

Regeringens proposition

1978/79:188

om fördjupad företagsdemokrati i kommuner och landstingskommuner;

beslutad den 29 mars 1979.

Regeringen föreslår riksdagen att antaga de förslag som har upptagits i bifogade utdrag av regeringsprotokoll.

På regeringens vägnar

OLA ULLSTEN

BERTIL HANSSON

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås åtgärder som syftar till att utveckla och fördjupa företagsdemokratin i kommuner och landstingskommuner. Avsikten är att de anställda skall få bättre möjligheter till inflytande och insyn i frågor som rör förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare samt att de anställdas erfarenheter och kunskaper skall kunna tas till vara på ett bättre sätt än hittills. Utvecklingen av företagsdemokratin skall ske inom de ramar som har lagts fast för medbestämmandet inom den offentliga sektorn i samband med arbetsrättsreformen samt med hänsyn till den kommunala sektorns särart.

I propositionen föreslås att kommunallagen och lagen om kommunalförbund ändras så att det blir möjligt att inrätta partssammansatta organ i kommuner, landstingskommuner och kommunalförbund.

De partssammansatta organen kan enligt förslagen i propositionen få vissa berednings-, förvaltnings- och verkställighetsuppgifter i frågor som rör förhållandet mellan kommunen eller landstingskommunen som arbetsgivare och dess arbetstagare. Med hänsyn till vikten av att den politiska demokratin inte kränks föreskrivs att till partssammansatta organ inte får överlämnas att avgöra frågor som rör den kommunala eller landstingskommunala verksamhetens mål, omfattning, inriktning eller kvalitet. I princip får de partssammansatta organen inte heller behandla frågor som avser myndighetsutövning. Det ankommer på kommunfullmäktige resp. landstinget att i reglemente för de partssammansatta organen ange dessas uppgifter, sammansättning, mandattid och verksamhetsformer.

Förslagen bygger på förutsättningen att arbetsmarknadens parter i samband med förhandlingar om medbestämmandeavtal aktualiserar frågan om partssammansatta organ.

Lagändringarna avses träda i kraft den 1 juli 1979.

1 Förslag till Lag om ändring i kommunallagen (1977:179)

Härigenom föreskrivs i fråga om kommunallagen (1977:179)
dels att 1 kap. 5 § och 7 kap. 2 och 3 §§ skall ha nedan angivna lydelse,
dels att i lagen skall införas en ny paragraf, 3 kap. 13 a §, av nedan angivna
lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap. 5 §

Kommuns och landstingskommuns beslutanderätt utövas av fullmäktige.

Förvaltning och verkställighet ankommer på styrelsen och övriga nämnder. Nämnderna bereder även ärenden som skall avgöras av fullmäktige. För sådan uppgift kan tillsättas särskild beredning bestående av en eller flera personer.

I kommuner och landstingskommuner får tillsättas partssammansatta organ. Ett sådant organ kan, om ej annat följer av lag eller annan författning, ha till uppgift att inom styrelsens eller andra nämnders verksamhetsområden svara för beredning, förvaltning och verkställighet i ärenden som rör förhållandet mellan kommunen eller landstingskommunen som arbetsgivare och dess arbetstagare. Till ett partssammansatt organ får ej överlämnas att avgöra frågor som avser den kommunala eller landstingskommunala verksamhetens mål, inriktning, omfattning eller kvalitet eller frågor som avses i 3 § första stycket förvaltningslagen (1971:290) med undantag av ärenden om anställning, ledighet, vikariat och förslagsbelöning.

Fullmäktige får uppdraga åt styrelsen eller annan nämnd att i fullmäktiges ställe fatta beslut i viss grupp av ärenden, i den mån ej annat följer av lag eller annan författning. Sådant uppdrag får ej avse ärenden som är av principiell beskaffenhet eller i övrigt av större vikt.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

3 kap. 13 a §

Fullmäktige tillsätter partssammansatta organ. Ett partssammansatt organ består av företrädare för kommunen eller landstingskommunen och av företrädare för arbetstagarerna. Kommunens eller landstingskommunens företrädare i ett partssammansatt organ väljs av fullmäktige eller av styrelsen eller annan nämnd som fullmäktige utser. Arbetstagarernas företrädare utses av berörda arbetstagarorganisationer.

Fullmäktige fastställer reglementen för de partssammansatta organen i kommunen eller landstingskommunen. I reglementet anges det partssammansatta organets uppgifter, sammansättning, mandattid och verksamhetsformer. Bestämmelserna i 3 kap. 9 § andra stycket och 10 § tredje stycket tillämpas också på ett partssammansatt organ. Detsamma gäller i fråga om bestämmelserna i 3 kap. 10 § andra stycket om förande av protokoll, protokolls innehåll, justering av protokoll, tillkännagivande om justering och reservation.

Styrelsen eller en annan nämnd inom vars verksamhetsområde ett partssammansatt organ har tillsatts får återkalla uppdrag som överlämnats till organet, om synnerliga skäl föreligger till det.

7 kap. 2 §

I fråga om besvär över beslut av kommunstyrelsen eller annan kommunal nämnd skall bestämmelserna i 1 § om besvär över beslut av kommunfullmäktige tillämpas på

I fråga om besvär över beslut av kommunstyrelsen, annan kommunal nämnd eller *partssammansatt organ* skall bestämmelserna i 1 § om besvär över beslut av kommun-

Nuvarande lydelse

motsvarande sätt, om ej annat sägs i 3 § eller är särskilt föreskrivet. I fråga om besvär över beslut av förvaltningsutskottet eller annan landstingskommunal nämnd skall bestämmelserna i 1 § om besvär över beslut av landsting tillämpas på motsvarande sätt, om ej annat sägs i 3 § eller är särskilt föreskrivet. Besvär får ej anföras över beslut av rent förberedande eller rent verkställande art.

Bestämmelserna i första stycket gäller även beslut som har fattats med stöd av uppdrag enligt 3 kap. 12 §. I fråga om beslut som ej har protokollförts särskilt räknas besvärstiden från den dag då justering av protokoll, som har förts vid det sammanträde med styrelsen eller nämnden varvid beslutet har anmälts, har tillkännagivits på anslagstavlan.

Bestämmelserna i första stycket gäller också i fråga om besvär över sådant beslut av revisorerna som avses i 5 kap. 4 §.

7 kap. 3 §

Fullmäktige får utse särskild nämnd med uppgift att pröva besvär över styrelsens, annan nämnds eller revisorernas beslut om tillsättning av eller förordnande på kommunal eller landstingskommunal tjänst, entledigande från sådan tjänst eller disciplinär åtgärd mot tjänsteman, om besvär över beslutet annars skulle ha anförts enligt 2 §. Bestämmelserna i 4–10, 13–17, 19 och 20 §§ förvaltningslagen (1971:290) tillämpas på motsvarande sätt i ärende hos sådan besvärsnämnd.

Föreslagen lydelse

fullmäktige tillämpas på motsvarande sätt, om ej annat sägs i 3 § eller är särskilt föreskrivet. I fråga om besvär över beslut av förvaltningsutskottet, annan landstingskommunal nämnd eller *partssammansatt organ* skall bestämmelserna i 1 § om besvär över beslut av landsting tillämpas på motsvarande sätt, om ej annat sägs i 3 § eller är särskilt föreskrivet. Besvär får ej anföras över beslut av rent förberedande eller rent verkställande art.

Fullmäktige får utse särskild nämnd med uppgift att pröva besvär över styrelsens, annan nämnds, *partssammansatt organs* eller revisorernas beslut om tillsättning av eller förordnande på kommunal eller landstingskommunal tjänst, entledigande från sådan tjänst eller disciplinär åtgärd mot tjänsteman, om besvär över beslutet annars skulle ha anförts enligt 2 §. Bestämmelserna i 4–10, 13–17, 19 och 20 §§ förvaltningslagen (1971:290) tillämpas på motsvarande sätt i ärende hos sådan besvärsnämnd.

Reglemente för besvärsnämnd antages av fullmäktige.

Om ej annat föreskrives i reglementet, tillämpas bestämmelserna i 3 kap. 13 § andra stycket, med undantag av hänvisningen till 3 kap. 9 § andra stycket och 3 kap. 11 § första stycket, på motsvarande sätt på besvärsnämnd.

Om besvärsnämnd finns, får den som är missnöjd med beslut som avses i

första stycket anföra besvär hos nämnden inom den tid, som föreskrives i 1 § andra stycket och 2 § andra stycket.

Beträffande besvär över besvärsnämnds beslut tillämpas bestämmelserna i 1 § på motsvarande sätt. Till stöd för sådana besvär får dessutom åberopas att det hos besvärsnämnden överklagade beslutet är oriktigt på någon sådan grund som sägs i 1 §.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1979.

2 Förslag till

Lag om ändring i lagen (1957:281) om kommunalförbund

Härigenom föreskrivs, att 3 och 12 §§ lagen (1957:281) om kommunalförbund¹ skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §

Kommunalförbunds beslutanderät: utövas av förbundets fullmäktige.

Förvaltning och verkställighet tillkomma förbundets styrelse och övriga nämnder. Nämnderna bereda även ärenden som skola avgöras av fullmäktige. För sådan uppgift kan särskild beredning bestående av en eller flera personer tillsättas.

I kommunalförbund får tillsättas partssammansatta organ. Ett sådant organ kan, om ej annat följer av lag eller annan författning, ha till uppgift att inom styrelsens eller andra nämners verksamhetsområden svara för beredning, förvaltning och verkställighet i ärenden som rör förhållandet mellan förbundet som arbetsgivare och dess arbetstagare. Till ett partssammansatt organ får ej överlämnas att avgöra frågor som avser förbundsverksamhetens mål, inriktning, omfattning eller kvalitet eller frågor som avses i 3 § första stycket förvaltningslagen (1971:290) med undantag av ärenden om anställning, ledighet, vikariat och förslagsbelöning.

12 §

Där ej annat är särskilt föreskrivet, tillämpas bestämmelserna i 3 kap. 1–16 §§ kommunallagen (1977:179) på motsvarande sätt i fråga om kommunalförbunds styrelse och övriga nämnder m. m.

Där ej annat är särskilt föreskrivet, tillämpas bestämmelserna i 3 kap. 1–16 §§ kommunallagen (1977:179) på motsvarande sätt i fråga om kommunalförbunds styrelse och övriga nämnder, *partssammansatta organ* m. m.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1979.

¹ Lagen omtryckt 1977:181.

KOMMUNDEPARTEMENTET

Utdrag
PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1979-03-29

Närvarande: statsministern Ullsten, ordförande, och statsråden Sven Romanus, Mundebo, Wikström, Friggebo, Huss, Rodhe, Hansson, Enlund, Lindahl, Winther, De Geer, Gabriel Romanus, Tham, Bondestam.

Föredragande: statsrådet Hansson

Proposition om fördjupad företagsdemokrati i kommuner och landstingskommuner.

1 Inledning

Den 20 mars 1970 bemyndigade Kungl. Maj:t chefen för dåvarande civildepartementet att tillkalla sakkunniga för att göra en översyn av den kommunala demokratin (utredningen om den kommunala demokratin). Genom tilläggsdirektiv våren 1972 fick utredningen i uppdrag att utreda vissa frågor om personalinflytande i den kommunala verksamheten.

I tilläggsdirektiven framhålls att 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 enligt direktiven 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 verksamheten på arbetsplatsen. Frågan om 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.

Mot denna bakgrund har utredningen haft att överväga sådana författningsändringar som behövs, dels för att kommunala och landstingskommunala nämnder genom majoritetsbeslut skall kunna medge representanter för de anställda att närvara vid resp. nämnds sammanträden och delta i överläggningarna men inte i besluten, dels för att nämndernas beslutanderätt i vissa ärenden skall kunna överföras till företagsnämnd eller annat organ med arbetstagarrepresentation.

Utredningen lämnade i augusti månad 1977 betänkandet (SOU 1977:39) Företagsdemokrati i kommuner och landstingskommuner.

Efter remiss har yttranden över betänkandet avgetts av regeringsrätten, riksdagens ombudsmän (JO), hovrätten för Övre Norrland, socialstyrelsen, kammarkollegiet, statskontoret, statens avtalsverk, statens personalnämnd, skolöverstyrelsen, universitets- och högskoleämbetet, arbetsmarknadsstyrelsen, arbetarskyddsstyrelsen, arbetsdomstolen, statens planverk, 14 länsstyrelser, nya arbetsrättskommittén, samtliga landstingskommuner, 194 kommuner, Sydvästra Skånes kommunalförbund, Göteborgs och Bohus läns vårdskoleförbund, Landstingsförbundet, Svenska kommunförbundet, Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund, Svenska arbetsgivareföreningen, Sveriges industriförbund, Centralorganisationen SACO/SR, Landsorganisationen i Sverige (LO), Svenska Kommunalarbetareförbundet, Tjänstemännens centralorganisation (TCO), Sveriges kommunaljuridiska förening, Föreningen Sveriges kommunalekonomer, Sveriges socionomförbund, Sveriges allmännyttiga bostadsföretag, Riksförbundet Hem och Skola, Svenska arkitekters riksförbund och Handikappförbundens centralkommitté. Universitets- och högskoleämbetet har bifogat yttranden från de juridiska och samhällsvetenskapliga fakultetsnämnderna. Yttranden har dessutom inkommit från Arbetslivscentrum, Kristen demokratisk samling, Folkpartiets ungdomsförbund och Centerns ungdomsförbund. Sammanlagt har 267 remissvar inkommit.

Efter bemyndigande av den dåvarande regeringen (Dir. 1978:63 och 87) tillsattes hösten 1978 en expertkommitté (Kn 1978:02) för att överarbeta utredningens förslag. En fortsatt beredning av vissa av de frågor som behandlas i utredningens betänkande har också ägt rum inom kommundepartementet.

Jag anhåller att nu få ta upp frågan om åtgärder för att göra det möjligt att inrätta partssammansatta organ i kommuner, landstingskommuner och kommunalförbund. Särskilt samråd har ägt rum med arbetsmarknadsministern och med statsrådet Wahlberg.

I fråga om nuvarande förhållanden och den företagsdemokratiska utvecklingen på det kommunala området får jag hänvisa till betänkandet. En översiktlig framställning lämnas dock i det följande. Den del av betänkandet som innehåller utredningens överväganden och förslag beträffande partssammansatta organ bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 1*. En sammanställning av remissyttrandena i denna del bör fogas till protokollet som *bilaga 2*.

2 Allmän motivering

2.1 Arbetsrättsreformen m. m.

Genom förhandlingsrättsreformen år 1965 skapades förutsättningar för stats- och kommunaltjänstemännens fackliga organisationer att träffa kollektivavtal med arbetsgivarna beträffande tjänstemännens ekonomiska villkor och anställningsförhållanden i övrigt. Reformen innebar också att det i viss omfattning blev möjligt för tjänstemännens fackliga organisationer och de offentliga arbetsgivarna att tillgripa stridsåtgärder.

