

Nr 97

Kungl. Maj:ts proposition med förslag till lag om närvarorätt vid sammanträde med kommunal eller landstingskommunal nämnd; given Stockholms slott den 21 april 1972.

Kungl. Maj:t vill härmed, under återopande av bilagda utdrag av statsrådsprotokollet över civilärenden, föreslå riksdagen att bifalla det förslag om vars avlåtande till riksdagen föredragande departementschefen hemställt.

GUSTAF ADOLF

SVANTE LUNDKVIST

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att Kungl. Maj:t genom en särskild lag ges befogenhet att på framställning av kommun eller landstingskommun medge att kommunal eller landstingskommunal nämnd beslutar att företrädare för de anställda får närvara vid nämndens sammanträden och deltaga i överläggningarna men ej i besluten. Syftet med den avsedda lagstiftningen är att denna form av ökad insyn och ökat inflytande för de anställda skall kunna prövas inom den försöksverksamhet med fördjupad företagsdemokrati som pågår på det kommunala och det landstingskommunala området. Den föreslagna lagen avses träda i kraft snarast möjligt.

Förslag till

Lag om närvarorätt vid sammanträde med kommunal eller landstingskommunal nämnd

Härigenom förordnas som följer.

1 § Konungen får på framställning av kommun eller landstingskommun medge att viss kommunal eller landstingskommunal nämnd beslutar att företrädare för de anställda hos kommunen eller landstingskommunen får närvara vid nämndens sammanträden och deltaga i överläggningarna men ej i besluten.

2 § Medgivande enligt 1 § kan begränsas till att avse rätt att närvara och deltaga i överläggningarna vid handläggning av ärenden av visst slag.

3 § Beslut av kommunal eller landstingskommunal nämnd med stöd av medgivande enligt 1 § får avse endast den som är anställd hos kommunen eller landstingskommunen och som är utsedd av lokal facklig organisation som är bunden av kollektivavtal i förhållande till kommunen eller landstingskommunen.

Denna lag träder i kraft dagen efter den, då lagen enligt därå meddelad uppgift utkommit från trycket i Svensk författningssamling.

Utdrag av protokollet över civilärenden, hållet inför Hans Maj:t Konungen i statsrådet på Stockholms slott den 21 april 1972.

Närvarande: Statsministern PALME, ministern för utrikes ärendena WICKMAN, statsråden STRÄNG, ANDERSSON, HOLMQVIST, ASP-LING, LUNDKVIST, GEIJER, ODHNOFF, MOBERG, BENGTSSON, NORLING, LÖFBERG, CARLSSON.

Chefen för civildepartementet, statsrådet Lundkvist, anmäler efter gemensam beredning med statsrådets övriga ledamöter fråga om *närvarorätt m. m. vid sammanträden med kommunala och landstingskommunala nämnder* och anför.

Svenska kommunalarbetsförbundet har i likalydande skrivelser den 28 mars 1972 till chefen för inrikesdepartementet och chefen för civildepartementet hemställt att möjlighet öppnas för kommunala och landstingskommunala organ att med enkel majoritet besluta om adjungerat ledamotskap för arbetstagarrepresentanter. I skrivelse samma dag till chefen för civildepartementet har Svenska kommunalarbetsförbundet vidare hemställt om åtgärder i syfte att klarlägga att företagsnämnd utan hinder av bestämmelser i kommunallagstiftningen kan tilläggas beslutanderätt i vissa ärenden.

Kungl. Maj:t har tidigare i dag på min föredragning beslutat uppdra åt utredningen (C 1970:29) om den kommunala demokratin att utreda de lagstiftningsfrågor som aktualiseras genom Svenska kommunalarbetsförbundets skrivelser. Jag avser att nu ta upp frågan om att – i avbidan på resultatet av utredningens arbete -- genom en särskild lag ge Kungl. Maj:t befogenhet att medge att kommunal eller landstingskommunal nämnd beslutar om närvarorätt m. m. vid nämndens sammanträden för företrädare för de anställda.

