977-04-18

Statens förhandlingsråd

Centralorganisationen SACO/SR

Statsanställdas förbund

TCOs statstjänstemannasektion
(TCO-S)

BUDGETDEPARTEMENTET/P

STATENS FÖRHANDLINGSRÅD (FHR)

1977-04-19

Handläggningsordning i regeringskansliet med anledning av avtal mellan FHR och huvudorganisationerna om viss förhandlingsverksamhet och information

Budgetdepartementet och statens förhandlingsråd (FHR) får härmed i samråd uttala följande om handläggningsordningen i regeringskansliet med anledning av avtal mellan FHR och huvudorganisationerna (PO) om viss förhandlingsverksamhet och information.

1. FHRs uppgifter

1.1. FHR skall samordna och genomföra förhandlingar i sådana frågor enligt MBL som för beslut av riksdagen, regeringen eller departementschef förbereds inom regeringskansliet och som dels ej enbart rör arbetstagare i regeringskansliet eller hos kommitté som hör till departement, dels inte syftar till kollektivavtal (2 och 3 §§ instruktionen för FHR 1976:1065, ändrad 1977:73).

1.2. FHR skall vidare bl a - i mån av tillgång på personal - lämna statlig myndighet som så önskar hjälp i samband med information enligt MBL (3 § 3. instruktionen).

1.3. Enligt regeringens beslut 1976-12-30 har FHR bemyndigats att sluta kollektivavtal om formerna för dels de förhandlingar enligt MBL som det ankommer på FHR att genomföra, dels informationen i sådana ärenden i vilka det ankommer på FHR att förhandla.

./. Sådant avtal har slutits 1977-04-13 (bilaga 1) med omedelbar giltighet. 6 § i avtalet gäller dock först fr o m 1977-05-16.

2. Kontaktman i departement

I varje departement utses en tjänsteman (t ex inom PBS) att vara kontaktman gentemot FHR. Kontaktmannen skall ha till uppgift att ge FHR upplysning om vem inom departementet som är sakansvarig i visst ärende eller viss typ av ärenden samt i övrigt biträda FHR i praktiska frågor som kan uppkomma i kontakterna mellan FHR och departementet.

3. Åtgärder för att fullgöra åligganden enligt MBL och det avtal som anges i 1.3.

3.1. Information enligt 19 § MBL och avtalet

Den primära informationskyldigheten enligt 19 § avser information om hur arbetsgivarans verksamhet utvecklas i olika hänseenden och om riktlinjerna för personalpolitiken. Här avses inte information till de lokala personalorganisationer som företräder de anställda i regeringskansliet.

Informationen omfattar dels en information om planeringen i stort, dels en redovisning av tillämnade regeringsbeslut som mera allmänt belyser utvecklingen av verksamheten och riktlinjerna för personalpolitiken.

3.1.1. Information om planeringen i stort

Information om planeringen i stort lämnas på så sätt att genom FHRs förmedling av fackdepartement anordnas informations-sammankomster i anslutning till att propositionsförteckningar offentliggörs. Informationen omfattar en redovisning i stora drag av den verksamhet (arbete med propositioner, författningar m m) som planerats äga rum. Informationen ges på grundval av skriftligt material i den mån sådant föreligger. Om huvudorganisation särskilt begär det ordnas därutöver genom FHRs förmedling informations-sammankomst av fackdepartement rörande viss fråga. Vid informations-sammankomst bör PO beredas tillfälle att ställa kompletterande frågor (jfr 8 § avtalet).

3.1.2. Information om tillämnade regeringsbeslut

Denna information omfattar alla propositioner och utredningsdirektiv samt sådana enskilda regeringsbeslut som i särskild ordning har bedömts vara av mera allmänt intresse för att belysa arbetsgivarens verksamhet och riktlinjerna för personalpolitiken (jfr 6 § 3. avtalet), allt i den mån inte PO har förklarat sig sakna intresse för viss fråga eller typ av frågor. FHR kommer att lämna särskild information till regeringskansliet om 6 § 3. i avtalet. Information skall ske endast i den mån förhandling mellan FHR och huvudorganisation ej ägt rum enligt 11 eller 12 § MBL.

Fackdepartementet orienterar FHR om tidsplan för proposition så snart som möjligt. Information om propositionens innehåll sker vanligen, i alla de fall PO inte till FHR anmält att man saknar intresse för propositionen i fråga, genom att fackdepartementet till FHR överlämnar den blivande propositionen. Detta bör ske i god tid och om möjligt så att FHR kan tillställa PO materialet minst tio arbetsdagar innan trycklov ges. Propositionstexten överlämnas till FHR först sedan den gemensamma beredningen ägt rum i sedvanlig ordning och enighet föreligger om beslutets utformning.