Vid reformen undantogs emellertid vissa betydelsefulla frågor från det avtalsbara området, t. ex. sådana som gällde myndighets verksamhet, tjänsteorganisationens utformning, tjänstetillsättning och disciplinär bestraffning. Begränsningarna i avtalsfriheten angavs i 3 § statstjänstemannalagen (1965:274) och 2 § kommunaltjänstemannalagen (1965:275). Genom ändringar år 1973 i dessa bestämmelser blev det möjligt att träffa avtal om bl. a. ledningen och fördelningen av arbetet inom en myndighet.

Bestämmelserna om avtalsförbud bör ses mot bakgrund av att den offentliga verksamhetens syfte är att tillgodose allmänna intressen. Det ansågs att avtalsfriheten på den offentliga sektorn borde vika för vissa grundläggande demokratiska principer, t. ex. principen om medborgarnas självklara rätt till inflytande över de politiska besluten och principen om de politiska organens handlingsfrihet. Inskränkningarna i avtalsfriheten gällde bara beträffande tjänstemannagrupperna. Redan före förhandlingsrättsreformen var det sålunda möjligt att träffa kollektivavtal om t. ex. kommunalarbetarnas anställningsförhållanden.

Genom lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet (MBL) skapades en gemensam grund för de anställdas medbestämmande i offentlig och enskild verksamhet. Lagen äger tillämpning på förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare (1 §). Dit räknas enligt förarbetena (prop. 1975/76:105, bil. 1, s. 326) inte bara frågor som rör anställningsvillkor utan också frågor som rör arbetets ledning och fördelning och de förhållanden i övrigt under vilka arbetet utförs. Även företagsledningsfrågor och frågor som rör bedrivandet av arbetsgivarens verksamhet i stort hör till förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare. Enligt MBL tillförsäkras arbetstagarna inflytande genom bestämmelser om bl. a. förhandlings- och informations-skyldighet för arbetsgivaren, medbestämmanderätt genom kollektivavtal samt tolkningsföretråde och s. k. kvardröjande stridsrätt för arbetstagarna.

MBL trädde i kraft den 1 januari 1977. Samtidigt infördes lagen (1976:600) om offentlig anställning (LOA) som ersatte statstjänstemannalagen och kommunaltjänstemannalagen. I LOA finns särskilda bestämmelser om t. ex. arbetskonflikter, tjänstetillsättning och tjänstgöringsskyldighet som för den offentliga sektorns del har ansetts påkallade bl. a. av hänsyn till den politiska demokratin. För kommunalanställda i allmänhet gäller bara lagens allmänna

bestämmelser och bestämmelserna om arbetskonflikter och skadestånd. Lagen gäller däremot i sin helhet för t. ex. lärare med statligt reglerad anställning (1 kap. 5 §).

Någon motsvarighet till avtalsförbudet i 3 § statstjänstemannalagen och 2 § kommunaltjänstemannalagen finns inte i LOA. I motiven anförde emellertid föredraganden att den grundläggande förutsättningen för den fortsatta utvecklingen av de anställdas medbestämmande inom den offentliga sektorn måste vara principen om den politiska demokratins suveränitet (prop. 1975/76:105, bil. 2, s. 144). De stats- och kommunalanställdas inflytande får, anförde han vidare, alltså inte utvidgas i så hög grad att de allmänna medborgarintressena – som alla myndigheter har att beakta – kommer i kläm. Han anförde vidare (s. 150) att det skulle strida mot vår demokratiska ordning – som den kommer till uttryck främst i regeringsformen (RF) och kommunallagarna – 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. Vad angår risken för kränkning av den politiska demokratin uttalade föredraganden att man kan utgå ifrån att arbetstagarorganisationerna inte kommer att vidta några åtgärder som direkt eller indirekt inkräktar på den politiska demokratin (s. 154). Som skäl för denna ståndpunkt angav han bl. a. att de erfarenheter som vunnits efter förhandlingsrättsreformen år 1965 i huvudsak är positiva och ger belägg för de fackliga organisationernas vilja och förmåga att utöva sin maktställning under ansvar.

Även om det inte finns något avtalsförbud i MBL eller LOA, får naturligtvis avtal inte träffas i strid mot RF, kommunallagen (1977:179) (KL) eller annan tvingande lagstiftning. Den omständigheten att ett tilltänkt medbestämmandeavtal, utan att strida mot lag, skulle kränka den politiska demokratin innebär inte att den offentlige arbetsgivaren kan vägra att ingå i förhandling. Genom ett särskilt huvudavtal för den offentliga sektorn har avtalsparterna emellertid skapat en möjlighet att få en bedömning av gränsdragningen mellan det område som parterna bör kunna reglera genom kollektivavtal och det område inom vilket politikerna och myndigheterna ensamma bör ha beslutanderätten. Enligt avtalet har parterna i fråga om sådana ämnen varom avtal får anses kränka den politiska demokratin enats om att sträva efter fredliga förhandlingar och att undvika stridsåtgärder. En särskild nämnd har inrättats med rekommenderande funktioner i tvister om frågor där avtal kan inkräkta på den politiska demokratins område. Nämnden träder i funktion, om avtalsparterna gemensamt begär det. I samband med att en stridsåtgärd aktualiserats kan endera parten påkalla behandling av nämnden. Stridsåtgärder får enligt huvudavtalet inte förekomma så länge tvistefrågan behandlas av nämnden. Inget ärende har hittills hänskjutits till den särskilda nämnden.

Den allmänna debatten om en fördjupning av företagsdemokratin har i hög grad utgått från förhållandena på den enskilda sektorn. De demokratiserings-

strävanden som därvid har aktualiserats, speciellt när det gäller de företagsledande funktionerna, har en i väsentliga delar annorlunda bakgrund än vad som gäller för den offentliga sektorn. På den enskilda sektorn saknar resonemangen om politisk demokrati relevans. En motsvarighet finns dock när det gäller sådan verksamhet av ideell natur eller med kooperativt, fackligt, politiskt eller annat opinionsbildande ändamål som enligt 2 § MBL undantas från lagens tillämpningsområde såvitt gäller verksamhetens mål och inriktning.

Även mellan statlig och kommunal verksamhet finns skillnader som är väsentliga i detta sammanhang. De kommunala nämnderna har, i motsats till de statliga myndigheternas styrelser, en renodlat politisk sammansättning. Kommunallagstiftningen utgår vidare från att de förtroendevalda deltar direkt även i beredningen av ärendena och i beslutens verkställande. Förhållandena varierar beroende på kommunstorlek, administrativ utveckling, verksamhetens art, lokal praxis, tradition osv. Utmärkande för det kommunala området är att ett politiskt ansvar kan utkrävas i alla frågor.

2.2 Den kommunala sektorns struktur

2.2.1 Kommunernas och landstingskommunernas organisation

Den kommunala verksamhetens villkor är inte enhetliga. Detta hänger samman med skillnaderna mellan olika kommuner och landstingskommuner i fråga om befolkningsmässiga och geografiska förhållanden, näringslivsstruktur, skatteunderlag m. m. De skiftande förutsättningarna återverkar på verksamhetens uppläggning, organisation och personalsammansättning. Det företagsdemokratiska utvecklingsarbetet i kommuner och landstingskommuner kan därför inte utgå från enhetliga förutsättningar.

Genom KL, som trädde i kraft den 1 juli 1977, har kommunerna och landstingskommunerna fått större frihet att anpassa sina verksamhetsformer efter de lokala förhållandena.

Enligt 1 kap. 5 § KL utövas kommuns och landstingskommuns beslutanderätt av kommunfullmäktige resp. landstinget. Förvaltning och verkställighet ankommer på kommunstyrelsen resp. förvaltningsutskottet och övriga nämnder. Nämnderna bereder också de ärenden som skall avgöras av kommunfullmäktige eller landstinget.

Kommunfullmäktige och landsting fattar alla viktigare finansiella beslut. De beslutar om förfogande över kommunens eller landstingskommunens förmögenhet, köp och försäljning av fastigheter, upptagande av lån och ingående av borgen. Beslut om utgifter, anslag och anslagsvillkor fattas också av dem. De bestämmer vidare om kommunalskattens storlek och fastställer avgifter för kommunal service m. m. Beslut om den kommunala förvaltningens organisation och verksamhetsformer tillkommer också fullmäktige resp. landstinget.

De beslutande organen får uppdra åt nämnderna att i fullmäktiges resp. landstingets ställe besluta i vissa ärenden. Ett sådant uppdrag får inte avse ärenden som är av principiell beskaffenhet eller i övrigt av större vikt.

Kommunstyrelsen i kommunerna och förvaltningsutskottet i landstingskommunerna är ett ledande och samordnande organ som har till uppgift att leda och ha överinseende över övriga nämnders verksamhet, att följa de frågor som kan inverka på kommunens eller landstingskommunens utveckling och ekonomiska ställning samt att hos fullmäktige resp. landstinget, nämnderna och andra myndigheter göra de framställningar som behövs (3 kap. 1 §). Kommunstyrelsen och förvaltningsutskottet är kommunens resp. landstingskommunens centrala budgetorgan, vilket ger styrningsmöjligheter gentemot de övriga nämnderna.

I kommunerna och landstingskommunerna finns vid sidan av kommunstyrelsen resp. förvaltningsutskottet dels fakultativa eller kommunallagsreglerade nämnder, dels specialreglerade nämnder (3 kap. 13 § KL). De fakultativa nämnderna inrättas för uppgifter som kommunerna och landstingskommunerna frivilligt tar på sig. Deras organisation och verksamhetsformer regleras enbart av KL. De specialreglerade nämnderna inrättas för sådan uppgifter som regleras av särskilda författningar. Dessa nämnder är i allmänhet obligatoriska. På grund av hänvisningar i specialförfattningarna gäller bestämmelserna i KL om nämndernas organisation och verksamhetsformer också för dessa nämnder.

Den kommunala förvaltningsorganisation som betjänar nämnderna regleras inte i lag. Förvaltningsorganisationen är mycket varierande till sin uppbyggnad och omfattning i både kommuner och landstingskommuner. Den vanligaste organisationsmodellen i de små kommunerna (upp till 10 000 invånare) är en s. k. sammanhållen förvaltning. Samtliga kontorsenheter är där underställda en gemensam förvaltningschef, som är ansvarig inför kommunstyrelsen. I medelstora och stora kommuner (10 000 – 50 000 invånare) är det vanligast att man har en organisationsmodell, som bygger på fristående förvaltningar. För varje nämnd finns en särskild förvaltning. Normalt finns det ingen chefstjänsteman, som svarar för samordning mellan de olika förvaltningarna. Om det finns flera kommunalråd, svarar dessa ofta för flera förvaltningar enligt rotel- eller programområdesindelning.

I de största kommunerna (över 50 000 invånare) är förvaltningsorganisationen omfattande. Förvaltningarna lyder direkt under resp. nämnd. Ytterst ansvarig inför nämnden är en förvaltningschef. Kommunalråden har ett övergripande politiskt ansvar framför allt beträffande planeringsverksamheten och för samordning av den politiska beredningen inom resp. område. De ansvarar för förvaltningarna enligt rotelindelning, programområdesindelning eller liknande. Ofta finns en särskild beredning, där kommunalråden inbördes samordnar sin verksamhet. Exempel finns också på att kommunalråden inte har direkt ansvar för förvaltningarna. I de största kommunerna har i viss utsträckning utvecklats speciella styrsystem, som syftar till att

tillgodose behoven av central samordning och decentralisering i stora organisationer.

Även på det landstingskommunala området finns heltidsengagerade förtroendevalda, landstingsråd. Dessa har överinseende över förvaltningen, fattar beslut i vissa ärenden, ombesörjer politisk samordning etc. Landstingsrådets ställning kan i huvudsak liknas vid kommunalrådets. I vissa större landstingskommuner med flera landstingsråd finns en särskild s. k. landstingsrådsberedning.

Förvaltningsorganisationen i landstingskommunerna kännetecknas av att den hålls samman i landstingskansliet. Samtliga avdelningar är oftast underställda landstingsdirektören. Denne har inför förvaltningsutskottet ansvaret för den samlade verksamheten. I en del landstingskommuner förekommer att kansliresurserna är spridda så att vissa nämnder har egna kanslier. Sälunda har t. ex. sjukvårdsstyrelsen inte sällan ett eget kansli. Chefen för detta är då direkt ansvarig inför sjukvårdsstyrelsen.

2.2.2 De kommunalt anställda

Det totala antalet anställda inom den kommunala sektorn uppgår till omkring 800 000 personer. Detta betyder att ungefär var femte yrkesverksam person i landet är kommunalt anställd. Tyngdpunkten i arbetsfördelningen inom den offentliga sektorn har successivt förskjutits mot det kommunala området. Även om takten i den kommunala expansionen tenderar att avta, är det en vanlig bedömning att kommunernas och landstingskommunernas andel av landets totala arbetskraftsvolym sannolikt inte kommer att minska under överskådlig tid.

En naturlig följd av de stora olikheterna i kommunstorlekar och servicebehov är att antalet anställda varierar avsevärt mellan kommunerna. De två största kommunerna har vardera närmare 50 000 anställda, medan den minsta har knappt 200. Bland landstingskommunerna varierar antalet anställda mellan omkring 60 000 och omkring 7 000 personer. Kommunerna och landstingskommunerna hör i regel till de största arbetsgivarna inom resp. region. Ett typiskt drag för den kommunala verksamheten är dess mångsidighet. Den rikt förgrenade verksamheten medför att personalen representerar en mångfald yrken, utbildningsvägar, lönenivåer etc. Antalet deltidsarbetande har ökat mycket kraftigt under de senaste åren. Man räknar numera med att hälften av den kommunala personalen är deltidsanställd. 95 % av de deltidsarbetande är kvinnor.

Den relativt komplicerade personalstrukturen återspeglas i fråga om tjänstemännen i en betydande spridning på olika förbund inom huvudorganisationerna. Bland kommunalarbetarna rekryterar Svenska kommunalarbetsförbundet (SKAF), som tillhör LO, i princip samtliga grupper. Organisationstillhörigheten bland kommunalarbetarna uppges vara drygt 80-procentig. Bland tjänstemännen är den fackliga anslutningen något lägre.

men allmänt sett i stigande.

Samtliga kommuner är anslutna till Svenska kommunförbundet, medan samtliga landstingskommuner är anslutna till Landstingsförbundet. Gotlands, Malmö och Göteborgs kommuner, som inte ingår i någon landstingskommun, är anslutna till båda förbunden.

2.2.3 *Den kommunala personalfunktionen*

Av 3 kap. 14 § KL följer att kommunfullmäktige och landstinget själva avgör om de personaladministrativa uppgifterna skall skötas av en särskild nämnd eller av varje nämnd för sig.

Av kommunerna har (1 juli 1977) 115, dvs. omkring 40 %, valt att låta en särskild nämnd handlägga dessa uppgifter. I övriga fall har kommunstyrelsen – oftast via ett utskott – motsvarande uppgift. Av landstingskommunerna har majoriteten (17) inrättat en särskild personalnämnd. I övriga fall ligger uppgifterna hos förvaltningsutskottet eller en delegation inom utskottet.