Kommuns beslutanderätt utövas enligt 4 § kommunallagen (1953:753) av kommunfullmäktige medan förvaltning och verkställighet ankommer på kommunstyrelsen och övriga nämnder. Beslutsfattande utgör emellertid ofta ett led i förvaltnings- och verkställighetsuppgifterna. Nämnder för specialreglerad förvaltning -- t. ex. barnavårdsnämnd, byggnadsnämnd och nykterhetsnämnd -- har vidare genom specialförfattningar tillerkänts en omfattande beslutanderätt. Ledamöter och suppleanter i kommunstyrelsen och övriga nämnder väljs av kommunfullmäktige (31 och 45 §§).

Kommunfullmäktiges förhandlingar är i princip offentliga (27 §). Motsatsen gäller i fråga om sammanträden med kommunala nämnder. För visst sammanträde anses kommunal nämnd dock kunna besluta att en utomstående får vara närvarande och delta i överläggningarna men inte i besluten. Ett sådant beslut anses fordra enhällighet (se t. ex. regeringsrättens utslag den 21 oktober 1971). I specialförfattningar förekommer ofta bestämmelser som medger tjänstemän och sakkunniga rätt att delta i nämndsammanträden och i överläggningarna, även om de inte är ledamöter i nämnden. Suppleant i kommunal nämnd har rätt att närvara vid

nämndens sammanträden men inte rätt att yttra sig, om han inte tjänstgör i stället för ledamot (36 §). Nämnden anses emellertid kunna med enkel majoritet medge suppleant yttranderätt. För rena beredningsuppgifter kan fullmäktige tillsätta särskilda beredningar eller kommittéer (19 och 22 §§). Närvarorätten vid sammanträden med sådana organ följer inte de regler som anses gälla i fråga om kommunala nämnder. Om särskilda föreskrifter inte har meddelats i samband med att organet inrättades, torde detta självt kunna besluta i frågan.

Anledningen till den restriktiva ordning som gäller i fråga om närvarorätt vid sammanträden med kommunala nämnder torde främst vara att man velat skapa garantier för ett fritt meningsutbyte mellan ledamöterna samt för självständighet och obcroende vid beslutsfattandet. I detta sammanhang bör anmärkas att såväl ledamot som annan närvarande är skyldig att avlägsna sig när ärende i vilket han är jävig behandlas (37 §). Bestämmelsen infördes på förslag av några remissinstanser som i sina yttranden över kommunallagskommitténs förslag till ny kommunallag framhållit vikten av att en jävig ledamot inte genom sin närvaro hindrar ett fritt meningsutbyte (se prop. 1953:210 s. 149 och 151).

De bestämmelser för kommunerna som jag nu har redovisat har i allt väsentligt sin motsvarighet i bestämmelserna för landstingskommuner.

Den demokratiska styrelseformen innebär att den enskilde som samhällsmedborgare, bl. a. genom den allmänna rösträtten, är tillförsäkrad inflytande på beslutsfattandet hos samhällsorganen. I en representativ demokrati som den svenska utövas medborgarinflytandet genom de politiska partierna. Med begreppet företagsdemokrati avser man i allmänhet att den anställde tillförsäkras insyn i och inflytande på verksamheten inom det företag eller den myndighet hos vilken han är anställd. Därvid kommer ofta inflytandet i frågor som rör den enskildes egna arbetsförhållanden i förgrunden.

Det system med kollektivavtalsförhandlingar mellan parterna på arbetsmarknaden som tillämpas i vårt land innebär att de anställda är tillförsäkrade inflytande i fråga om löner och vissa andra arbetsvillkor. Enligt statstjänstemannalagen (1965:274) och kommunaltjänstemannalagen (1965:275) får kollektivavtal emellertid inte träffas om bl. a. tjänsteorganisationens utformning, myndighets arbetsuppgifter, ledningen och fördelningen av arbetet inom myndigheten samt rätt till annan ledighet än semester. Bestämmelserna i arbetarskyddslagstiftningen om skyddskommitté och skyddsombud ger de anställda rätt till samråd i arbetarskyddsfrågor. Företagsnämnderna utgör i första hand ett forum för informationsutbyte och samråd. Företagsnämnd hos statlig myndighet kan dock enligt 4 § kungörelsen (1968:104) om företagsnämnder m. m. inom statsförvaltningen överta myndighetens rätt att besluta om ersättning och belöning i s. k. förslagsärenden samt om användning av medel som myndigheten disponerar för vissa personalvårdande åtgärder. Också inom enskild verksamhet, men däremot inte inom kommunalförvaltningen, kan beslutanderätt överföras till företagsnämnd.