Information om utredningsdirektiv sker genom att fackdepartementet överlämnar direktiven till FHR i god tid och om möjligt så att FHR kan tillställa PO direktiven minst tio arbetsdagar innan regeringsbeslutet i frågan avses bli justerat. Direktiv överlämnas till FHR först sedan den gemensamma beredningen ägt rum i sedvanlig ordning och enighet föreligger om beslutets utformning.

Information om enskilda regeringsbeslut som är av mera allmänt intresse för att belysa arbetsgivarens verksamhet eller riktlinjerna för personalpolitiken behandlas på i princip samma sätt som tidigare nämnd information.

Allt material för information enligt 3.1.2 överlämnas till den förhandlingsansvarige i FHR i 8 ex, om den förhandlingsansvarige inte framställt önskemål om annat antal.

I vederbörande departement bedöms om visst ärende, i vilket regeringsbeslut avses bli fattat, innefattar sådan fråga som föranleder primär förhandlingsskyldighet enligt 11 eller 13 § MBL. Vid tvekan härom bör FHRs uppfattning inhämtas. Om bedömningen ger vid handen, att primär förhandlingsskyldighet föreligger, skall tidsplan för beredning av ärendet upprättas i ansvarigt fackdepartement i samråd med av berörda övriga departement. Det är viktigt att i tidsplanen, i samråd med den förhandlingsansvarige i FHR, avsätts erforderlig tid för förhandlingsarbetet.

FHR delges tidsplan så snart den har fastställts.

Information till FHR om ärende, i vilket primär förhandlingsskyldighet bedöms föreligga, lämnas till den tjänsteman inom FHR som enligt bilagda förteckning (bilaga 2) i första (resp andra) hand är ansvarig för förhandlingsarbetet i det aktuella ärendet. Informationen till FHR lämnas per telefon eller skriftligt.

Det ankommer på FHR att i samråd med fackdepartementet ta slutlig ställning till, om förhandling skall påkallas i ärende, varom fackdepartementet underrättar FHR, och att vidta därav betingade åtgärder. Erforderligt biträde i sakfrågor skall lämnas av vederbörande tjänstemän i regeringskansliet på begäran av den förhandlingsansvarige i FHR.

Exempel ges nedan (3.2.1-3.2.8) på handläggningsordningen i några olika typer av ärenden i vilka föreligger fråga som omfattas av primär förhandlingsskyldighet enligt 11 eller 13 §.

Proposition

3.2.1. I ärendet konstateras sådan fråga föreligga som kommer att föranleda primär förhandlingsskyldighet. Tidsplan för beredningsarbetet upprättas i samråd med den förhandlingsansvarige i FHR. I tidsplanen avsätts erforderlig tid för FHRs åtgärder enligt MBL. Omfattningen av den tid som i tidsplanen avsätts för förhandlingsarbetet är beroende på ärendets art, storlek och principiella intresse för PO. Allt efter förhållandena kan anledning finnas att för handlingsarbetet avsätta från fem till femton arbetsdagar, i speciella fall ännu längre tid.

Avser regeringen att inhämta lagrådets yttrande innan proposition lämnas i ärende som kommer att föranleda primär förhandlingsskyldighet, bör då tidsplanen upprättas beaktas att förhandling enligt MBL normalt bör påbörjas innan lagrådsremissen beslutas. Samråd bör i dessa fall alltid äga rum med den förhandlingsansvarige i FHR.

3.2.2. FHR underrättas om tidsplanen.

3.2.3. FHR tar kontakt med PO och informerar om trolig tidpunkt för kontakt FHR-PO.

3.2.4. Propositionstexten i de delar som behövs för förhandlingarna överlämnas av vederbörande departementstjänsteman till den förhandlingsansvarige i FHR, när den gemensamma beredningen ägt rum i sedvanlig ordning och enighet föreligger om beslutets utformning. I mera omfattande ärenden kan texten överlämnas successivt beträffande olika avsnitt, t ex först recitdel och remissammanställning, och vid senare tidpunkt föredragandeavsnitt. Det bör i detta sammanhang framhållas, att det i allmänhet torde vara ofrånkomligt att propositionstexten presenteras för PO i god tid, innan förhandling avslutas. Man kan inte heller räkna med att något egentligt förhandlingsarbete kan påbörjas, innan PO fått del av ett skriftligt material, vanligen både det tilltänkta beslutet och motiven till det. Allt material överlämnas till den förhandlingsansvarige i FHR i 8 ex, om den förhandlingsansvarige inte framställt önskemål om annat antal.

3.2.5. Den förhandlingsansvarige i FHR påkallar förhandling enligt 11 § MBL och bifogar texten så långt denna föreligger vid tillfället.