Antalet anställda inom personalfunktionerna varierar kraftigt efter kommunens resp. landstingskommunens storlek. Av hävd har löne- och avtalsarbetet prioriterats, medan allmän personaltjänst först under senare år har börjat utvecklas kvantitativt och kvalitativt. Tendensen i kommunerna tycks dock vara att befattningar som personalsekreterare, personalassistent o. d. inrättas i allt högre omfattning. I större kommuner och i landstingskommuner finns vissa centrala samordnande specialistresurser. Dessutom har åtminstone de större förvaltningarna någon tjänsteman som svarar för personaladministrativa frågor, ibland finns t. o. m. särskilda personalavdelningar.

De kommunala nämnderna har i princip ett betydande eget ansvar för de löpande personalfrågorna. Flera faktorer medför emellertid inskränkningar i detta självständiga ansvar. Främst bör uppmärksammas att kommunens eller landstingskommunens personalstat, som fastställs av fullmäktige resp. landstinget i samband med budgeten, normalt är ytterst detaljerad och specificerad i fråga om t. ex. tjänstestruktur och destination av speciella personalanslag. En stark central styrning förekommer allmänt i fråga om utformningen av anställningsvillkoren för de kommunalt anställda. I överenskommelser mellan huvudorganisationerna fastställs regelmässigt inte bara ramar utan i betydande utsträckning också detaljerade bestämmelser som blir styrande för lokala följdförhandlingar och tas in i de lokala avtalen. Personalorganet har regelmässigt en exklusiv befogenhet att för kommunens resp. landstingskommunens räkning ingå kollektivavtal om anställningsförhållanden. I vissa fall förekommer också att personalorganet har ålagts förhållandevis vittgående befogenheter beträffande t. ex. anställning av personal, beslut om intern utbildning eller bedrivande av företagshälsovård. Ibland ingår även befogenhet att avgöra vissa organisations- och rationaliseringsfrågor. Härtill kommer uppgifter som konsult- och serviceorgan inom

det personaladministrativa området. Personalorganet brukar också ha till uppgift att samordna och utveckla kommunens allmänna personalpolitik.

Nämndernas faktiska befattning med och självständighet i personalfrågor varierar alltså. En utpräglad centraliserad personalfunktion är vanligast i mindre kommuner. I större kommuner och i landstingskommuner eftersträvas ofta en ordning som innebär att övergripande frågor samordnas centralt, medan löpande personalfrågor handläggs så nära arbetsplatsen som möjligt. Detta senare innebär att man decentraliserar beslut i löpande anställningsfrågor och att nämnderna har ett mer direkt och påtagligt ansvar för personalplanering, personalutveckling, personalsociala frågor, interna arbetsmiljöfrågor etc. I vissa kommuner kan alltså en mångfald löpande personalfrågor handläggas på förvaltningsnivå. Inom den kommunala sektorn är det vanligare än inom den statliga att politiskt valda organ beslutar i personalfrågor. I kommunerna är det inte så vanligt som i enskilda företag att beslutanderätten i personalfrågor delegeras från styrelsen till ett underordnat organ.

2.3 Utvecklingen av företagsdemokratien i kommuner och landstingskommuner

2.3.1 Företagsnämndsverksamheten

Samrådsinstitutionerna i kommunerna och landstingskommunerna har utvecklats under efterkrigstiden. Den första överenskommelsen om s. k. samarbetsnämnder (föregångare till företagsnämnderna) träffades år 1945 beträffande landstingskommunerna och år 1947 beträffande kommunerna. Parterna enades om viss utbyggnad av verksamheten år 1968 då en ny överenskommelse om företagsnämnder träffades. Tidigare företagsnämndsregler hade antagits ensidigt av kommunerna och landstingskommunerna, medan den nya överenskommelsen – FÖN 68 – fick form av kollektivavtal. Arbetstagarnas huvudorganisationer har sedermera sagt upp avtalen för att aktualisera förändringar i anknytning till arbetsrättsreformen och den allmänna utvecklingen av företagsdemokratien. Avtalen upphörde att gälla den 1 maj 1977.

Företagsnämndernas uppgift var enligt avtalen att verka för en ändamålsenlig och rationellt bedriven verksamhet samt för ökad arbetstillfredsställelse och god samarbetsanda. Nämnden skulle ha en rådgivande funktion och vara forum för information och samråd i sådana frågor rörande bl. a. ekonomi-, produktions- och personalförhållanden som var väsentliga för resp. förvaltning och dess personal. Enligt företagsnämndsavtalen kunde samrådsgrupper och underkommittéer inrättas för olika ändamål och verksamhetsområden. För varje kommun kunde inrättas ett centralt kontaktorgan, vanligen kallat central företagsnämnd, med vissa övergripande och samordnande uppgifter.

Företagsnämndsavtalet får anses ha haft stor betydelse för utvecklingen i fråga om informationsutbyte och samråd mellan parterna på den kommunala arbetsmarknaden. Det är emellertid allmänt omvittnat att företagsnämndsverksamheten har fungerat ojämnt. Detta gäller för både det kommunala området och arbetsmarknaden i övrigt. Skillnaderna i företagsnämndsverksamhetens omfattning och kvalitet har varit betydande mellan olika kommuner och även inom enskilda kommuner. På några håll har man nått ett intensivt och välutvecklat samråd, medan verksamheten i andra företagsnämnder har kännetecknats av tröghet, brist på ärenden och ett förstrött intresse.

Enligt de utvärderingar som har gjorts har erfarenheterna av företagsnämndsverksamheten varit skiftande. Detta organiserade samråd har dock haft obestridliga positiva värden och det bör enligt min mening ses som ett viktigt led i utvecklingen av företagsdemokratin.

2.3.2 Samverkan beträffande arbetarskydd och arbetsmiljö

Bestämmelserna i 1949 års arbetarskyddslag och arbetarskyddskungörelse ålade kommunerna och landstingskommunerna som arbetsgivare en rad skyldigheter med avseende på de anställdas säkerhet i arbetet. Centrala avtal i dessa frågor träffades första gången år 1941 och de har därefter reviderats successivt. År 1975 träffades ett arbetsmiljöavtal – MILJÖ 75 – som ger uttryck för ett betydligt bredare synsätt på arbetsmiljöproblematiken än de tidigare avtalen. Sedan senare delen av 1960-talet har en modern företagshälsovård utvecklats även på den kommunala sektorn. Den omfattar bl. a. förebyggande hälsovård, hälsoundersökningar, viss sjuk- och olycksfallsvård samt rehabiliteringsverksamhet på arbetsplatsen.

Lagstiftning och kompletterande avtal har successivt gett de anställda vidgade möjligheter till medbestämmande och medansvar i arbetsmiljöfrågor. Enligt den nya arbetsmiljölagen (1977:1160) skall arbetstagaren själv kunna påverka sin arbetssituation i ökad grad. Skyddsombudens stora betydelse när det gäller att åstadkomma en god arbetsmiljö understryks. Ett nytt arbetsmiljöavtal för den kommunala sektorn har träffats år 1978.

De former för samverkan mellan parterna som är föreskrivna för arbetsmiljöverksamheten – partssammansatta skyddskommittéer, huvudskyddsombud och skyddsombud – synes vara allmänt accepterade. På vissa håll har särskilda ledningsorgan, arbetsmiljökommittéer, inrättats. För att stödja arbetsmiljöarbetet och samverkan i dessa frågor bedrivs i kommuner och landstingskommuner en omfattande utbildningsverksamhet med bidrag från bl. a. arbetarskyddsfonden.

2.3.3 Rationaliseringsavtal

Arbetsstudieavtal träffades år 1953 för kommunalarbetarna hos kommunerna och något senare för kommunalarbetarna hos landstingskommunerna. Avtalen reviderades år 1959. Sedan arbetstagarna krävt ett kraftigt vidgat medbestämmande i rationaliseringsverksamheten, tillkom ett s. k. rationaliseringsavtal för den kommunala sektorn år 1973 (RAT 73). Detta avtal upphörde, liksom FÖN-avtalet, att gälla den 1 maj 1977, dvs. kort tid efter det att arbetsrättsreformen hade genomförts.

RAT-avtalet var gemensamt för tjänstemän och övriga arbetstagare. I den inledande allmänna motiveringen underströks parternas gemensamma intresse av en effektiv samhällsservice och produktion samt kravet på rationellt utnyttjande av resurserna. Rationaliseringsverksamheten skulle enligt avtalet i samma mån tillgodose kraven på ökad effektivitet och arbetstillfredsställelse, god arbetsmiljö och anställningstrygghet. Rationaliseringsverksamheten skulle enligt avtalet planeras, bedrivas och utvecklas i samverkan med de anställda.

RAT 73 kan betraktas som ett komplement till FÖN-avtalet. Företagsnämnderna skulle liksom tidigare behandla principfrågor och andra rationaliseringsfrågor av större betydelse. Det förutsattes att också skydds-kommittéerna medverkade i rationaliseringsverksamheten. Ett väsentligt nytt inslag var att RAT 73 tillförsäkrade arbetstagarna medverkan i organisationsutredningar.

Innehållet i rationaliseringsverksamheten har ändrats betydligt under senare år. De traditionella kraven på produktivitet har kompletterats med andra mål, t. ex. anställningstrygghet, arbetstillfredsställelse och god arbetsmiljö.

Någon utvärdering av RAT-avtalets genomslag och effekter har inte gjorts. Den samverkan mellan parterna som avtalet förutsätter torde, generellt sett, ha fungerat väl där administrationen varit väl utvecklad och samarbetet i övrigt varit gott, medan svårigheterna har varit större där dessa förutsättningar inte förelagat.

2.3.4 Personaladministrativ utveckling

Ett huvudområde för företagsdemokratien är samverkan beträffande utformningen av personalpolitiken och uppbyggnaden av en lämplig organisation för att hantera personalfrågorna. Från de anställdas sida krävs medbestämmande i personaladministrationen och detta krav stöds av den arbetsrättsliga utvecklingen.

Personalfrågorna har under årens lopp fått en allt större tyngd. Samtidigt som personalvolymen och personalkostnaderna ökat kraftigt har handläggningen av personalfrågorna komplicerats genom omfattande nya regelkomplex och stegrade krav på kvalitet och konsekvens i personalarbetet. Härtill

kommer en helt ny syn på de anställdas rätt till inflytande på utformningen av personalpolitiken och på handläggningen av personalfrågorna.

Förslag till personalpolitiska riktlinjer utarbetades av Svenska kommunförbundet år 1964 och av Landstingsförbundet år 1965. Dessa riktlinjer har haft betydelse som informations- och utbildningsunderlag över hela den kommunala sektorn. De båda förbunden har inrättat särskilda avdelningar för personalpolitiska frågor. Genom konsultverksamhet har förbunden medverkat till uppbyggnaden av personalfunktionerna i kommunerna och landstingskommunerna. En klar utvecklingslinje är att de fackliga organisationerna i allt högre grad deltar i personalarbetet, bl. a. genom samrådsorgan, partssammansatta kommittéer och arbetsgrupper samt genom den löpande kontaktverksamhet som utövas av särskilt utsedda fackliga förtroendemän.

Inom de fackliga organisationerna har bedrivits ett omfattande programarbete som tagit sig uttryck i bl. a. personalpolitiska riktlinjer. De personaladministrativa frågorna har också fått ett successivt ökat utrymme i den interna fackliga studieverksamheten.

Ett viktigt led i den fortgående utvecklingen mot ett ökat inflytande för de anställda är att nya föreställningar om lämplig och effektiv organisation börjar göra sig gällande. Relationen chef-medarbetare förändras alltmer. Samarbetet i den dagliga verksamheten måste enligt min mening i högre grad än tidigare grundas på en tilltro till medarbetarnas vilja och förmåga att ta ansvar samt på respekt för deras behov av att kunna påverka den egna arbetssituationen.

2.3.5 Fackliga förtroendemän på arbetsplatsen

Utvecklingen av företagsdemokratin bygger i mycket stor utsträckning på ett vidgat personalinflytande genom de fackliga organisationerna. Möjligheterna att bedriva facklig verksamhet på arbetsplatserna har därför stor betydelse.

De första försöken på den offentliga sektorn med att låta fackliga företrädare på betald arbetstid medverka i visst personaladministrativt arbete startade i Göteborgs kommun år 1965. Där inrättades s. k. personalombud på lokal förvaltningsnivå. De lokala företrädarna för resp. fackliga organisationer fick härigenom en plattform för sitt arbete. Behovet av en organiserad samverkan mellan förvaltningen och den lokala fackliga organisationen underströks ömsesidigt. Enligt samsrämmiga bedömningar var erfarenheterna av denna verksamhet mycket goda. Med tiden kom en liknande ordning till stånd på andra håll. En central överenskommelse träffades om riktlinjer för fackliga förtroendemäns verksamhet. Dessa centrala riktlinjer upphörde att gälla i samband med att lagen (1974:358) om fackliga förtroendemäns ställning på arbetsplatsen trädde i kraft. Parterna på den kommunala arbetsmarknaden har under år 1976 träffat kollektivavtal om fackliga

förtroendemäns verksamhet. Detta avtal – AFF 76 – utgör ett anpassningsavtal till lagen. Genom avtalet har de fackliga förtroendemännens ställning stärkts kraftigt.

Personalombudens och andra fackliga företrädares arbetsområde har successivt utvidgats från de traditionella löne- och avtalsfrågorna till att omfatta ett vitt spektrum av frågor och aktiviteter.

Nya arbetsrättskommittén har i betänkandet (Ds A 1977:4) Fackliga förtroendemen m. m. lagt fram förslag till en ny lag om fackliga förtroendemen. Betänkandet har ännu inte föranlett lagstiftning.

2.3.6 Försöksverksamhet med fördjupad företagsdemokrati

Isamband med företagsnämndsavtalet, FÖN 68, beslöt parterna att inrätta centrala råd för samarbetsfrågor – ett för det kommunala området och ett för det landstingskommunala området. Råden skulle ha till uppgift att främja företagsnämndernas verksamhet, den lokala arbetarskyddsverksamheten och annan jämförlig lokal samrådsverksamhet mellan kommunerna resp. landstingskommunerna och de anställda. Genom rationaliseringsavtalet, RAT 73, fick råden till uppgift att fungera som centrala överläggningsorgan i allmänna rationaliseringsfrågor. Det arbetsmiljöavtal som träffades år 1975 ledde också till en utvidgning av rådets uppgiftsområde.

År 1970 påbörjades en försöksverksamhet med nya former för fördjupad företagsdemokrati inom kommuner och landstingskommuner. De centrala råden fick till uppgift att samordna försöksverksamheten. Riktlinjer för försöksverksamheten antogs i juni 1970. Verksamheten kom att omfatta nio kommuner och åtta landstingskommuner.

Den organiserade försöksverksamheten har varit av varierande omfattning, intensitet och kvalitet. Följande exempel på försöksprojekt bör nämnas.