Under de senaste åren har ett flertal åtgärder vidtagits i syfte att

förbättra förutsättningarna för företagsdemokrati inom statlig, kommunal och enskild verksamhet. År 1968 tillkallades delegationen (Fi 1969:64) för försöksverksamhet med företagsdemokrati i de statliga aktiebolagen. En primär uppgift för delegationen skall enligt direktiven vara att klarlägga möjligheterna till och förutsättningarna för ett till både grad och omfattning vidgat inflytande för de anställda. I direktiven till delegationen (Fi 1970:67) för förvaltningsdemokrati, som tillkallades år 1970, anförs att det bör undersökas om de anställdas inflytande på verksamheten inom den egna myndigheten och på förhållandena där kan ökas. Förutsättningarna för och resultatet av en viss omfördelning av beslutsbefogenheterna från nuvarande organ och nivåer till andra organ och nivåer inom myndigheterna bör prövas.

Representanter för de anställda ingår i styrelserna för bl. a. statens vattenfallsverk och SIDA. Hos några statliga myndigheter har personalen på annat sätt tillförsäkrats inflytande på verksamhetens beslut och vid flera myndigheter finns särskilda organ med personalrepresentation för frågor om personalutbildning, personalvård m. m. Särskilda åtgärder för att tillgodose behovet av samråd och information har också vidtagits inom en del statliga myndigheter.

Ett av SAF, LO och TCO tillsatt utvecklingsråd för samarbetsfrågor fastställde i september 1969 riktlinjer för försöksverksamhet med fördjupad företagsdemokrati. Försöksverksamheten skall enligt dessa riktlinjer äga rum på olika nivåer inom företagen med tonvikten lagd på den enskilde arbetstagarens möjligheter till ökat inflytande. Den skall omfatta varierande grader av inflytande från de anställdas sida.

LO-kongressen hösten 1971 underströk att arbetstagarna måste få ett verkligt medinflytande inom företagen, främst på de områden som berör dem dagligen och nära. Arbetstagarna bör enligt kongressen få rätt att utse en minoritet i aktiebolagens och de ekonomiska föreningarnas styrelser. Enligt de riktlinjer för vidgad företagsdemokrati som antogs av 1970 års TCO-kongress utgör de anställdas rätt till representation i företagets styrelser ett viktigt led i strävandena att öka de anställdas insyn och inflytande i företagen. Mellan LO och TCO å ena sidan samt SAF å andra sidan har förhandlingar ägt rum om rätt för de anställda att utse representanter i företagets styrelser. Sedan förhandlingarna strandat, hemställde arbetstagarorganisationerna för någon tid sedan om åtgärder för att få frågan löst genom lagstiftning. En inom industridepartementet utarbetad promemoria som läggs fram i dagarna väntas innehålla förslag om rätt för de anställda till representation i styrelserna för vissa aktiebolag.

Med stöd av Kungl. Maj:ts bemyndigande den 17 december 1971 har en utredning tillsatts för att göra en allmän översyn av arbetsfredslagstiftningen. Enligt utredningens direktiv bör arbetet på en översyn av lagstiftningen om förhandlingar och avtal på arbetsmarknaden i första hand inriktas på att skapa förutsättningar för ett verkligt arbetstagarinflytande på områden som berör den enskilde arbetstagaren nära och dagligen. Men ramen för utredningsarbetet bör enligt direktiven vara vidare än så. Den förhandlingsrätt som kommer att slås fast genom ny

lagstiftning bör i princip vara så vidsträckt att förhandlingar kan inledas i alla frågor på olika beslutsnivåer som det är angeläget för de anställda att få inflytande på. Utredningen bör emellertid enligt direktiven inte överväga reformer beträffande annan lagstiftning än den arbetsrättsliga. Utredningsuppdraget avser i princip alla arbetstagare, även de offentligt anställda. I direktiven anförs att utredningen bör pröva om det med hänsyn till de politiska organens beslutsbefogenheter och därpå grundad myndighetsutövning kan behövas särskilda inskränkningar i medinflytandet för de offentligt anställda.