3.2.6. Förhandling genomförs varvid vederbörande departementstjänstemän biträder FHR.

Under förhandlingsarbetets gång förekommer de kontakter mellan FHR och berört (berörda) departement som FHR bedömer erforderliga för att arbetsgivaren skall kunna ta ställning till yrkanden från PO. I den mån behov uppkommer att ta ställning till yrkanden från PO, får förnyad gemensam beredning ske på sedvanligt sätt.

3.2.7. Fackdepartementet avslutar propositionsarbetet. Härvid får inte några sakändringar göras i propositionstext, om vilken förhandling ägt rum.

Enskilt regeringsbeslut

3.2.8. Enskilt regeringsbeslut, varigenom ärende avgörs, t ex beslut om inrättande av personlig tjänst; sådant beslut om tjänstetillsättning eller besvär över beslut därom, vari regeringen avser att gå ifrån tidigare i likartade ärenden tillämpade riktlinjer för personalpolitiken (exempelvis tillgodoräkning av tid för tjänstledighet, meritvärdering, kompetenskrav); beslut om organisationsförändring; beslut om förhandlingsuppdrag till statens avtalsverk; beslut om projekteringsuppdrag eller annat beslut i byggärende; beslut om ny eller ändrad instruktion för myndighet. Det är viktigt att det tilltänkta beslutet inte är retroaktivt, dvs avser förhållande före den tidpunkt då förhandling i ärendet enligt 11 § MBL förklaras avslutad.

I tillämpliga delar följs handläggningsordningen enligt 3.2.1.-3.2.7.

Expeditionscheferna
Rättschefen i statsrads-
beredningen

Särskild information enligt 3.1.2 i handläggningsordning 1977-04-19 från B/P och FHR

B/P och FHR har i skrivelse 1977-04-19 i samråd gjort vissa uttalanden om handläggningsordningen i regeringskansliet med anledning av avtal mellan FHR och huvudorganisationerna 1977-04-18 om viss förhandlingsverksamhet och information.

I p 3.1.2 i skrivelsen behandlas bl a sådana enskilda regeringsbeslut som är av mera allmänt intresse för att belysa arbetsgivarens verksamhet (6 § 3. i avtalet). FHR uttalar härvid att särskild information kommer att lämnas till regeringskansliet om 6 § 3. i avtalet.

Med anledning härav får FHR anföra följande.

Vid tillämpningen av 3.1.2 i handläggningsordningen 1977-04-19 bör information alltid lämnas om följande typer av frågor:

1. beslut som påverkar en statlig myndighets arbetsinriktning,
2. beslut som bedöms i stort påverka de förhållanden under vilka arbetet i statlig myndighet bedrivs,
3. beslut som innebär uppdrag att utreda personaladministrativ eller organisatorisk fråga som berör statlig myndighet,
4. beslut om regleringsföreskrift i anslutning till budgetpropositionen (de s k regleringsbrev).

Med statlig myndighet avses i förekommande fall även icke-statlig myndighet med arbetstagare som omfattas av lagen (1965:576) om ställföreträdare för kommun vid vissa avtalsförhandlingar m m.

Huruvida annan fråga än som anges ovan under 1-4 är att betrakta som beslut av mera allmänt intresse för att belysa arbetsgivarens verksamhet får bedömas från fall till fall av vederbörande fackdepartement, eventuellt i samråd med FHR.

All information enligt 6 § avtalet skall ske genom FHRs förmedling.

Rolf Skillner

Arne Aldestam

STATENS FÖRHANDLINGSRÅD (FHR)

Avtal

1977-10-28

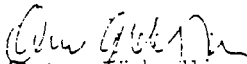
Dnr 85/77/20

Avtal om ändring av avtalet 1977-04-18 om viss förhandlings-
verksamhet och information

1 §

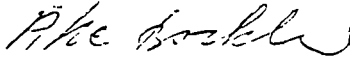
Avtalet 1977-04-18 om viss förhandlingsverksamhet och infor-
mation gäller t o m den 1 november 1977 utan uppsägningstid.
Avtalet får därefter sägas upp med en uppsägningstid av en
vecka.