- Försök med delvis självstyrande grupper.
- Försök med beslutsgrupper och andra partssammansatta grupper.
- Systematiserade arbetsplatsträffar.
- Fördjupat samrådsförfarande inom arbetsenheter.
- Samverkan vid uppläggning av förebyggande fastighetsunderhåll.
- Vidgad samverkan i arbetsmiljö- och rationaliseringsfrågor.
- Personalmedverkan i projektering, planering, byggnation m. m.
- Möjligheter till inflytande över den egna arbetstiden, uppläggning av arbetstidsförkortning m. m.
- Fördjupad samverkan vid utformning av personalpolitik.
- Personalmedverkan vid rekrytering och urval.
- Personalmedverkan i utbildningsplanering.
- Personalinflytande i organisationsutvecklingsprojekt.

Viss försöksverksamhet har också förekommit i samband med en utredning om partssammansatta organ som parterna på den kommunala arbetsmarknaden har bedrivit gemensamt. Försöksverksamheten avvecklades under år 1976 som "riksprojekt" med anknytning till de centrala råden. Dessa har numera avskaffats i avvaktan på att centrala medbestämmandeavtal träffas.

2.3.7 *Det nuvarande avtalsläget*

Som konstaterats i det föregående har företagsnämnds- och rationaliseringsavtalen upphört att gälla. Syftet med dessa avtal uppfylls numera åtminstone delvis genom förhandlingar enligt MBL. Under år 1978 träffades ett nytt arbetsmiljöavtal för den kommunala sektorn. Parterna på den kommunala arbetsmarknaden torde nu vara inriktade på att den informations- och samrådsverksamhet som har förekommit på grundval av företagsnämnds- och rationaliseringsavtalen ersätts av ett medbestämmande som grundas på MBL. Personalinflytandet skall därvid regleras i medbestämmandeavtal enligt 32 § MBL. Bortsett från arbetsmiljöavtalet har något centralt medbestämmandeavtal för den kommunala sektorn ännu inte träffats. Bestämmelserna i MBL om bl. a. förhandlings- och informationsskyldighet ger emellertid underlag för ett personalinflytande oberoende av om medbestämmandeavtal har träffats eller ej.

2.4 **Allmänna förutsättningar för en utveckling av företagsdemokratin på den kommunala sektorn**

MBL, som trädde i kraft den 1 januari 1977, gäller för både den enskilda och den offentliga sektorn. Den förhandlings- och informationsskyldighet i frågor som rör förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare gäller alltså också för kommuner och landstingskommuner. Självfallet kan dock medbestämmandeavtal inte träffas i strid mot tvingande bestämmelse i RF, KL eller annan författning (jfr prop. 1975/76:105, bil. 2, s. 143, 155, 165). Delegationsreglerna i 3 kap. 12 och 13 §§ KL medger inte att en kommunal eller landstingskommunal nämnds beslutanderätt överlämnas till ett partssammansatt organ. Nämndernas sammanträden är inte offentliga. För att andra utomstående än sådana sakkunniga m. fl. som avses i 3 kap. 7 § KL skall få närvara vid ett nämndsammanträde fordras att nämnden enhälligt medger det.

I betänkandet (SOU 1977:39) Företagsdemokrati i kommuner och landstingskommuner föreslår utredningen om den kommunala demokratin lagstiftning som avses göra det möjligt att träffa kollektivavtal om partssammansatta organ med beslutanderätt och om närvarorätt för personalföreträdare vid nämndsammanträden. Av skäl som kommer att redovisas i det följande tar jag i detta sammanhang endast upp frågan om partssammansatta organ.

2.4.1 Företagsdemokratisk utveckling inom alla sektorer av arbetsmarknaden

Frågan om ett ökat inflytande för de kommunalt anställda har diskuterats ingående i samband med demokratisrövandena på arbetsmarknaden i allmänhet. Det har ansetts vara ett starkt intresse både från allmän synpunkt och från arbetstagarnas sida att också de personer som är anställda inom kommunala och landstingskommunala förvaltningar får insyn i och inflytande över den verksamhet som bedrivs på deras arbetsområde.

Demokratiutredningen framhåller som en självklar utgångspunkt att den fortgående demokratiseringen av arbetslivet är av största vikt även när det gäller den kommunala sektorn. Remissinstanserna delar utredningens principiella uppfattning att utvecklingen inom arbetslivet mot ett ökat personalinflytande måste främjas även på det kommunala området. Från många håll betonas att det är ett självklart rättvisekrav att de kommunalanställda får samma möjligheter till medinflytande som tillförsäkras arbetstagarna inom såväl den privata som den statliga sektorn. I flera yttranden påpekas att de föreslagna reformerna berör stora arbetstagargrupper. Samtidigt som remissinstanserna delar utredningens allmänna utgångspunkter anser man att en utveckling mot ett ökat personalinflytande på den kommunala sektorn måste ske med beaktande av att den politiska demokratin skall förbli oinskränkt.

En vidareutveckling av företagsdemokratien på den kommunala sektorn är enligt min mening naturlig och nödvändig som följd av demokratiseringssträvandena på den övriga arbetsmarknaden. Så långt det är möjligt bör samma arbetsrättsliga principer tillämpas inom den offentliga förvaltningen som inom det enskilda näringslivet. De anställda inom en sektor av arbetsmarknaden får inte eftersättas när det gäller möjligheterna till inflytande över arbetsförhållandena. Samtidigt vill jag framhålla att de företagsdemokratiska strävandena inom den kommunala sektorn lika litet som inom den statliga sektorn får leda till en ordning som strider mot den politiska demokratis principer.

Demokratiutredningen anför att den kommunala verksamheten säkerligen kommer att gagnas påtagligt av en utvecklad samverkan mellan arbetsgivare och anställda som innebär att de anställdas kunskaper, erfarenheter och synpunkter kan göra sig gällande och tas till vara bätte än hittills. Ett ökat inflytande för de anställda bör också tillmätas ett värde i sig för de anställdas anpassning och utveckling. Lika givet är det, menar utredningen, att ett ökat personalinflytande måste anpassas till den politiska demokratis förutsättningar. Samtliga remissinstanser som berör utredningens principiella uttalanden instämmer i allmänna ordalag.

Individens inställning till sitt arbete påverkar i sin tur attityderna till samhället i stort. En förbättrad arbetstillfredsställelse innebär att de anställda upplever tillvaron som mer meningsfull. Företagsdemokratiska reformer måste enligt min mening sträva mot dessa mål. Jag kan därför ansluta mig till utredningens utgångspunkter.

2.4.2 Effektivitet och ekonomiska förutsättningar

Några remissinstanser betonar att företagsdemokratien måste utvecklas så att man inte får en alltför tungrodd byråkratisk process. Det ökade personalinflytandet får inte leda till minskad administrativ effektivitet. En utveckling som leder till en långsammare beslutsprocess eller ett mer tidsödande administrativt förfarande i övrigt kan enligt min mening få negativa konsekvenser för såväl de företagsdemokratiska strävandena som den politiska demokratien. Jag anser att en ordning med partssammansatta organ på den kommunala sektorn inte behöver innebära vare sig mer byråkrati eller mindre effektivitet. Tvärtom finns det starka skäl som talar för att sådana tendenser kan motverkas, om kommuner och landstingskommuner får möjlighet att inrätta partssammansatta organ. En ordning med partssammansatta organ kan ge en smidig form för hanteringen av medbestämmandefrågorna. Verksamheten i de partssammansatta organen kan på vissa områden helt eller delvis ersätta förhandlings- och informationsåtgärder enligt MBL.

Några remissinstanser anser att demokratiutredningen inte har tillräckligt belyst de ekonomiska konsekvenserna av utredningsförslagen. Att försöka göra generellt giltiga "lönsamhetskalkyler" eller kostnads- och intäktskalkyler för olika företagsdemokratiska modeller är enligt min mening knappast meningsfullt. Endast vissa kostnadsfaktorer kan mätas med någorlunda säkerhet, t. ex. den tid som går åt för sammanträden och för fackliga förtroendemens verksamhet på arbetstid. Värdet av att informationen förbättras, konflikter förebyggs, de anställdas intresse för verksamheten och vilja att medverka till förbättringar ökas, beslutsunderlaget blir allsidigare och de anställdas arbetstillfredsställelse ökar kan i allmänhet inte bedömas lika lätt. Samma svårigheter märks när det gäller att beräkna en rad teoretiskt tänkbara negativa faktorer, t. ex. tyngre beslutsprocess, överinformation, orationella ställningstaganden och störningar av "verksamhetens behöriga gång".

När det i praktiken gäller att utvärdera företagsdemokratiska utvecklingsförsök är man som utredningen framhåller i regel hänvisad till värderingar på grundval av grova indikationer och "känsla" för om utvecklingen går i rätt eller fel riktning. Jag anser att syftet att skapa förutsättningar för ett ökat personalinflytande måste tillmätas stor vikt vid bedömningen. Denna måste enligt mitt synsätt ske fortlöpande och i nära samverkan mellan den kommunala arbetsgivaren och arbetstagarerna. Man bör härvid vara inriktad på att successivt vidta anpassningar, korrigeringar och förbättringsåtgärder för att stabilisera verksamheten och främja en lämplig utveckling. Jag anser att en utvecklad företagsdemokrati på sikt innebär fördelar ur både effektivitetssynpunkt och ekonomisk synvinkel.

2.4.3 Närvarorätt i kommunala och landstingskommunala nämnder

Med stöd av lagen (1972:271) om närvarorätt vid sammanträde med kommunal eller landstingskommunal nämnd har sedan år 1973 pågått en försöksverksamhet i 37 kommuner och 20 landstingskommuner. Omkring 1 900 nämndledamöter och drygt 600 personalrepresentanter har medverkat i försöksverksamheten.

Lagen innebär att regeringen på särskild framställning av en kommun eller landstingskommun får medge att en kommunal eller landstingskommunal nämnd beslutar att företrädare för de anställda får närvara vid nämndens sammanträden och delta i överläggningarna men inte i besluten. För att andra utomstående än sådana sakkunniga m. fl. som avses i 3 kap. 7 § KL skall få närvara vid nämndsammanträden fordras enligt KL att nämnden enhälligt medger det. Detsamma gällde enligt 1953 års kommunallag och 1954 års landstingslag. I samband med att styrelserepresentation blivit möjligt på andra samhällssektorer har frågan aktualiserats på den kommunala sektorn. Den har emellertid ansetts vara mera komplicerad i kommuner och landstingskommuner med hänsyn till att nämnderna är politiskt sammansatta och återspeglar styrkeförhållandena i de beslutande församlingarna. Det har därför ansetts uteslutet att styrelserepresentation för de anställda i kommuner och landstingskommuner skulle kunna förenas med rätt att delta i de kommunala nämndernas beslut.

Syftet med 1972 års lag var att göra försöksverksamhet i kommunerna och landstingskommunerna möjlig. För att markera att det är fråga om en försöksverksamhet har man vid tillämpningen av lagen strävat efter att begränsa antalet nämnder med närvarorätt för personalföreträdare. I de kommuner som har deltagit i försöksverksamheten har närvarorätten i genomsnitt avsett tre nämnder. Bland landstingskommunerna har antalet berörda nämnder varierat betydligt. I genomsnitt har sex nämnder per landstingskommun deltagit i försöksverksamheten.

Erfarenheterna av försöksverksamheten tyder på att såväl de anställda som de förtroendevalda har funnit närvarorätten värdefull. Mot denna bakgrund anser demokratiutredningen att en mera permanent form av närvarorätt bör införas på den kommunala sektorn. Utredningen anser att närvarorätt vid nämndsammanträden för företrädare för de anställda kan vara ett värdefullt komplement till andra former av företagsdemokrati. Närvarorätten kan medföra vidgade insyns-, informations- och kontaktmöjligheter. Utredningen föreslår en ny lag om närvarorätt för personalföreträdare vid sammanträde med kommunal eller landstingskommunal nämnd. Enligt den nya lagen skall parterna på den kommunala arbetsmarknaden kunna träffa kollektivavtal om närvarorätt för personalföreträdare. I kollektivavtalet skall bestämmas i vilka nämnder närvarorätt skall förekomma. Enligt utredningens förslag skall det vara möjligt att begränsa närvarorätten till att avse bara vissa typer av ärenden. Högst tre personalföreträdare och lika många suppleanter skall få

finnas för varje nämnd. Fördelningen mellan de fackliga organisationerna förutsätts bli reglerad i avtalet. Närvarorätten skall enligt förslaget ge personalföreträdarna möjlighet att närvara och yttra sig vid nämndens sammanträden. De skall också kunna få sin särskilda mening antecknad till protokollet. Utredningen anser att det inte kan komma i fråga att låta personalföreträdarna delta i nämndens beslut, eftersom en sådan ordning skulle strida mot den kommunala demokratins principer. Utredningens förslag innebär vidare att personalföreträdarna inte skall få vara närvarande, när nämnderna behandlar ärenden som rör förhandlingar mellan kommunen eller landstingskommunen och arbetstagarorganisationerna, uppsägning av kollektivavtal, arbetskonflikt m. m.

Regeringen har genom beslut den 20 november 1978 förlängt de tidigare lämnade medgivandena enligt 1972 års lag att gälla t. v. dock längst till utgången av juni 1980.

Remissopinionen är splittrad i närvarorätsfrågan. Omkring 100 remissinstanser tillstyrker utredningsförslaget eller lämnar det utan erinran. Ett femtiotal avstyrker förslaget. Ungefär lika många förordar en fortsatt försöksverksamhet. Till dessa instanser hör de båda kommunförbunden. Omkring 30 remissinstanser är tveksamma till förslaget. Många av de remissinstanser som är negativa eller tveksamma menar att försöksverksamheten bör fortsätta och att en ny utvärdering bör ske, när kollektivavtal om medbestämmande har varit i praktisk tillämpning en tid.

Min allmänna inställning till närvarorätt för personalföreträdare vid nämndsammanträden är positiv. Jag tillmäter därför försöksverksamheten med närvarorätt stort värde. Samtidigt kan jag konstatera att många remissinstanser är tveksamma och anser att ett beslut om en permanent lagstiftning om närvarorätt bör anstå i avvaktan på ytterligare erfarenheter av MBL. I några remissyttranden anförs att det inte kan vara lämpligt att i så snabb takt besluta om reformer inom arbetslivet att den ena reformen inte i sin helhet kunnat genomföras och än mindre prövas nämnvärt, förrän kommuner och landstingskommuner skall yttra sig över förslag till nästa reform. Några remissinstanser anser också att det är oklart hur samspelet skall ske mellan MBL, närvarorätt och partssammansatta organ. Detta "trekantsproblem" har också berörts i en av reservationerna till utredningsförslaget.

Med hänsyn till vad remissinstanserna har anfört och till att försöksverksamheten avses fortsätta till halvårsskiftet 1980 anser jag att det inte är påkallat att nu ta upp frågan om en permanent lagstiftning om närvarorätt för personalföreträdare vid nämndsammanträden. Jag vill erinra om att det ingår i den förut nämnda expertkommitténs uppdrag att ytterligare överväga frågan.