År 1968 träffades mellan de dåvarande tre kommunförbunden å ena sidan samt Svenska kommunalarbetsförbundet, SACO och TCO-K å andra sidan en central överenskommelse rörande företagsnämnder. Mellan parterna skall enligt överenskommelsen gälla ett avtal angående företagsnämnder vid kommunala verk, sjukvårds- och andra inrättningar. Avtalet får lokal giltighet genom särskilt kollektivavtal. Sådana kollektivavtal lär ha träffats för samtliga kommuner och landstingskommuner. Företagsnämnden är enligt avtalet ett organ för information och samråd mellan arbetsgivaren och de anställda. Den har till uppgift att verka för en ändamålsenlig och rationellt bedriven verksamhet samt för ökad arbetstillfredsställelse och god samarbetsanda. Nämnden skall bestå av högst lika många arbetsgivar- som arbetstagarrepresentanter. Arbetstagarernas representanter utses av de lokala fackliga organisationerna. De skall vara anställda inom det förvaltningsområde för vilket nämnden inrättats.

I anslutning till den centrala överenskommelsen förband sig kommunförbunden att verka för en sådan ordning att befogenhet att besluta om ersättning för bl. a. förslag inom förslagsverksamheten skulle kunna tilläggas företagsnämnd. Parterna kom vidare överens om att två centrala råd för samarbetsfrågor, ett för det primärkommunala och ett för det landstingskommunala området, skulle inrättas i syfte att främja företagsnämndernas verksamhet, den lokala arbetarskyddsverksamheten och annan jämförlig lokal samrådsverksamhet mellan kommunerna och landstingskommunerna samt de anställda.

I mars 1970 gjorde de två råden vart för sig ett uttalande om försöksverksamhet med fördjupad företagsdemokrati. I uttalandena anförs att väsentliga insatser för en fördjupning av företagsdemokratin kan göras inom företagsnämndsavtalets ram men att det är angeläget att också andra åtgärder prövas. Enligt uttalandena bör försöksverksamheten äga rum på olika nivåer inom förvaltningsorganisationerna med tonvikten lagd på den enskilda arbetstagarens möjligheter till ökat inflytande. Experiment med varierande grader av inflytande från de anställdas sida bör komma i fråga. Som exempel på försöksverksamhet anges i uttalandena medverkan av de anställda i rationaliseringsverksamheten, vid personalpolitikens utformning, genom samråd vid utseende av arbetsledare m. fl., genom överläggningar med resp. förvaltningsledning samt genom representation i kommunala nämnder. Försöksverksamheten pågår f. n. inom flera kommuner och landstingskommuner.

Under senare år har riksdagen vid åtskilliga tillfällen haft att ta

ställning till motioner som rört företagsdemokratien inom kommunala och landstingskommunala förvaltningar. Under år 1970 behandlade sålunda konstitutionsutskottet en motion om sådana lagändringar att hinder inte skulle föreligga för representation från personalorganisationerna i kommunala nämnder samt en motion om sådana ändringar i kommunallagarna att försöksverksamheten med företagsdemokrati avseende bl. a. delegering till företagsnämnderna av beslutanderätt i personalvårdsärenden och ärenden om belöningar för förbättringsförslag skulle kunna genomföras inom de kommunala sektorerna. Utskottet anförde i sitt utlåtande (KU 1970:35) bl. a. att det inom de två centrala råden pågick undersökningar angående frågan om beslutanderätt för företagsnämnderna, att det låg närmast till hands att avvakta resultatet av försöksverksamheten med fördjupad företagsdemokrati inom den kommunala förvaltningen och att något initiativ från riksdagens sida därför inte behövdes. I enlighet med utskottets hemställan avtog riksdagen motionerna. En motion om bl. a. utredning av frågan om de legala förutsättningarna för delegering av viss beslutanderätt till företagsnämnd inom den kommunala sektorn behandlades samma år av bankoutskottet (BaU 1970:70). Utskottet hemställde att motionsyrkandet skulle avslås under hänvisning till bl. a. uppgifter av LO och TCO i remissyttranden över motionen om att undersökning av frågan om beslutanderätt för företagsnämnderna redan påbörjats inom Svenska kommunalarbetsförbundet och TCO. Riksdagen biföll utskottets hemställan. På hemställan av konstitutionsutskottet (KU 1971:31) avtog riksdagen år 1971 en motion av samma innehåll som den nyss redovisade. Yrkande om utredning av samma fråga har framställts också i en motion till årets riksdag (1972:157). I en annan motion till årets riksdag (1972:376) anføres att en översyn av lagstiftningen bör göras i syfte att bereda möjlighet för representanter för personalen att delta i sammanträden med olika organ inom kommunerna och landstingskommunerna.