Stockholm 1977-10-28

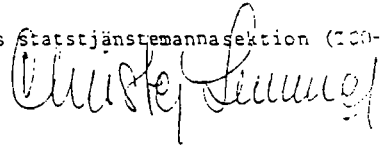

Statens förhandlingsråd


Centralorganisationen SACO/SR

Statsanställdas förbund



TCOs Statstjänstemannasektion (TCO-S)



Budgetdepartementet
FHR

1977-12-05

Dnr 485/77/20 b)

Expeditionschefer 1a
Rättschef SB
FHRs kontaktman i regeringskansliet

Ändring av handlägningsordningen i regeringskansliet med
anledning av FHRs förhandlingsverksamhet och information

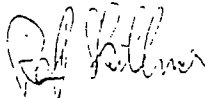
B/P och FHR har i skrivelse 1977-04-19 i samråd gjort vissa uttalanden om handlägningsordningen i regeringskansliet med anledning av FHRs förhandlingsverksamhet och information. FHR har i skrivelse 1977-05-12 gjort vissa kompletterande uttalanden i ämnet.

Med ändring av tidigare uttalanden får B/P och FHR i samråd meddela följande.

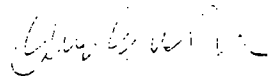
FHRs förhandlingsverksamhet och information omfattar endast sådana tilltänkta beslut av regeringen eller departementschef som enligt 1 § MBL äger tillämpning på förhållandet mellan staten som arbetstgivare och de statsanställda. Material som inte till någon del har tillämpning på detta förhållande skall således i fortsättningen inte överlämnas till FHR.

./.

Protokoll 1977-12-05 bifogas för kännedom.



Rolf Skillner



Arne Aldestam

STATENS FÖRHANDLINGSRÅD (FHR)

PROTOKOLL

1977-12-05

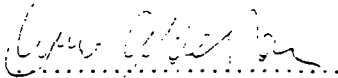
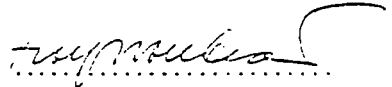
Dnr 485/77/20 a)

Parterna har i avtal 1977-04-18 om viss förhandlingsverksamhet och information reglerat ordningen för den förhandlings- och informationsverksamhet enligt lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet (MBL) för vilken FHR har ansvaret. Denna verksamhet som grundas på 1 § MBL förutsätter att skriftligt material överlämnas till huvudorganisationerna. Parterna är överens om att sådant material ej ges allmän spridning innan regeringen ger offentlighet åt det.

Stockholm 1977-12-05

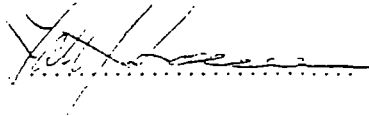
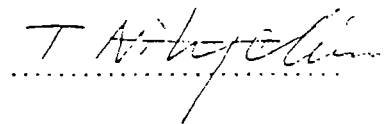
FHR

SACO/SR

SF

TCG-S

STATENS FÖRHANDLINGSRÅD

Datum
1978-12-08Dnr
555/78/20Avtal om viss information

PARTER

Arbetsgivarsidan: Statens förhandlingsråd (FHR)

Arbetstugarsidan: Centralorganisationen SACO/SR (SACO/SR)

Statsanställdas förbund (SF)

TCOs statstjänstemannasektion (TCO-S)

1 §

Arbetsgivaren skall i så god tid som möjligt före förordnande av ordförande i kommitté eller särskild utredare enligt kommittéförordningen (1976:119) informera huvudorganisationerna om vem som avses bli förordnad.

Ensidig protokollsanteckning av FHR:

Avtalet avser självklart inte att påverka huvudorganisationernas möjligheter att i frågor av här berört slag anföra synpunkter.

2 §

Information enligt 1 § avser förhållandena beträffande utredning, om vars direktiv huvudorganisationerna skall informeras genom FHRs förmedling enligt avtal 1977-04-18.

3 §

Detta avtal gäller fr o m den 1 januari 1979 tills vidare med en uppsägningstid av en vecka.

Stockholm 1978-12-08

Statens förhandlingsråd	SACO/SR
Arne Aldestam	Nils Schirren
SF	TCO-S
Curt Persson	T. Nitzelius

BUDGETDEPARTEMENTET/P

STATENS FÖRHANDLINGSRÅD (FHR)

1978-12-14

Handläggningsordning i regeringskansliet med anledning
av avtal mellan FHR och huvudorganisationerna om viss
information

./.


1. FHR samt SACO/SR, SF och TCO-S (huvudorganisationerna) har 1978-12-08 träffat avtal om viss information (bilaga).

2. Enligt avtalet skall arbetsgivaren i så god tid som möjligt före förordnande av ordförande i kommitté eller särskild utredare enligt kommittéförordningen (1976:119) informera huvudorganisationerna om vem som avses bli förordnad. Informationen avser förhållandena beträffande utredning, om vare direktiv huvudorganisationerna skall informeras genom FHRs förmedling enligt avtal 1977-04-16 (se skrivelse från B/P och FHR 1977-04-19).

Det bör framhållas att information skall lämnas inte endast vid första förordnandetillfället utan även vid ev senare tillfälle då kommittéordförande eller särskild utredare ersätts av annan person.