2.4.4 Företagsdemokrati i kyrkliga kommuner

Demokratiutredningens uppdrag omfattade inte de kyrkliga kommunerna. På det kyrkokommunala området har försöksverksamhet med närvarorätt för de anställdas representanter pågått sedan år 1976 med stöd av lagen (1975:364) om närvarorätt vid sammanträde med nämnd hos församling eller kyrklig samfällighet. Försöksverksamheten omfattar ett fyrtiotal församlingar och kyrkliga samfälligheter.

Några remissinstanser tar upp frågan om medinflytande för de kyrkokommunalt anställda i sina yttranden över utredningens betänkande. LO, TCO och Svenska kommunalarbetsförbundet framhåller att det inte kan finnas skäl att vägra de anställda inom svenska kyrkan rätten till ett medbestämmande som motsvarar vad som har tillerkänts arbetstagarna i övrigt. Organisationerna kräver därför att förslag som ger de kyrkligt anställda samma rättigheter som andra arbetstagare läggs fram.

Förutsättningarna för inflytande för de anställda är enligt min mening i princip desamma på det kyrkliga området som på den kommunala sektorn i övrigt. Självfallet är det angeläget att de anställda hos kyrkliga kommuner tillförsäkras i princip samma inflytande som övriga kommunalanställda.

I direktiven till expertkommittén tas även denna fråga upp. Där anförs att frågan om ett utvidgat medbestämmande för dem som är anställda hos kyrkliga kommuner bör tas upp, även om frågan om ändrade relationer mellan staten och svenska kyrkan f. n. övervägs. Med min tidigare redovisade grundinställning anser jag att såväl närvarorätsfrågan som frågan om partssammansatta organ på det kyrkokommunala området bör behandlas i det fortsatta utredningsarbetet.

2.5 Allmänna synpunkter på utredningens förslag om partssammansatta organ

Redan i demokratiutredningens direktiv görs klara uttalanden om värdet av en fördjupad företagsdemokrati i kommuner och landstingskommuner. Enligt min uppfattning har grunden för de anställdas rätt till insyn och medbestämmande lagts fast genom de senaste årens arbetsrättsliga reformer. Dessa reformer utgör utgångspunkten för alla förslag och resonemang kring en fördjupad företagsdemokrati på den kommunala sektorn. Stor hänsyn måste dock tas till de speciella förutsättningar som råder på denna sektor. En av huvudfrågorna i detta sammanhang rör gränsdragningen mellan den politiska demokratin och företagsdemokratin.

Som framgår av det föregående ämnar jag i detta sammanhang inskränka mig till att lägga fram förslag på grundval av demokratiutredningens förslag om partssammansatta organ. Mina överväganden i det följande beträffande gränsdragningen mellan den politiska demokratin och företagsdemokratin kommer därför att inriktas på de problem som rör partssammansatta organ.

De kommunala och landstingskommunala nämnderna svarar enligt 1 kap. 5 § KL för förvaltnings- och verkställighetsuppgifter. Om kommunfullmäktige resp. landstinget medger det, får en nämnd uppdra åt en eller flera ledamöter eller suppleanter, åt en ledamot eller suppleant eller åt en tjänsteman att besluta på nämndens vägnar i vissa ärenden (3 kap. 12 och 13 §§). S. k. blandad delegation, dvs. delegation till förtroendevald och tjänsteman i förening, och delegation till flera tjänstemän är däremot inte tillåten. Vidare kan delegation inte ske till annan arbetstagare än sådan som är att betrakta som tjänsteman. Detta innebär att kommunallagstiftningen inte medger att förvaltnings- och verkställighetsuppgifter överlämnas till partsammansatta organ, dvs. organ som består av företrädare för kommunen resp. landstingskommunen och för arbetstagarna. Möjligheterna till en fördjupad företagsdemokrati är härigenom mer begränsade på den kommunala sektorn än på de statliga och privata sektorerna. På dessa sektorer kan nämligen partssammansatta organ ges vissa beslutsfunktioner.

Jag har tidigare lämnat en översiktlig redovisning för utvecklingen av företagsdemokratin i kommunerna och landstingskommunerna. Av denna redovisning framgår bl. a. att företagsnämndsverksamheten får anses ha utgjort ett viktigt led i utvecklingen av de företagsdemokratiska grundidéerna. Företagsnämndernas uppgifter har varit att verka för en ändamålsenlig och rationellt bedriven verksamhet samt för ökad arbetstillfredsställelse och god samarbetsanda. De har emellertid endast haft rådgivande funktioner och således varit forum för information och samråd.

Den omständigheten att kommunallagstiftningen inte tillåter att förvaltnings- och verkställighetsuppgifter tilldelas partssammansatta organ har ansetts utgöra ett väsentligt hinder för en utvecklad företagsdemokrati på det kommunala området. Parterna på den kommunala arbetsmarknaden har i en gemensam utredning, PSO-utredningen, redovisat sin syn på frågan om partssammansatta organ. I en rapport, som avlämnades i maj 1976, fastslås att parterna är ense om bedömningen att kommunallagstiftningen bör ändras så att det blir möjligt att inrätta partssammansatta organ med viss beslutsrätt. Inom PSO-utredningen var man överens om att en närmare reglering i lag om när och hur verksamhet med partssammansatta organ skall bedrivas inte är önskvärd. Parterna bör enligt utredningen, i enlighet med intentionerna i arbetsrättsreformen, ha frihet att själva i förhandlingar och genom avtal utforma de normer som skall tillämpas.

Demokratiutredningen har haft som en utgångspunkt att den fortgående demokratiseringen av arbetslivet är av största vikt även för den kommunala sektorn. Den kommunala verksamheten bör enligt utredningen kunna gagnas påtagligt av en utvecklad samverkan, där de anställdas kunskaper, erfarenheter och synpunkter kan göra sig gällande och tas till vara bättre än hittills. Lika givet är att ett ökat personalinflytande måste anpassas till den politiska demokratins förutsättningar. De områden där personalens inflytande bör få göra sig gällande, liksom förmerna för inflytandet och graden av

inflytande, måste avvägas noga. Mot denna bakgrund sammanfattar utredningen sin inställning i följande punkter.

1. Den arbetsrättsliga utvecklingen syftar till att främja företagsdemokratien inom samtliga sektorer av arbetslivet.
2. När det gäller den offentliga sektorn krävs anpassningar till den politiska demokratis villkor. Området för förhandlingar och avtal har emellertid successivt vidgats. Reglerna om gränsdragningen mellan den politiska demokratin och företagsdemokratien har mjukats upp och undergått principiella förändringar. Ett vidgat ansvar för att den politiska demokratin respekteras har i samband med arbetsrättsreformen lagts på arbetsmarknadens parter.
3. Det kommunala området är känsligare för personalinflytande på ledningsnivån än enskilda företag och statliga myndigheter. Detta hänger samman med den kommunala demokratis och självstyrelsens syften, konstitutionella regler och praktiska arbetsformer.
4. De förtroendevalda ansvarar för och deltar aktivt i den löpande verksamheten i kommuner och landstingskommuner. Någon skarp gräns mellan området för politiska avgöranden och förvaltning/verkställighet kan inte dras.
5. Utvecklingen av företagsdemokratien i kommuner och landstingskommuner bör underlättas. Därvid måste den kommunala sektorns särart och den kommunala demokratis villkor beaktas.

Demokratiutredningens förslag innebär bl. a. att KL ändras så att partssammansatta organ med förvaltnings- och verkställighetsuppgifter kan inrättas i kommunerna och landstingskommunerna. Utredningen föreslår att vissa grundläggande regler om partssammansatta organ tas in i KL. Dessa regler avses göra det möjligt för parterna på den kommunala arbetsmarknaden att i medbestämmandeavtal bestämma att partssammansatta organ skall inrättas samt reglera organens uppgifter och arbetsformer.

Överföring av beslutanderätt från en nämnd till ett partssammansatt organ sker enligt förslaget i två led. Det första ledet utgörs av ett kollektivavtal mellan kommunen resp. landstingskommunen och arbetstagarorganisationerna. I avtalet anges de ärendegrupper som skall handläggas av partssammansatta organ. I lagtexten avgränsas dessa ärendegrupper endast på det sättet att det anges att fråga skall vara om vissa ärenden som rör förhållandet mellan kommunen eller landstingskommunen som arbetsgivare och dess arbetstagare. Enligt vad som anförs i motiveringen till lagförslaget avses emellertid de partssammansatta organen få besluta bara i frågor som särskilt rör de anställda. Det andra ledet är att nämnderna inom de ramar som anges i kollektivavtalet beslutar att överföring av beslutanderätt skall äga rum. Sådant uppdrag får nämnden återkalla bara om det medges i avtalet eller synnerliga skäl därtill föreligger.

Enligt utredningen måste verksamheten med partssammansatta organ ses

som ett led i ett vidare inflytande- och samverkanssystem. Den kan spela en betydande roll för utvecklingen av medbestämmandet på den kommunala sektorn. Utredningen framhåller att det på en del områden där personalen skall ha medbestämmande kan vara lämpligt att ordna en kontinuerlig samverkan i en partssammansatt grupp i stället för att ha partskontakter genom förhandlingar enligt MBL. Enligt utredningen kan verksamheten i partssammansatta organ leda till ett klarare definierat gemensamt ansvar och till gemensamma problemlösningar i smidiga former. Man kan också få en bättre täckning av olika faser i beslutsprocessen. Ett väl fungerande partssammansatt organ bör enligt utredningen kunna handlägga sina ärenden med den smidighet och kontinuitet som brukar anses karakterisera en effektiv förvaltning i övrigt. Genom förslaget att partssammansatta organ skall inrättas på grundval av kollektivavtal kommer enligt utredningen de uttalanden om området för medbestämmandeavtal på den offentliga sektorn som gjordes i samband med arbetsrättsreformen att bli tillämpliga även på avtal om partssammansatta organ.

En bred majoritet av remissinstanserna är positiva till förslaget om partssammansatta organ. Förslaget tillstyrks helt eller i huvudsak av omkring 180 remissinstanser. Till dessa instanser hör sju centrala myndigheter, 13 länsstyrelser, 16 landstingskommuner, omkring 130 kommuner och de fackliga organisationerna. Knappt 60 instanser ger uttryck för tveksamhet inför förslaget. Hit hör knappt 50 kommuner och sex landstingskommuner. Omkring 30 kommuner och några andra remissinstanser anser att verksamheten med partssammansatta organ inledningsvis bör bedrivas som försöksverksamhet. De flesta av dessa instanser hör till dem som har redovisats som tveksamma inför utredningsförslaget. En negativ inställning till förslaget redovisar en landstingskommun, 15 kommuner och ytterligare några remissinstanser.

Flertalet av de remissinstanser som yttrar sig över förslaget i stort anför synpunkter på frågan om gränsdragningen mellan den politiska demokratin och företagsdemokratin. Majoriteten av dessa remissinstanser betonar endast att de föreslagna förändringarna inte får innebära att den nuvarande avvägningen mellan politisk demokrati och företagsdemokrati ändras. Flera remissinstanser anför emellertid invändningar från principiell synpunkt mot utredningens förslag. Dessa remissinstanser anser i allmänhet att utredningen inte har tillräckligt noga analyserat förslagets förenlighet med den politiska demokratin. Invändningar av detta slag redovisas också av en del remissinstanser som har tillstyrkt förslagen. Uttalanden om att en klarare gränsdragning mellan den politiska demokratin och företagsdemokratin behövs förekommer i flera remissyttranden. Till de remissinstanser som ger uttryck för en sådan uppfattning hör bl. a. de båda kommunförbunden, regeringsrätten, arbetsdomstolen och flera kommuner. Några remissinstanser, bl. a. regeringsrätten, anser att frågan om förslaget om partssammansatta organ är förenligt med RF bör övervägas ytterligare.

Från flera håll hävdas att skyddet för den politiska demokratin blir svagt, om utredningens förslag genomförs, och att direkta skyddsregler i lag behövs. Detta gäller särskilt med hänsyn till att de partssammansatta organen enligt förslaget skall anordnas enligt kollektivavtal. Synpunkter av detta slag anförs av några landstingskommuner och kommuner – bl. a. Stockholm, Norrköping och Göteborg. Några av dessa remissinstanser, bl. a. omkring 15 kommuner, anser att det bör vara de politiska organens sak att självständigt avgöra om partssammansatta organ skall inrättas eller ej. Några landstingskommuner, flera kommuner och hovrätten för Övre Norrland anser att de ärenden som skall kunna avgöras av partssammansatta organ bör avgränsas klarare i lag. Omkring 20 kommuner menar att kommunfullmäktige resp. landstinget bör få bestämma de partssammansatta organens verksamhetsområde.

De båda kommunförbunden framhåller att en självklar förutsättning vid bedömningen av möjligheterna till ett ökat personalinflytande är att kommunernas resp. landstingskommunernas anställda inte skall ha större inflytande än övriga kommunmedlemmar i frågor av intresse för kommunens eller landstingskommunens invånare. Några kommuner anför liknande synpunkter.

Bakom det förbud mot att träffa avtal i frågor om bl. a. myndighets verksamhet, som tidigare gällde enligt 3 § statstjänstemannalagen och 2 § kommunaltjänstemannalagen, låg bl. a. uppfattningen att det var uteslutet att tillåta ett system som gjorde det möjligt för parterna på den offentliga arbetsmarknaden att genom avtal sätta politiska beslut ur spel. Det råder emellertid, såvitt jag förstår, total enighet bland de kommunalanställdas fackliga organisationer om att man måste undvika alla åtgärder som inkräktar på den politiska demokratin område. Det tidigare avtalsförbudet har bl. a. av denna anledning inte fått någon motsvarighet i MBL eller LOA. I förarbetena (prop. 1975/76:105, bil. 2, s. 150) anförde föredraganden bl. a. att det skulle strida mot vår demokratiska ordning – som den kommer till uttryck främst i RF och kommunallagarna – att låta de offentliganställda genom kollektivavtal få ett annat, mer omedelbart inflytande än andra medborgare över beslut som bestämmer myndigheters verksamhet i fråga om mål, inriktning, omfattning och kvalitet. Arbetsrättsreformen innebär alltså, även om något formellt avtalsförbud beträffande den offentliga sektorn inte har behållits, att riktlinjer ändå har dragits upp beträffande gränsdragningen mellan den politiska demokratin och företagsdemokratin. Det förutsätts bl. a. att det är de politiska organen som skall bestämma vilken typ av verksamhet som myndigheterna skall bedriva. Det är också politikerna som skall besluta om verksamhetens mål, inriktning, omfattning och kvalitet. Medbestämmandeavtal för den offentliga sektorn får självfallet inte heller strida mot RF, KL eller annan tvingande lagstiftning. Jag vill också erinra om det särskilda huvudavtal som år 1976 träffades mellan parterna på den offentliga arbetsmarknaden. Genom huvudavtalet har man skapat en möjlighet att få

till stånd en bedömning av gränsdragningen mellan det område som parterna bör kunna reglera genom kollektivavtal och det område inom vilket politikerna och myndigheterna ensamma bör ha beslutanderätten. Tvistefrågor som vid avtalsförhandlingar uppkommer på denna punkt kan hänskjutas till en särskild nämnd. Enligt avtalet skall parterna i frågor som riskerar att kränka den politiska demokratin eftersträva fredliga förhandlingar och undvika stridsåtgärder.