I skrivelserna till chefen för inrikesdepartementet och chefen för civildepartementet anför Svenska kommunalarbetsförbundet att det är angeläget att det vidgade arbetstagarinflytande som förbereds i fråga om det enskilda näringslivet följs av motsvarande åtgärder på de statliga och kommunala områdena. F. n. förbereds lagstiftning som kan väntas leda till att de anställda får rätt till styrelserepresentation i sådana företag – statliga, kommunala och enskilda – som drivs i bolagsform. Den tilltänkta lagstiftningen väntas enligt kommunalarbetsförbundet inte omfatta en motsvarande rätt till representation för de anställda exempelvis när en kommun driver lokaltrafik genom ett kommunalt verk i stället för i bolagsform. Den organisationsform som kommunen valt bör emellertid, enligt vad kommunalarbetsförbundet anför, inte få lägga hinder i vägen för ett vidgat arbetstagarinflytande.

Kommunalarbetsförbundet påpekar att kommunallagstiftningen anses utgöra hinder mot facklig representation i kommunala nämnder och framhåller att förbundet inte önskar en sådan facklig representation som skulle rubba de politiska maktförhållanden som kommit till uttryck i

väljaropinionen. Frågan bör i stället kunna lösas genom en form av adjungering till kommunala nämnder. I avvaktan på en slutgiltig lösning bör det enligt kommunalarbetsareförbundets mening genom dispens från nuvarande bestämmelser öppnas en möjlighet för de kommunala och landstingskommunala organen att med enkel majoritet besluta om adjungerat ledamotskap för arbetstagarrepresentanter.

En fördjupad företagsdemokrati är ett väsentligt medel när det gäller att nå bättre förhållanden för de anställda och därigenom öka arbetstillfredsställelsen och säkerställa ett gott arbetsresultat. Det är alltså ett starkt intresse både från allmän synpunkt och från arbetstagsynpunkt att de personer som är anställda inom kommunala och landstingskommunala förvaltningar, liksom andra arbetstagare, får insyn i och inflytande över den verksamhet som bedrivs på deras arbetsområden. Frågan hur detta syfte skall nås erbjuder emellertid särskilda problem som inte har någon direkt motsvarighet inom enskild verksamhet och som i viss mån skiljer sig från de svårigheter som uppkommer när det gäller att tillgodose motsvarande intresse i fråga om dem som är anställda inom statsförvaltningen. Ett exempel härpå är de problem som kan vara förknippade med medverkan av företrädare för de anställda vid handläggningen hos kommunala nämnder.

Ledamöterna i de kommunala och landstingskommunala nämnderna är valda av kommunfullmäktige resp. landstinget, i regel på ett sådant sätt att nämndernas sammansättning motsvarar den medborgaropinion som kommit till uttryck vid ett allmänt val. Som jag förut nämnt kan kommunal och landstingskommunal nämnd endast genom enhälligt beslut medge företrädare för de anställda eller andra utomstående att närvara vid sammanträde med nämnden. Sådant beslut får giltighet endast för det sammanträde vid vilket det fattas.

Det utredningsuppdrag som, enligt vad jag anfört inledningsvis, lämnats till utredningen om den kommunala demokratin innebär att utredningen skall belysa de särskilda problem som kan möta bl. a. när det gäller att tillerkänna de anställda en vidgad närvarorätt vid sammanträden med kommunala och landstingskommunala nämnder – främst hur en vidgad närvarorätt skall kunna förenas med den politiska demokratin.