3. Information enligt avtalet 1978-12-08 skall lämnas genom FHRs förmedling.

4. Skyldighet att informera enligt avtalet 1978-12-08 gäller fr o m 1979-01-01.


Rolf Skillner


Arne Aldestam

Riksdagens behandling av frågan 1983 - 1987

Frågan om medbestämmandet i regeringsärenden har under senare år flera gånger varit föremål för riksdagens bedömning.

Hösten 1983

Riksdagen behandlade hösten 1983 vissa motioner rörande medbestämmandets utformning i regeringskansliet (AU 1983/84:5, rskr. 24). Bl.a. föreslogs i motion 1982/83:2063 en översyn av lagen (1976:600) om medbestämmande i arbetslivet (MBL) som skulle syfta till en minimering av regeringens skyldighet att MBL-förhandla.

Arbetsmarknadsutskottet anförde följande (s. 19) i anslutning till motionen.

När det gäller medbestämmandets utformning i regeringens kansli behandlade utskottet förra hösten (AU 1982/83:6) frågan om förhandlingar rörande propositioner och andra regeringsbeslut. Utskottet konstaterade att detta förhandlingsarbete drivs enligt särskilt avtal samt att verksamheten behandlats av konstitutionsutskottet i granskningsbetänkandet KU 1978:79:30. Utskottet erinrade också om sin tidigare framförda uppfattning att förhandlingsverksamheten i fråga i vissa avseenden varit mindre andamålsenlig och att det därför kunde finnas anledning att i ett längre perspektiv ta upp verksamheten till behandling. Regeringen har därefter i den till förra riksmötet avgivna budgetpropositionen (prop. 1982/83:100 bil. 15) aviserat att statens förhandlingsråd (FHR) som spelar en central roll i sammanhanget skall bli föremål för en översyn. Bl. a. skall möjligheterna provas att finna lämpliga alternativa organisationsformer för den förhandlings- och informationsverksamhet som rådet bedriver.

Det kan vara naturligt att därvid pröva frågor av det slag som tas upp i motion 2063.

Såvitt utskottet kan bedöma måste förändringar i medbestämmandets utformning i regeringskansliet föregås av förhandlingar. Dessa bör vara förutsättningslösa. Det finns därför inga skäl för utskottet att gora några uttalanden om inriktningen av det pågående översynsarbetet.

Riksdagen biföll AU:s hemställan om avslag på motionen.

Riksdagen behandlade våren 1984 konstitutionsutskottets granskningsbetänkande över statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning för år 1983 (KU 1983/84:30, rskr. 330). En av punkterna i betänkandet (p. 9) rubriceras Medbestämmandefrågor vid beredningen av regeringsärenden. Utskottet anför därvid följande (s. 18).

Utskottets granskning har i detta ärende två syften. Det ena syftet är att undersöka om de lagar och avtal som styr förhandlings- och informationsverksamheten i fråga om regeringsärenden tillämpas på ett riktigt och enhetligt sätt i regeringskansliet. Det andra syftet är att bevaka att regeringens ställning som det främsta styrande och verkställande organet i vårt demokratiska statskick inte kringskars genom medbestämmandets utformning

- - - - -

Utskottet vill först slå fast att den nya utformningen av de anställdas medbestämmanderätt i fråga om regeringsärenden i formellt hänseende inte innebär någon inskränkning i regeringens befogenheter. Skyldigheten att förhandla och informera om regeringsbeslut inträder under beredningsprocessen och åvilar ett utanför regeringen och regeringskansliet stående organ, statens förhandlingsråd. De preciseringar som gjorts i det område där förhandlings- och informationskyldighet inträder, nu senast genom arbetsdomstolens dom 1980, är enligt utskottets mening värdefulla med hänsyn till medbestämmandets syfte. De innebär dock inte någon förändring i det formella skyddet för den politiska demokratin

När det gäller den praktiska utformningen av verksamheten med information och förhandling beträffande regeringsärenden kan först konstateras att denna verksamhet har fått en ganska betydande omfattning. Omkring 2 500 regeringsbeslut blir årligen föremål för åtgärder från FHR:s sida. Detta innebär att förhandling eller information äger rum om ungefär vart tionde regeringsärende. Ökningar har under senare år skett på såväl förhandlings- som informationssidan. Verksamheten sysselsätter en myndighet med fyra åtta tjänstemän till en årlig kostnad av drygt 2 milj. kr. För arbetsgivaren staten tillkommer de resurser i fråga om personal m. m. som tas i anspråk för informations- och förhandlingsverksamheten från departementens sida.