Gränserna för hur långt företagsdemokratin kan utvecklas i kommuner och landstingskommuner har alltså angetts i samband med arbetsrättsreformen. Jag erinrar om att området för de anställdas medbestämmande ytterst begränsas av föreskriften i 1 § MBL att lagen tillämpas på förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagar.

Enligt min mening är det självklart att företagsdemokratiska reformer på den kommunala sektorn inte får rubba den nuvarande avvägningen mellan den politiska demokratin och företagsdemokratin. På den kommunala sektorn råder delvis andra förutsättningar än på övriga samhällssektorer. Hänsyn måste därför tas till den kommunala och landstingskommunala särarten.

Flera remissinstanser framhåller att det med hänsyn till både den kommunala verksamhetens och de anställdas intresse är av stort värde att arbetet med att fördjupa medinflytandet för de anställda i viss omfattning kan bedrivas i institutioner som är gemensamma för parterna. Jag kan helt ställa mig bakom denna uppfattning. Enligt min mening kan de partssammansatta organen bli ett värdefullt komplement till de medinflytandeformer som den nya medbestämmandelagstiftningen erbjuder.

Vid remissbehandlingen har framkommit att många remissinstanser, däribland flera som i princip är positiva till demokratiutredningens förslag om partssammansatta organ, hyser farhågor för att den politiska demokratin kan kränkas, om inte utredningens förslag kompletteras med särskilda skyddsanordningar. Även jag anser att gränsdragningen mellan den politiska demokratin och företagsdemokratin är av synnerlig vikt. Jag återkommer längre fram till detta gränsdragningsproblem. Redan nu vill jag dock säga att det enligt min uppfattning är möjligt att finna lösningar som i allt väsentligt utgår från utredningens grundidéer men som i jämförelse med utredningens förslag på ett mer precist sätt anger hur verksamheten med partssammansatta organ skall kunna genomföras samtidigt som den politiska demokratin suveränitet lämnas orubbad.

En av de största fördelarna med att inrätta partssammansatta organ anser jag vara att de anställdas medbestämmande härigenom byggs in i den reguljära kommunala organisationen. På detta sätt kan många frågor som parterna i dag förhandlar om enligt MBL:s bestämmelser handläggas på ett smidigt och rationellt sätt. Enligt min uppfattning bör en väl avvägd verksamhet med partssammansatta organ kunna bidra till ett ökat arbetstagarinflytande och en höjd effektivitet i samhällsarbetet.

I likhet med en bred majoritet av remissinstanserna anser jag därför att sådana lagstiftningsåtgärder nu bör vidtas som gör det möjligt att inrätta partssammansatta organ med förvaltnings- och verkställighetsuppgifter även på den kommunala sektorn.

Utredningen erinrar om att lagstiftaren har undvikit att ta in detaljföreskrifter i KL och framhåller att sådana föreskrifter bör undvikas också vid en lagreglering av de partssammansatta organen. Som skäl härför anför utredningen att stor hänsyn måste tas till de varierande lokala förutsättningarna och att kommunerna och landstingskommunerna bör ha stor valfrihet när det gäller att tillsammans med de anställda bestämma arbetsformer för de partssammansatta organen.

Av det trettiotal remissinstanser som har kommenterat vad utredningen anför på denna punkt delar praktiskt taget samtliga utredningens uppfattning. Några få instanser ger uttryck för en viss tveksamhet. Någon remissinstans anser det tveksamt om det räcker att lagstiftningen utformas som en ramlag och lämnar viktiga frågor att avgöras vid avtalsförhandlingar. I ett annat yttrande anføres att den valda lösningen har fördelar från självstyrelsesynpunkt men att de grundläggande frågor som det här gäller inte bör överlämnas till den enskilda kommunen eller landstingskommunen att lösa genom förhandlingar med arbetstagarparten. Ett genomförande av utredningens förslag kan enligt vad som anføres i detta remissyttrande leda till betydande olikheter kommuner och landstingskommuner emellan.

Statsmakternas strävan att den statliga styrningen och detaljregleringen skall minskas har haft stor betydelse för utformningen av KL. Avsikten har varit att i så stor utsträckning som möjligt vidga området för den kommunala självstyrelsen. Jag vill här erinra om att regeringen i propositionen 1978/79:53 föreslår att statskontrollen över kommunerna och landstingskommunerna ytterligare skall minskas. Demokratiutredningens förslag att bestämmelserna om partssammansatta organ skall få karaktär av ramlagstiftning innebär att denna princip fullföljs. Liksom det stora flertalet av de remissinstanser som uttalar sig på denna punkt delar jag utredningens uppfattning att onödiga detaljreglering bör undvikas. En sådan lösning innebär att den närmare utformningen av verksamheten med partssammansatta organ kan anpassas efter de skiftande lokala förhållandena. Jag anser vidare att det är angeläget att lagstiftningen utformas så att det finns utrymme för kommunerna och landstingskommunerna att tillsammans med arbetstagarorganisationerna bestämma om den närmare uppläggningsen av verksamheten. Som kommer att framgå av det följande finns det goda möjligheter att skapa ett tillfredsställande skydd för den politiska demokratin utan en omfattande lagreglering.

2.6 Partssammansatta organ och den politiska demokratin

Vissa grundläggande konstitutionella förutsättningar är av betydelse för bedömningen av hur en ordning med partssammansatta organ förhåller sig till den politiska demokratin.

Den lokala folkliga självstyrelsen har gamla anor i vårt land. Dess moderna historia kan sägas ha börjat i mitten av 1800-talet. Därefter har den kommunala självstyrelsen fortlöpande ökat i betydelse och omfattning genom att kommunerna och landstingskommunerna har övertagit allt fler betydande samhällsuppgifter.

Den betydelsefulla ställning som kommunerna och landstingskommunerna har fått markerats i RF. I 1 kap., som innehåller bestämmelser om statskicket *s grunder*, slås redan i 1 § fast att den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt. Den förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statskicke och genom kommunal självstyrelse. I 7 § anges vidare att det i riket finns primärkommuner och landstingskommuner, att beslutanderätten i kommunerna utövas av valda församlingar och att kommunerna har rätt att ta ut skatt för skötseln av sina uppgifter. Enligt 8 § finns statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter för den offentliga förvaltningen. I 8 kap. 5 § föreskrivs att grunderna för ändringar i rikets indelning i kommuner, för kommunernas organisation och verksamhetsformer och för den kommunala beskattningen bestäms i lag. Föreskrifter om kommunens befogenheter i övrigt och deras åligganden skall också meddelas i lag. I 11 kap. 6 § anges att förvaltningsuppgift kan anförtros åt kommun. Med uttrycket "kommun" avses i RF både kommun och landstingskommun.

I samband med tillkomsten av RF underströk föredragande departementschefen den stora betydelse som den kommunala självstyrelsen har för den svenska demokratin. Han framhöll att tyngdpunkten i arbetsfördelningen inom den offentliga sektorn mellan stat och kommun successivt har förskjutits till kommunernas förmån (prop. 1973:90 s. 188). Liksom grundlagberedningen ansåg föredraganden att den ställning som kommunerna intar inom vårt demokratiska samhällssystem är sådan att den klart måste avspeglas i en ny grundlag. I RF borde dock inte tas in andra materiella bestämmelser än sådana som innefattar väsentliga grundsatser som inte bör kunna ändras annat än med anlitande av de kvalificerade regler som gäller för grundlagstiftning.

Frågan om de fackliga organisationernas och andra intresseorganisationers ställning i förhållande till de offentliga organen är i princip oreglerad i RF. I förarbetena diskuterades möjligheten att lagreglera organisationernas verksamhetsformer (SOU 1963:17 s. 56 och SOU 1972:15 s. 77). En sådan lösning avvisades dock av flera skäl. Bestämmelsen i 7 kap. 2 § – att vid beredning av regeringsärenden tillfälle skall lämnas sammanslutningar och

enskilda att yttra sig i den omfattning som behövs – utgör ett konstitutionellt stöd för organisationernas medverkan i det statliga utrednings- och remissförfarandet. Deras ställning i övrigt gentemot de offentliga organen framgår inte av RF:s bestämmelser. Den får avgöras med ledning av förarbetena och konstitutionell praxis. En grundläggande utgångspunkt är att statens och kommunernas beslutande organ skall utses genom val med allmän och lika rösträtt. Ett korporativt samhällssystem är således oförenligt med det svenska statsskicket (KU 1973:26 s. 17).

Vid 1976/77 års riksmöte beslöt riksdagen att vissa s. k. målsättningsstadganden skulle tas in i RF. Av visst intresse vid en bedömning av de konstitutionella möjligheterna att fördjupa företagsdemokratien på den kommunala sektorn är bestämmelsen i 1 kap. 2 § tredje stycket om att det allmänna skall verka för att demokratins idéer blir vägledande inom samhällets alla områden. I förarbetena till detta lagrum framhålls att arbetslivet är ett område där en demokratiseringsprocess bör underlättas (SOU 1975:75 s. 184 och prop. 1975/76:209 s. 138). Som jag har påpekat tidigare är bestämmelsen att uppfatta som ett målsättningsstadgande. Bestämmelsens efterlevnad blir således föremål enbart för politisk bedömning och kontroll.

Demokratiutredningen anser att det går att införa partssammansatta organ på det kommunala området utan att komma i konflikt med RF. Enligt utredningen är en utveckling mot ett företagsdemokratiskt samverkanssystem i de kommunala förvaltningarna möjlig, så länge utvecklingen äger rum inom de allmänna ramar som RF ställer upp och som avser att garantera den politiska demokratins suveränitet och okränkbarhet. Utredningen anser också att en sådan utveckling ligger väl i linje med intentionerna bakom de nya målsättningsstadganden i RF som jag nyss har nämnt.

Utredningen föreslår att en allmän bestämmelse om partssammansatta organ tas in i 1 kap. KL. Enligt denna bestämmelse kan i kommuner och landstingskommuner tillsättas partssammansatta organ med uppgift att utöva förvaltning och verkställighet i vissa ärenden som rör förhållandet mellan kommunen eller landstingskommunen som arbetsgivare och dess arbetstagare. I ett nytt fjärde kapitel skall enligt utredningens förslag anges att partssammansatta organ kan inrättas för styrelsens eller en annan nämnds verksamhetsområde, om det föreskrivs i ett medbestämmandeavtal. Det förutsätts att organets uppgifter, sammansättning, ledamöter och verksamhetsformer skall regleras i avtalet.

Utredningens lagförslag innehåller inte några regler som anger gränsdragningen mellan den fördjupade företagsdemokrati som ordningen med partssammansatta organ avses medföra och den politiska demokratin. Enligt utredningen är detta onödigt, eftersom utredningens förslag innebär att de skyddsmekanismer som finns inbyggda i arbetsrättsreformen kommer att omfatta kollektivavtal om partssammansatta organ. Utredningen konstaterar att den avvägning mellan politisk demokrati och personalens medbestäm-

mande som angetts och accepterats av statsmakterna i samband med arbetsrättsreformen ligger fast (se prop. 1975/76:105, bil. 2, s. 151). Frågor om den kommunala verksamhetens mål, inriktning, omfattning och kvalitet kommer därför inte att kunna avgöras av partssammansatta organ. Enligt utredningens mening har arbetsgivaren, dvs. kommunen, landstingskommunen eller resp. arbetsgivarförbund, både rätt och plikt att vägra träffa sådana kollektivavtal som äventyrar den politiska demokratis förutsättningar och krav. Utredningen förutsätter att det särskilda huvudavtal som år 1976 träffades mellan parterna på den offentliga sektorn utgör en garanti för att medbestämmandeavtal som kränker den politiska demokratin inte träffas. Ett ytterligare skydd för den politiska demokratin är enligt utredningen att det kommunala beslutet att träffa medbestämmandeavtal om partssammansatta organ kan överklagas genom kommunalbesvär.

Åtskilliga remissinstanser kommenterar utredningens behandling av frågan om skyddet för den politiska demokratin. De flesta av dessa framhåller rent allmänt att de föreslagna förändringarna inte får inkräkta på den politiska demokratis område. Andra anser att denna principiella fråga måste analyseras närmare vid den fortsatta beredningen av utredningsförslaget. Till dessa instanser hör Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet.

En del remissinstanser menar att det bör övervägas att närmare ange de partssammansatta organens verksamhetsområde i KL. En sådan uppfattning redovisas av bl. a. regeringsrätten, hovrätten för Övre Norrland, statens personalnämnd och omkring femton kommuner. Några remissinstanser anser att det är tillräckligt om verksamhetsområdet preciseras bättre i en blivande proposition än i betänkandet.

Några få remissinstanser ifrågasätter i allmänna ordalag om utredningens förslag är förenligt med RF. Hit hör bl. a. Svenska arbetsgivareföreningen och Sveriges industriförbund. Enligt socialstyrelsen är det osäkert om det är riktigt från kommunaldemokratisk synpunkt och i överensstämmelse med RF att beslutanderätt överläts till organ, som till hälften tillsätts efter en intresseprincip och inte utifrån den allmänna rösträttens princip. Regeringsrätten anser att utredningens analys av grundlagsproblemen är knapphändig och förordar att frågan övervägs ytterligare under det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Enligt min mening innebär utredningens förslag om partssammansatta organ i stort en rimlig avvägning mellan ett utvecklat medbestämmande för de anställda och skyddet för den politiska demokratin. Förslaget bygger nämligen på uppfattningen att frågor om den kommunala verksamhetens mål, inriktning, omfattning och kvalitet inte skall kunna avgöras av partssammansatta organ. Härigenom nås enligt min mening väsentliga garantier för att de principer för hur den offentliga makten skall utövas som ställs upp i RF inte rubbas. De uttalanden om gränsdragningen mellan den politiska demokratin och företagsdemokratin som regeringen och riksdagen gjorde i samband med arbetsrättsreformen blir med utredningens förslag

vägledande också i fråga om de partssammansatta organen. Jag vill också erinra om att utredningen inte har avsett att dessa skall kunna ha beslutsfunktioner i den mening som avses i 1 kap. 5 § första stycket KL utan endast berednings-, förvaltnings- och verkställighetsuppgifter. Detta är uppgifter som enligt KL ankommer på nämnderna i kommunerna och landstingskommunerna. Det bör i detta sammanhang noteras att den befogenhet att avgöra ärenden inom ramen för begreppet förvaltning och verkställighet som KL ger nämnderna uppenbarligen inte inbegrips i den beslutanderätt som avses i 1 kap. 7 § RF.