Försök med vidgad närvarorätt för de anställda ingår i programmet för den försöksverksamhet som bedrivs under ledning av de förut nämnda centrala råden. Sådana försök kan ge erfarenheter som är av värde vid de överväganden från mera allmänna synpunkter rörande en vidgad närvarorätt som enligt det nyss anförda skall ske inom utredningen om den kommunala demokratin. Enligt min mening är det angeläget att den svårighet att få till stånd sådana försök, som ligger i lagstiftningens principiella krav på enhälliga beslut och beslut för varje sammanträde rörande närvarorätt, undanröjs. Det bör ske genom att Kungl. Maj:t ges befogenhet att på framställning av kommun eller landstingskommun medge att viss kommunal eller landstingskommunal nämnd beslutar att företrädare för de anställda får närvara vid nämndens sammanträden. Jag

förordar därför att Kungl. Maj:t genom en särskild lag ges en sådan befogenhet. Jag förutsätter att Kungl. Maj:ts beslut med stöd av lagen meddelas efter samråd med vederbörande centrala råd.

För att den vidgade närvarorätten skall få något egentligt innehåll är det nödvändigt att den innefattar rätt att yttra sig vid sammanträdena dvs. rätt att delta i överläggningarna. En vidgad närvarorätt kan framstå som särskilt angelägen i fråga om vissa nämnder eller vissa typer av ärenden, t. ex. ärenden som – utan att avse förhållanden som regleras i kollektivavtal – rör arbetsförhållandena eller andra frågor av särskild betydelse för just de anställda eller frågor i vilka det är av särskilt intresse att kunna tillgodogöra sig de anställdas kunskaper och erfarenheter. Det synes emellertid inte nödvändigt att inskränka Kungl. Maj:ts befogenhet att medge att nämnd beslutar om sådan närvarorätt till att avse vissa i lagen angivna nämnder eller slag av ärenden. Självfallet bör emellertid en begränsning kunna göras inte bara till viss nämnd utan också till handläggningen av ärenden av visst slag. Samrådet med de centrala råden torde ge vägledning i sådana avgränsningsfrågor.

Med stöd av det anförda förordar jag att det i den särskilda lagen föreskrivs att Kungl. Maj:t får på framställning av kommun eller landstingskommun medge att viss kommunal eller landstingskommunal nämnd beslutar att företrädare för de anställda får närvara vid nämndens sammanträden och deltaga i överläggningarna men inte i besluten. Det synes inte nödvändigt att i lagen erinra om att nämnden även utan Kungl. Maj:ts medgivande kan för visst sammanträde enhälligt besluta om närvarorätt m. m. Däremot bör av lagen framgå att medgivandet kan begränsas till handläggningen av ärenden av visst slag. Lagen bör få rubriken Lag om närvarorätt vid sammanträde med kommunal eller landstingskommunal nämnd. Av syftet med lagstiftningen – att främja viss försöksverksamhet – följer att Kungl. Maj:ts beslut torde bli tidsbegränsade. Någon uttrycklig föreskrift härom synes inte behövas.

De anställdas företrädare bör utses av de lokala fackliga organisationerna och själva vara anställda hos resp. kommun eller landstingskommun. Detta bör föreskrivas i lagen. Några närmare föreskrifter om hur de skall utses behövs enligt min mening inte. Jag förutsätter att nämnderna utan uttryckliga föreskrifter därom tillser att företrädare för anställda tillhörande olika fackliga organisationer bereds tillfälle att närvara och att närvarorätt inte medges i sådan omfattning att effektiviteten i nämndernas arbete blir lidande. Från sistnämnda synpunkt torde det ofta vara lämpligt att lokala fackliga organisationer som tillhör samma centrala fackliga organisation gemensamt utser företrädare för dem av de anställda som tillhör den centrala organisationen.

Den nya lagen bör träda i kraft snarast möjligt.

I enlighet med det anförda har inom civildepartementet upprättats förslag till

lag om närvarorätt vid sammanträde med kommunal eller landstingskommunal nämnd.

• Jag hemställer att Kungl. Maj:t föreslår riksdagen att antaga förslaget. Ärendet bör behandlas under riksdagens vårsession.

Med bifall till vad föredraganden sålunda med instämmande av statsrådets övriga ledamöter hemställt förordnar Hans Maj:t Konungen att till riksdagen skall avlätas proposition av den lydelse bilaga till detta protokoll utvisar.

Ur protokollet:
Britta Gyllensten