Vid utfrågning inför utskottet intygades från både arbetstagar- och arbetsgivar sidorna att verksamheten löper smidigare nu än tidigare. Flera av de utfrågade menar att den förut refererade domen i arbetsdomstolen 1980 bidragit till att klargöra förutsättningarna för verksamheten. Därmed har, anser man, informations- och förhandlingsarbetet underlättats.

Det finns emellertid fortfarande en viss kritik på arbetstagar sidan som bl. a. går ut på att organisationerna kommer in för sent i beredningsprocessen. Man menar att på detta stadium av processen finns ofta inte något större utrymme för påverkan eftersom beredningsarbetet hunnit så långt att beslutet i praktiken ofta är fattat. Liknande synpunkter var statssekreteraren i civildepartementet inne på då han inför utskottet förklarade att den organisatoriska inplaceringen av förhandlingsarbetet i den totala arbetspro-

cessen i regeringen var tveksam. När den interna beredningsprocessen i regeringskansliet är avklarad och man därefter övergår i ett förhandlingskede med arbetstagarparten är enligt statssekreteraren risken uppenbar att det är forenat med stora svårigheter att starta om beredningsprocessen utan mycket stora tidsförluster.

Utskottet vill erinra om att enligt den handlägningsordning som gäller i regeringskansliet skall ett ärende, där det föreligger informations- eller förhandlingsskyldighet, överlämnas till FHR först sedan den gemensamma beredningen har agt rum i sedvanlig ordning och enighet föreligger om beslutets utformning. Överlämnandet sker således på ett mycket sent stadium av beredningsprocessen. Som framgått har denna ordning kritiserats av företrädare för såväl personalorganisationerna som civildepartementet. Utskottet har förståelse för dessa kritiska uppfattningar. Bristerna i det nuvarande systemet är enligt utskottets uppfattning en av anledningarna till att direkta kontakter ibland tas mellan personalorganisationerna och departementen i ett tidigare skede av beredningsarbetet. Dessa kontakter sker alltså vid sidan av den förutsatta och avtalade handlägningsordningen och innebär bl. a. att förhandlingsrådet förbigås.

Enligt utskottet kan det också ifrågasättas om den nuvarande handlägningsordningen överensstämmer med tankegångarna bakom medbestämmandets utformning i fråga om regeringsärendena. Det uttalades i förarbetena till arbetsrättslagstiftningen att det av principiella skäl inte kunde komma i fråga att införa ett förhandlingsförfarande direkt med regeringen. Utskottet har också ovan slagit fast att någon inskränkning av regeringens formella befogenheter inte har skett. Med nuvarande handlägningsordning i regeringskansliet upptas emellertid, som redan namnts, förhandlingarna i ett mycket sent skede av beslutsprocessen. Härigenom har förhandlingarna i realiteten kommit att avse ståndpunkter som det i normalfallet endast återstår för regeringen att bekräfta genom ett formellt beslut.

Enligt utskottets uppfattning finns det alltså inslag i den nuvarande ordningen som är diskutabla från principiella synpunkter. Utskottet anser heller inte att de insatser i form av tid och resurser som görs alltid står i proportion till de uppnådda resultaten. Detta gäller oavsett om man ser verksamheten från arbetstagar- eller arbetsgivarsynpunkt.

Utskottets slutsats är således att omfattningen och inriktningen av förhandlings- och informationsverksamheten i fråga om regeringsärendena bör omprövas i syfte att minska den sena behandlingen av mer rutinbetonade ärendena till förmån för tidiga kontakter mellan parterna i viktigare frågor. I de överväganden som bör göras i samband härmed bör också frågan om formen för dessa kontakter diskuteras. Som utskottet tidigare har redovisat kan direkta förhandlingar mellan regeringen och de fackliga organisationerna inte anses forenliga med regeringens ställning enligt författningen. Behovet av tidiga överläggningar mellan företrädare för regeringen och de fackliga organisationerna kan därför aktualisera frågan om införande av nya arbetsformer.

Granskningen har harutöver inte föranlett något uttalande från utskottets sida.

Riksdagen beslutade att lägga KU:s hemställan i förevarande del till handlingarna med gillande av vad KU anfört.

Riksdagen behandlade hösten 1984 vissa motioner beträffande förhandlingsskyldigheten för de statliga arbetsgivarna (AU 1984/85:3, rskr. 5).

I två motioner föreslogs begränsningar i denna förhandlingsskyldighet. I en av motionerna (1983/84:2029) uttalades att förhandlingsskyldigheten bör inskränkas till åtgärder som primärt gäller de anställdas situation på den egna arbetsplatsen. Som särskilt angeläget framhölls att förhandlingsskyldigheten bör begränsas i regeringskansliet beträffande bl.a. propositioner till riksdagen. Den andra motionen (1983/84:868) var direkt inriktad på medbestämmandefrågorna i regeringens kansli. Motionärerna sade sig vilja få till stånd en prioritering av MBL-förhandlingarna till vissa angivna ämnesområden men också en förhandlingsordning som gör det möjligt för de anställdas företrädare att komma in tidigare i beslutsprocessen än nu är fallet.