I likhet med många remissinstanser anser jag emellertid att det finns skäl att i lagtexten klarare markera gränsdragningen mellan den politiska demokratin och företagsdemokratin. Ett sådant skäl är att det här gäller att genom ändring i KL öppna möjlighet att föra över konkreta uppgifter från nämnderna till partssammansatta organ, inte att i stort ange det område inom vilket det är möjligt att träffa medbestämmandeavtal på den offentliga sektorn. Vid arbetsrättsreformens genomförande rådde det en bred enighet om att det är de politiska organens sak att avgöra frågor som bestämmer myndigheternas verksamhet i fråga om mål, inriktning, omfattning och kvalitet. Samma inställning kommer till uttryck i remissyttrandena över demokratiutredningens betänkande. När det gäller att i KL markera skyddet för den politiska demokratin är det enligt min mening naturligt att anknyta till det sätt att ange gränsdragningen mellan den politiska demokratin och företagsdemokratin som används i förarbetena till MBL och LOA. Jag förordar alltså att det i KL uttryckligen anges att till partssammansatta organ inte får överlåtas att avgöra frågor som avser den kommunala eller landstingskommunala verksamhetens mål, inriktning, omfattning eller kvalitet. På detta sätt avgränsas de partssammansatta organens uppgifter klarare än i utredningens lagförslag. Jag vill framhålla att den komplettering av lagtexten som jag föreslår endast innebär att den avgränsning som utredningen har angett i motiven till sitt lagförslag också kommer till uttryck i själva lagtexten.

Några remissinstanser anser att det i KL bör föreskrivas att ärenden som avser myndighetsutövning mot enskild inte skall kunna handläggas av partssammansatta organ. Något undantag för sådana ärenden finns inte i utredningens lagförslag. Utredningen framhåller dock att endast frågor inom personalpolitikens område bör kunna avgöras av partssammansatta organ. Av detta följer enligt utredningen att partssammansatta organ aldrig kan få till uppgift att handlägga ärenden i vilka ett beslut av en nämnd skall överklagas genom förvaltningsbesvär. Till det politiska beslutsområdet måste enligt vad föredraganden anförde i prop. 1975/76:105, bil. 2 (s. 151) hänföras den utåtriktade delen av myndigheternas verksamhet. Därmed åsyftas enligt föredraganden främst myndighetsutövningens innehåll men också innehållet i annan verksamhet som riktar sig till offentliga myndigheter och till allmänheten. För egen del anser jag att detta bör komma till uttryck i

själva lagtexten. Det bör ske genom att det i KL anges att partssammansatta organ i princip inte kan tilldelas uppgifter som innefattar myndighetsutövning mot enskild. Enligt min mening bör dock undantag från denna huvudregel göras för ärenden som gäller anställning, ledighet, vikariat och förslagsbelöning. Sådana ärenden är i vissa fall att betrakta som myndighetsutövningsärenden i förvaltningslagens mening. Jag anser att det inom vissa gränser kan överlämnas åt partssammansatta organ att avgöra sådana ärenden. Jag återkommer i specialmotiveringen till innebörden och utformningen av undantagsregeln.

I följande avsnitt kommer jag att diskutera vilka konkreta ärendetyper som bör kunna handläggas av partssammansatta organ.

Jag har i det föregående (avsnitt 2.5) framhållit att det är angeläget att lagstiftningen utformas så att det finns utrymme för kommunerna och landstingskommunerna att tillsammans med arbetstagarorganisationerna bestämma om den närmare uppläggnings av verksamheten med partssammansatta organ. Uttalandet bygger på uppfattningen att det bör vara möjligt att träffa medbestämmandeavtal i dessa frågor. Jag kommer att utveckla detta närmare i ett senare avsnitt.

Några remissinstanser anser att det bör klargöras vilket organ i en kommun eller landstingskommun som har befogenhet att ingå kollektivavtal om partssammansatta organ. Utredningen har inte närmare berört denna fråga. Enligt min mening är en särskild lagreglering inte påkallad på denna punkt. Enligt kommunalrättsliga principer gäller att alla viktigare finansiella beslut liksom alla beslut av principiell natur måste fattas av kommunfullmäktige resp. landstinget. Beslutanderätten i sådana fall kan således inte delegeras till nämnderna. I 1 kap. 5 § KL föreskrivs att delegation från fullmäktige resp. landstinget till en nämnd inte får avse ärenden som är av principiell beskaffenhet eller i övrigt av större vikt.

I avtalsfrågor är delegationsrätten vidsträckt. Av ett rättsfall (Regeringsrättens årsbok 1934 ref. 16) framgår att fullmäktige kan ge en lönenämnd ett allmänt bemyndigande att fatta för kommunen bindande beslut i ärenden som rör arbets- och löneförhållanden för arbetare och likställd personal. Enligt fast kommunal praxis föreligger motsvarande delegationsrätt i fråga om tjänstemän.

Enligt min mening kan denna rättspraxis inte åberopas som stöd för delegation av beslutanderätt i frågor som gäller kollektivavtal om partssammansatta organ. Sådana avtal måste nämligen regelmässigt antas komma att innehålla bestämmelser av principiell natur. Ett sådant avtal innebär ju att den kommunala organisationen skall ändras genom att partssammansatta organ inrättas samt att befogenheten att avgöra vissa ärenden skall flyttas från nämnderna till de partssammansatta organen. Jag anser alltså att ett avtal om partssammansatta organ måste underställas fullmäktige resp. landstinget för godkännande. Jag vill dock inte utesluta att detta skulle kunna underlåtas om

avtalet avser bara något enstaka partssammansatt organ utan förvaltnings- och verkställighetsuppgifter.

Utredningen anser att den rättsliga prövning av medbestämmandeavtal om partssammansatta organ som kan ske i kommunalbesvärsmål efter initiativ av en kommunmedlem utgör ett skydd för den politiska demokratin. Flera remissinstanser framhåller att det är mycket tvivelaktigt om denna bedömning är riktig. Eftersom något förbud mot avtal som kränker den politiska demokratin inte är inskrivet i lag, kan enligt regeringsrätten ett beslut att träffa ett kollektivavtal som, trots att det inte strider mot RF eller KL, påstås göra intrång på det politiska beslutsområdet inte upphävas på den grunden att det strider mot lag eller annan författning. Endast undantagsvis torde ett sådant beslut kunna upphävas på den grunden att det innebär att kommunfullmäktige på ett annat sätt överskrider sin befogenhet. Regeringsrätten konstaterar att det, för att skyddsanordningen skall bli så betryggande som utredningen räknar med, krävs att i KL föreskrivs att partssammansatta organ inte får besluta i sådana grupper av ärenden som enligt sin natur skall avgöras av organ sammansatta av politiskt valda ledamöter.

För egen del anser jag att frågan om möjligheterna att i kommunalbesvärsmål pröva lagligheten av ett kollektivavtal om partssammansatta organ kommer i ett nytt läge genom de kompletteringar av utredningsförslaget som jag har förordat i det föregående. Enligt mitt förslag skall det i KL föreskrivas att det inte får överlämnas till partssammansatta organ att avgöra myndighetsutövningsärenden eller ärenden som avser den kommunala eller landstingskommunala verksamhetens mål, inriktning, omfattning eller kvalitet. Härigenom ökar möjligheterna för besvärsmyndigheterna att pröva lagligheten av kollektivavtal om partssammansatta organ. Liksom när det gäller kommunala beslut i övrigt som påstås strida mot författningsföreskrifter eller kommunalrättsliga grundsatser måste det överlämnas åt rättspraxis att lösa de gränsdragningsproblem som kan uppstå. Jag vill framhålla att det framgår av betänkandet att utredningen har avsett att dess förslag skulle innebära ett sådant rättsligt skydd för den politiska demokratin som mitt förslag ger.

Med tanke på lagstiftningens principiella räckvidd är det betydelsefullt att statsmakterna följer de föreslagna lagstiftningsförändringarnas tillämpning.

2.7 Närmare om de partssammansatta organens uppgifter m. m.

Utredningen framhåller att den företagsdemokratiska utvecklingen och inte minst arbetsrättsreformen främst syftar till att förbättra de anställdas insyn i verksamheten och att öka möjligheterna till medbestämmande på områden som rör arbetsmiljön och arbetsvillkoren i vidsträckt mening. Den organiserade fortlöpande partssamverkan som kan ske i de partssammansatta organen torde, framhåller utredningen, komma att koncentreras till områden

som i mycket hög grad berör alla anställda. Enligt utredningens bedömning kommer partssammansatta organ på den kommunala sektorn i första hand att arbeta med frågor som gäller

- personalpolitik och personaladministration
- arbetsmiljö
- rationaliserings- och organisationsfrågor
- personalinformation
- vissa drifts- och servicefrågor, uppläggnings- och löpande förvaltningsarbetet
- planering, budgetering och redovisning i de delar som ligger inom det avsedda området för medbestämmande
- utvecklingsprogram för företagsdemokratien.

Utredningens lagförslag innebär inte att de partssammansatta organens uppgifter uttryckligen begränsas till de nämnda områdena.

Flertalet remissinstanser lämnar utredningens uppräknade lämpliga uppgifter för partssammansatta organ utan erinran. Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet uttalar bl. a. att det också på det personalpolitiska och personaladministrativa området kan förekomma ett allmänt medborgarintresse. Problemet som rör gränsdragningen mellan politisk demokrati och företagsdemokrati kan i vissa fall uppkomma även inom detta område. Förbunden utgår emellertid från att det skall vara möjligt för parterna att vid avtalsförhandlingar finna lösningar som i tillräcklig grad beaktar medborgarintresset. Som framgår av det föregående anser flera remissinstanser att de partssammansatta organens verksamhetsområde bör anges närmare i KL. Omkring 20 kommuner är av den uppfattningen att verksamhetsområdet bör bestämmas ensidigt av kommunerna resp. landstingskommunerna. Jag har redan i det föregående föreslagit att vissa begränsningar i de partssammansatta organens uppgiftsområde skall föreskrivas av hänsyn till den politiska demokratin. I det följande ämnar jag gå närmare in på frågan vilka konkreta uppgifter som lämpligen bör överlåtas på de partssammansatta organen.

För egen del är jag av den uppfattningen att det uppgiftsområde som utredningen rekommenderar är lämpligt utformat med hänsyn såväl till gränsdragningen mellan den politiska demokratin och företagsdemokratien som till syftet med de partssammansatta organens verksamhet. Med anledning av vad några remissinstanser anför vill jag emellertid understryka att det givetvis finns frågor inom de områden som utredningen anger som av hänsyn till den politiska demokratin inte kan föras över till partssammansatta organ. En mängd ärenden inom området för t. ex. personalpolitik, arbetsmiljö och organisation är av sådan natur att de rör verksamhetens mål, inriktning, omfattning eller kvalitet. Jag vill här erinra om vissa uttalanden som gjordes i förarbetena till LOA (prop. 1975/76:105, bil. 2, s. 150). Föredraganden anförde bl. a. följande.

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 RF resp. kommunallagen och landstingslagen – 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.

Det är mot denna bakgrund man har att bedöma vilket utrymme för kollektivavtal som kan finnas på den gemensamma sektorn. De riksdagsuttalanden från senare år som jag har anfört i det föregående – främst InU 1973:37 men även JuU 1975:22 – får anses innebära bl. a. att avtal inte bör träffas i frågor som gäller den offentliga verksamhetens mål, inriktning, omfattning och kvalitet. Jag delar denna uppfattning. Dessa frågor skall i stället beredas och avgöras genom beslut i offentlighetsordning av de politiskt ansvariga organen eller på deras uppdrag av myndigheterna. Sådana beslut kan ha olika innebörd. Ofta är det fråga om tilldelningen av resurser. Men gemensamt för dessa offentliga beslut torde vara att de avser både en maximering och en minimering av verksamhetens kvalitet och omfattning.

Det bör sålunda tillkomma de politiska organen och, efter delegering, verk och andra myndigheter att bestämma vilken typ av verksamhet som myndigheten skall bedriva – exempelvis utbildning, socialvård, rättsvård eller godsbeholdning – liksom målen för myndighetens verksamhet och de ramar, inbegripet resursramar, inom vilka verksamheten skall bedrivas. Till det politiska beslutsområdet måste också hänföras den utåtriktade delen av myndigheternas verksamhet. Därmed åsyftas främst myndighetsutövningens innehåll men också innehållet i annan verksamhet som riktar sig till offentliga myndigheter och till allmänheten, dvs. till medborgarna, företag osv. Till nu nämnda frågor hör självfallet också t. ex. avgörandet om på vilken ort och inom vilket geografiskt område en offentlig verksamhet skall bedrivas och beslut om till vilka personer eller grupper av personer som verksamheten skall riktas.

Som ett led i det politiska beslutsfattandet ligger ofta en bestämning av verksamhetens omfattning, inriktning och kvalitet. Besluten i dessa frågor kan formuleras på olika sätt beroende på verksamhetens karaktär.

Preciseringar av omfattningen kan för delar av den offentliga verksamheten göras genom bestämmande av kvantitativa produktionsmål. Exempel på sådana kvantifieringar är beslut om antal vårdplatser inom bl. a. slutenvård eller socialvård och om antal intagningsklasser i gymnasieskolan eller antal platser i förskolan i en enskild kommun. För delar av den offentliga sektorn kan verksamhetens omfattning dock inte bestämmas i sådana termer, även om utvecklingen i form av modernisering av budgetsystem går mot en ökad användning av andra mått på verksamhetens omfattning än de som uttrycks i form av personalinsatser. Den kvantitativa omfattningen av en myndighets verksamhet bestäms i dessa fall främst genom beslut om medelstillsättning för bestridande av de med verksamheterna förenade utgifterna. Oavsett om verksamhetens omfattning bestäms enbart genom beslut om medelstillsättning eller i andra termer, måste gälla att de politiskt ansvariga organen skall förfoga över bestämmanderätten i fråga om omfattningen av myndighetens verksamhet.

Till det politiska beslutsområdet hör vidare frågor om inriktningen av en

myndighets verksamhet sådan den har beslutats av staten i lag eller förordning eller annars har kommit till uttryck, t. ex. i samband med avvägningen av de resurser som har ställts till förfogande för verksamheten. Hit hör exempelvis vilken forskning som skall bedrivas vid en myndighet. Från det kommunala området kan som exempel anföras frågan huruvida åldringsvården i en kommun skall organiseras med tyngdpunkt i ålderdomshem och andra institutioner eller i större utsträckning drivas i öppnare vårdformer med hemsamariter etc. Ett annat exempel kan vara beslut om daghemsavdelningarnas sammansättning i fråga om gruppindelning. Till frågor om inriktningen av verksamhet hör också t. ex. frågor som avser bestämmande av svenska kyrkans lära och tillämpningen därav.

Det måste också ankomma på de politiskt ansvariga organen att besluta om verksamhetens kvalitet. Även här gäller att besluten måste formuleras på olika sätt beroende på verksamhetens karaktär. En kommun kan t. ex. bestämma kvaliteten för den verksamhet som avser hämtning av hushållsavfall genom att lägga fast hämtningsfrekvens o. d. För en sådan verksamhet är det alltså möjligt att i stort sett entydigt beskriva vilken kvalitet som åsyftas. Verksamhetens kvalitet kan bestämmas också på andra sätt. Inom exempelvis utbildningsväsendet bestäms kvaliteten genom bl. a. läroplaner och kursplaner, men f. n. också i de flesta fall genom regler t. ex. om hur många elever en lärare skall undervisa samtidigt, om vilka lärarkategorier som skall meddela viss undervisning och om vilken utbildning lärarna skall ha. Dessa och liknande regler får anses ganska exakt bestämma den kvalitet som skall tillhandahållas.