AU uttalar i ärendet följande (s. 33).

Såsom redovisats i det föregående har konstitutionsutskottet (KU) i det granskningsbetänkande som avgavs i våras (KU 1983/84: 30) på nytt granskat tillämpningen av MBL vid beredningen av regeringsärendena. KU redovisar kritiska uppfattningar från både arbetsgivar- och arbetstagar sidan som bl.a. går ut på att informations- och förhandlingsskyldigheten kommer att fullgöras på ett mycket sent stadium av beredningsprocessen. KU säger sig ha förståelse för denna kritik och ifrågasätter om den nuvarande handläggningsordningen överensstämmer med tankegångarna bakom medbestämmandets utformning i fråga om regeringsärendena. KU anför vidare att det finns inslag i den nuvarande ordningen som är diskutabla från principiella synpunkter och anser inte heller att de insatser i form av tid och resurser som görs alltid står i proportion till de uppnådda resultaten. KU:s slutsats är således att omfattningen och inriktningen av förhandlings- och informationsverksamheten i fråga om regeringsärendena bör omprövas i syfte att minska den sena behandlingen av mer rutinbetonade ärenden till förmån för tidiga kontakter mellan parterna i viktigare frågor. Formerna för dessa kontakter bör diskuteras och detta kan aktualisera ett införande av nya arbetsformer.

Med hänvisning till dessa nyligen av KU gjorda uttalanden ligger arbetsmarknadsutskottet för sin del inte motiverat för riksdagen att ta ytterligare initiativ till en översyn av informations- och förhandlingsverksamheten i regeringskansliet. Det är så mycket mindre skäl att göra det som regeringen redan tidigare har aviserat att den avser att företa en sådan översyn. I anslutning hertill ennas om att utskottet förra året (se AU 1983/84: 5 s. 19) gjorde den bedömningen att förändringar i medbestämmandets utformning i regeringskansliet måste föregås av förutsättningslösa förhandlingar. Med det sagda avstyrker utskottet motionerna 868 och 2029 i de nu behandlade delarna.

År 1985

I prop. 1984/85:219 om den statliga personalpolitiken (s. 43) anmäls för riksdagen att regeringen uppdragit åt statens arbetsgivarverk att på statens vägnar ta upp förhandlingar med berörda personalorganisationer i syfte att träffa kollektivavtal i de hänseenden och med de syften som framgår av riksdagens uttalanden, främst KU 1983/84:30 p. 9. Vidare anmäls att förhandlingarna skall förberedas och följas av en särskild rådgivande delegation vid SAV. I delegationen skall ingå företrädare för bl.a. regeringskansliet.

I riksdagen väcks fem motioner, som har samband med denna del av propositionen.

I motionerna 1984/85:452 och 453 förordas att MBL avskaffas vid regeringsbeslut samt att det avtal som reglerar den nuvarande ordningen sägs upp. Motionärerna föreslår vidare en ändring av nuvarande lagstiftning med innebörd att MBL inte skall tillämpas vid beredning av regeringsärenden. Motsvarande krav återfinns i motion 1985/86:20.

I motion 1985/86:18 påpekas att centerpartiet tidigare understrukit att förhandlings- och informationsverksamheten i vad avser propositioner bör begränsas kraftigt av framför allt principiella skäl. Det är inte rimligt, sett från den politiska demokratis synpunkt, att låta personalorganisationerna på det sätt som nu sker påverka en politisk beslutsprocess. Den nuvarande ordningen med förhandlings- och informationsverksamhet enligt medbestämmandelagen vid beredningen av regeringsärenden bör därför avskaffas. Samma krav förs fram i motion 1984/85:1115. En alternativ form av medverkan beskrivs i motion 1984/85:330. Det föreslås att de anställda får möjlighet att komma in i ett betydligt tidigare beslutsskede samt att vissa ämnesområden prioriteras. Här nämns bl.a. personalförändringar inom statens område, flyttning av ärendegrupper och omlokalisering av myndigheter.

Under hänvisning till den tidigare riksdagsbehandlingen av frågan (KU 1983/84:30, AU 1984/85:3) framhåller arbetsmarknadsutskottet (AU 1985/86:6 s. 15, 16) vikten av att förhandlingsarbetet fullföljs snarast så att mer ändamålsenliga arbetsformer kan införas i regeringskansliet i berörda avseenden. Med hänsyn till det pågående förhandlingsarbetet bör enligt utskottsbetänkandet motionerna i aktuella delar inte föranleda någon åtgärd.

Till AU:s hemställan i denna del är fogade en reservation och ett särskilt yttrande.

Prop. 1986/87:147

Riksdagen (rskr. 1985/86:48) biföll AU:s hemställan om avslag på motionerna och ett godkännande av vad som anförs i propositionen i motsvarande del.

År 1986

I 1986 års budgetproposition (prop. 1985/86:100 bil. 2 p. 4) anmäler civilministern att statens arbetsgivarverk har tillsatt den rådgivande delegationen, bestående av företrädare för bl.a. regeringkansliet, och att förhandlingar har inletts.

Frågan om tillämpningen av medbestämmandelagen i samband med de politiska besluten i den offentliga sektorn tas upp i tre motioner.

I motion 1985/86:A 742 föreslås att medbestämmandet i regeringkansliet bör begränsas. Information bör emellertid enligt motionen ges i samband med beslut om förändringar med konsekvenser för de anställda.

I motion 1985/86:A 745 framhålls det ur demokratisk synpunkt principiellt felaktiga i att MBL-förhandlingar förekommer vid beredning av såväl regeringsärenden som ärenden i kommuner och landsting.

I motion 1985/86:A 748 hänvisas till att slutsatsen i konstitutionsutskottets granskningsbetänkande våren 1984 (KU 1983/84:30) blev att omfattningen och inriktningen av förhandlings- och informationsverksamheten i fråga om regeringsärenden borde omprövas. Härutöver finns det enligt motionen anledning att principiellt understryka att det i MBL bör göras en bestämd åtskillnad mellan utövningen av den politiska ledningen i landet och de fall då regeringen framträder i den mer begränsade rollen som arbetsgivare.

Arbetsmarknadsutskottet (AU 1986/87:8) konstaterar vid behandlingen av den nyssnämnda propositionspunkten och bl.a. de tre anförda motionerna att det föreligger skilda ståndpunkter i fråga om behovet av att särskilt utreda gransdragningslinjen mellan den politiska demokratin och medbestämmandet. Några nya argument som skulle kunna motivera ett ändrat ställningstagande från utskottets sida har enligt utskottet inte förts fram av motionärerna. Med hänvisning härtill samt till det förhandlingsarbete

som för närvarande pågår beträffande medbestämmandet vid beredning av regeringsärenden avstyrks motionerna i aktuella delar. Det i sammanhanget behandlade avsnittet i prop. 1985/86:100 i denna fråga bör enligt utskottet läggas till handlingarna.

Till AU:s hemställan i denna del är fogade dels en reservation, dels ett särskilt yttrande.

Riksdagen (rskr. 1986/87:50) biföll AU:s hemställan.

Våren 1987

I budgetpropositionen 1987 (prop. 1986/87:100 bil. 2 p. 4) anmäler civilministern att statens arbetsgivarverk har lagt fram ett skriftligt avtalsförslag i förhandlingarna om medbestämmandet vid beredningen av regeringsärenden och att förhandlingarna befinner sig i ett slutskede.

Nya motioner har väckts i saken.

Som exempel på förslag i syfte att minska de korporativa tendenserna i vårt samhälle nämns i motionen 1986/87:K 212 att MBL i regeringskansliet bör avskaffas.

I motionen 1986/87:A 734 understryks på nytt (jfr motionen 1985/86:A 748) att det i MBL bör göras en bestämd åtskillnad mellan utövningen av den politiska ledningen i landet och de fall då regeringen framträder i den mer begränsade rollen som arbetsgivare. Vidare understryks i motionen att resultatet av förhandlingarna om medbestämmandet vid beredningen av regeringsärenden måste leda till en sådan gränsdragning som angetts i motionen.

Frågan om tillämpningen av MBL inom den offentliga sektorn berörs också i motionerna 1986/87:A 736 och A 751.

Innehåll

Prop. 1986/87: 147

Propositionen	1
Propositionens huvudsakliga innehåll	1
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 2 april 1987	2
1 Inledning	2
2 Nuvarande ordning	3
3 Riksdagen m. m.	3
4 Föredraganden	3
5 Hemställan	5
6 Beslut	5
<i>Bilaga 1</i> Avtal den 31 mars 1987 om medbestämmande vid beredningen av regeringsärenden	6
<i>Bilaga 2</i> Medbestämmandet vid beredningen av regeringsärenden – en översikt över nuvarande ordning	10
<i>Bilaga 2:1</i> Avtal den 18 april 1977 m. m.	16
<i>Bilaga 3</i> Riksdagens behandling av frågan 1983–1987	29