Av det föregående har framgått att beslut om kvalitet på den offentliga verksamheten tillhör det politiska beslutsområdet. Inom många verksamhetsgrenar utgör beslut om bemanningsplaner, personaltätet och liknande en avgörande bestämning av verksamhetens kvalitet. Med den angivna utgångspunkten bör det alltså ankomma på de politiska organen och deras företrädare och inte på avtalsparterna att besluta härom. Det kan emellertid finnas fall där en påverkan genom förhandlingar och avtal på en verksamhets kvalitet är av ringa betydelse i förhållande till arbetstagarorganisationens intresse att kunna påverka de anställdas arbetsförhållanden. I sådana fall kan det vara skäligt att godtaga en avtalsreglering även från den politiska demokratin synpunkt.

Jag har i det föregående föreslagit att det i KL skall föreskrivas att till partssammansatta organ inte får överlämnas att avgöra ärenden som avser den kommunala eller landstingskommunala verksamhetens mål, inriktning, omfattning eller kvalitet. De citerade uttalandena bör enligt min mening vara vägledande också när det gäller att bestämma lämpliga uppgifter för partssammansatta organ. Jag har vidare föreslagit en föreskrift om att myndighetsutövningsärenden med vissa angivna undantag inte skall kunna avgöras av partssammansatta organ. Detta är att betrakta som en ytterligare markering av skyddet för den politiska demokratin.

Med anledning av vad några remissinstanser anför har jag noga övervägt möjligheten att direkt i KL ange den allmänna ramen för partssammansatta organs verksamhetsområde. I och för sig vore det tänkbart att föreskriva t. ex. att partssammansatta organ kan ha till uppgift att svara för beredning, förvaltning och verkställighet i vissa ärenden som rör förhållandet mellan

kommunen som arbetsgivare och dess arbetstagare och som avser personalpolitik, personaladministration, arbetsmiljö-, rationaliserings- och organisationsfrågor, personalinformation och planläggning av det löpande förvaltningsarbetet. En fördel med en sådan uppräkningslista skulle vara att man direkt ur KL:s bestämmelser kunde få en ganska klar uppfattning om vilka uppgifter som kan överlämnas till partssammansatta organ. Emellertid är det uppenbart att en sådan beskrivning av uppgiftsområdet med nödvändighet måste bli mycket schematisk. Det är också enligt min mening inte möjligt att utforma en bestämmelse så att den kommer att täcka alla de uppgifter som i och för sig kan vara lämpliga för partssammansatta organ. Jag har därför kommit till slutsatsen att det inte är lämpligt att närmare ange de partssammansatta organens uppgifter i KL.

Det måste alltså överlåtas åt parterna att med ledning av de uttalanden om gränsdragningen mellan den politiska demokratin och företagsdemokratin som jag nyss har redogjort för i kollektivavtal närmare konkretisera de partssammansatta organens uppgifter. I sammanhanget vill jag erinra om att de partssammansatta organen enligt mitt förslag bara kan få berednings-, förvaltnings- och verkställighetsfunktioner. Det blir således inte möjligt att tilldela partssammansatta organ beslutanderätt i den mening som avses i 1 kap. 7 § RF och 1 kap. 5 § KL. Detta innebär att den beslutanderätt som tillkommer fullmäktige resp. landstinget aldrig kan överföras till partssammansatta organ. Av detta följer att ett partssammansatt organ inte heller kan få i uppgift att avgöra sådana frågor som fullmäktige eller landstinget har delegerat till en nämnd med stöd av 1 kap. 5 § KL.

För att illustrera den gränsdragning som blir nödvändig i praktiken vill jag anföra följande. Ett partssammansatt organ kan med mitt förslag få till uppgift att inom de ekonomiska ramar som parterna har kommit överens om avgöra vissa frågor som rör arbetsmiljön på daghemmen i kommunen. Genom de fastställda ramarna skapas garantier för att det partssammansatta organet inte tar på sig större uppgifter än som är avsett. Partssammansatta organ kan däremot aldrig få avgöra frågor om intagningsregler eller lämplig personaltäthet eller gruppstorlek i daghemmen. Inte heller kan partssammansatta organ få bestämma i vilken takt den kommunala barnomsorgen skall byggas ut eller om daghemmen skall prioriteras på familjedaghemmens bekostnad och vice versa. Det måste ankomma på de politiskt valda organen att besluta i sådana frågor. Detta följer också av de föreskrifter om begränsningar i de partssammansatta organens uppgiftsområde som enligt mitt förslag skall tas in i KL. Vad jag nu har sagt hindrar emellertid inte att partssammansatta organ deltar i beredningen även av ärenden som har stor politisk räckvidd. Det är således i princip ingenting som hindrar att det i ett medbestämmandeavtal bestäms att partssammansatta organ skall få yttra sig, innan beslut om t. ex. personaltäthet fattas av det ansvariga politiska organet. Tvärtom kan en sådan ordning bidra till att det politiska organet får ett bättre beslutsunderlag där även de anställdas synpunkter på verksamhetens

praktiska uppläggning ingår. Jag vill erinra om att verksamhet i partssammansatta organ kan användas som ersättning för förhandlingar och information enligt MBL.

Demokratiutredningen föreslår att partssammansatta organ skall kunna få olika grader av inflytande. Enligt utredningen är en rätt till information och samråd och en rätt att framföra synpunkter och förslag lämpliga för partssammansatta organ som har beredande och utredande uppgifter i ärenden som i enlighet med KL:s regelsystem skall avgöras av fullmäktige eller en nämnd. Däremot bör förvaltnings- och verkställighetsfunktioner inom vissa ramar kunna tilldelas en partssammansatt förslagskommitté, redaktionskommitté för personaltidning, utbildningsgrupp, arbetsmiljökommitté osv. Remissinstanserna har inte kritiserat vad utredningen anför på denna punkt. Även jag anser att det är viktigt att graden av de partssammansatta organens inflytande bestäms med hänsyn till arten av de frågor som det rör sig om. Som jag tidigare har framhållit är det inget som hindrar att partssammansatta organ får vissa beredningsuppgifter också beträffande ärenden som avser verksamhetens mål, inriktning, omfattning eller kvalitet. Däremot kan partssammansatta organ enligt mitt förslag inte få avgöra sådana ärenden. För att ett partssammansatt organ skall kunna få förvaltnings- och verkställighetsuppgifter krävs att frågorna är av den arten att avgörandet inte kräver politiska avvägningar.

Demokratiutredningen anser att partssammansatta organ bör kunna inrättas på olika nivåer i den kommunala organisationen. Enligt utredningen finns anledning eftersträva att partssammansatta organ inordnas som en del i förvaltningsorganisationen, även om det i och för sig är tänkbart med mer fristående samverkanssystem. Det är vidare angeläget, framhåller utredningen, att verksamheten inte i onödan styrs av formföreskrifter i lag. Det bör därför ankomma på de avtalslutande parterna att i medbestämmandeavtalet reglera de partssammansatta organens sammansättning och arbetsformer. Utredningen anser att förtroendevalda normalt inte bör ingå i partssammansatta organ, eftersom en klar åtskillnad mellan politiska och företagsdemokratiska organ bör upprätthållas.

Remissinstanserna har i allmänhet anslutit sig till utredningens uppfattning. Några remissinstanser anser dock att utredningens bedömning att kommunerna och landstingskommunerna inte bör representeras av förtroendevalda knappast är riktig. Stockholms läns landstingskommun (tjänsteutlåtande från förvaltningsutskottets kansli) anför att det är en bakvänd metod att, i syfte att värna om den politiska demokratin, rekommendera begränsningar i fråga om de förtroendevaldas medverkan i partssammansatta organ. Stadsjuristen i Stockholms kommun framhåller att utredningens rekommendation att arbetsgivarna skall företrädas av anställda är otillfredsställande från utgångspunkten att den kommunala demokratin gagnas av att de förtroendevalda deltar i det kommunala arbetet på alla nivåer. Den ordning som utredningen rekommenderar innebär att endast arbetstagare deltar i parts-

sammansatta organ. Det kan med en sådan ordning antas att de som ansvarar för beredningen av ärenden hos partssammansatta organ också kommer att delta i besluten. Arbetsgivarrepresentation genom förtroendevalda synes enligt stadsjuristen i stället böra vara huvudregeln åtminstone i de fall då partssammansatta organ övertar beslutanderätt från en nämnd. Större delen av de remissinstanser som yttrar sig på denna punkt anser dock att kommunen resp. landstingskommunen bör representeras av anställda tjänstemän. Kronobergs läns landstingskommun ansluter sig uttryckligen till utredningens uppfattning att förtroendevalda, med hänsyn till att åtskillnad måste göras mellan politiska och företagsdemokratiska organ, inte bör företräda arbetsgivaren i partssammansatta organ. Även JO ansluter sig till utredningens ståndpunkt. Ett skäl för att arbetsgivaren i normalfallet bör representeras av tjänstemän i arbetsledande ställning är enligt JO att ledamöterna i partssammansatta organ annars kommer att inta olika ställning i ansvarshänseende, eftersom disciplinansvar inte kan göras gällande mot förtroendevalda.

I fråga om behovet av tvingande formföreskrifter för de partssammansatta organens verksamhet ansluter jag mig till utredningens bedömning. Det är enligt min mening lämpligast att föreskrifterna i KL om de partssammansatta organens verksamhetsformer utformas så avtalsparterna får goda möjligheter att anpassa arbetsformerna efter vad som bedöms bäst i det enskilda fallet. Jag återkommer i specialmotiveringen till frågan om vilka formregler av grundläggande karaktär som bör tas in i KL.

I frågan om förtroendevalda eller tjänstemän bör representera kommunen resp. landstingskommunen i partssammansatta organ anser jag att mycket talar för utredningens uppfattning. Om enbart tjänstemän företräder arbetsgivaren, får man en önskvärd skiljelinje mellan de politiska och företagsdemokratiska organen. På grund av kommunernas mycket varierande storlek och struktur kan emellertid anpassningar till lokala förutsättningar krävas. I små kommuner är det bl. a. av praktiska skäl vanligt att förtroendevalda aktivt deltar även i handläggningen av löpande verkställighetsfrågor. Enligt min mening är det inte påkallat att lagreglera frågan om den kommunala arbetsgivarens representation.

Ett problem som utredningen särskilt uppmärksammar är att speciallagstiftningen på t. ex. brand-, skol- och sjukvårdsområdena kan innebära hinder eller svårigheter när det gäller att öka de anställdas medbestämmande. I specialförfattningarna föreskrivs regelmässigt att vissa ärenden skall avgöras av den nämnd som svarar för verksamheten på området. Detta förhållande är av mindre intresse i detta sammanhang, eftersom det regelmässigt rör sig om myndighetsutövningsärenden eller ärenden i vilka beslutanderätten av andra skäl måste förbehållas de politiska organen. Vad utredningen främst syftar på är i stället att specialförfattningarna av effektivitetsskäl föreskriver att vissa ärenden skall avgöras av chefstjänstemän. Enligt utredningen är det angeläget att möjligheten att minska

chefstjänstemännens beslutsfunktioner övervägs. Utredningens allmänna inställning är att partssammansatta organ är en form för partssamverkan som i framtiden bör kunna utnyttjas på hela det kommunala området. De remissinstanser som särskilt uttalar sig i denna fråga understryker vikten av att lagstiftningen om särskilda kommunala verksamhetsområden ses över i enlighet med vad utredningen föreslår. Jag vill i detta sammanhang erinra om att den expertkommitté som jag tidigare har nämnt enligt sina direktiv skall pröva frågan om ett och samma system för ökat personalinflytande kan användas fullt ut inom alla kommunala verksamhetsområden eller om särlösningar i något hänseende behövs för verksamhetsområden som regleras av särskild lagstiftning. I uppdraget ligger att kommittén har att överväga i vilken utsträckning specialförfattningarnas föreskrifter om chefstjänstemännens beslutsfunktioner kan tas bort. Den översyn av specialförfattningarna som demokratiutredningen uttalar sig för är enligt min mening angelägen också med hänsyn till den kommunala demokratin. Det naturliga är att de politiska organen fortlöpande tar ställning till vilken beslutanderätt som skall delegeras till chefstjänstemännen.

I likhet med utredningen anser jag att bestämmelserna i KL om partssammansatta organ inte kan rubba specialförfattningarnas bestämmelser om att det ankommer på viss nämnd eller en tjänsteman att avgöra vissa ärenden. För tydlighetens skull bör detta komma till uttryck i lagtexten.

2.8 Rättslig reglering

Demokratiutredningen föreslår att särskilda bestämmelser om partssammansatta organ införs i KL och lagen (1957:281) om kommunalförbund (omtryckt 1977:181). Eftersom jag delar utredningens och remissinstansernas uppfattning att verksamhet i partssammansatta organ bör kunna äga rum i kommunalförbunden i samma former som i kommunerna och landstingskommunerna, begränsar jag mig här till att diskutera de föreslagna kompletteringarna av KL.

Enligt utredningens förslag skall de partssammansatta organen omnämnas redan i de allmänna bestämmelserna i 1 kap. KL. I ett nytt föreslaget fjärde kapitel har intagits de närmare bestämmelserna om partssammansatta organ. I dessa bestämmelser görs en direkt koppling till MBL genom en regel om att partssammansatta organ får finnas, om så föreskrivs i medbestämmandeavtal enligt 32 § MBL. Härigenom öppnas enligt utredningen lagliga möjligheter för parterna att i kollektivavtal om medbestämmande närmare reglera såväl verksamhetens materiella innehåll som verksamhetsformerna. Konstruktionen förutsätter att initiativ till inrättande av partssammansatta organ tas av arbetsmarknadens parter på den kommunala sektorn i samband med kollektivavtalsförhandlingar om medbestämmande. De grundläggande formregler som enligt utredningens förslag skall intas i KL är av tvingande karaktär och kan således inte bli föremål för avtal mellan parterna. De avser bl. a. jävsfrågor, frågor om förande av protokoll, protokolls innehåll, justering

av protokoll, tillkännagivande om justering, reservation samt överklagande av partssammansatt organs beslut.

Utredningen framhåller att förslaget, genom att det ger parterna frihet att utforma verksamhetens närmare innehåll, innebär en direkt anknytning till arbetsrättsreformen i övrigt bl. a. på så sätt att de förbehåll om områden för medbestämmandeavtal som gjorts i förarbetena till denna reform även gäller avtal om partssammansatta organ.

Själva överföringen av uppgifter till de partssammansatta organen skall enligt utredningens modell till lagreglering ske i två led. Det första ledet utgörs av det kollektivavtal som avses komma att träffas mellan parterna och som ligger till grund för hela verksamheten med partssammansatta organ. I detta avtal anges de särskilda ärendegrupper som skall handläggas i partssammansatta organ. Det andra ledet är att nämnden inom de ramar som anges i avtalet beslutar att uppgiftsöverföring skall äga rum. Dessa nämndbeslut blir enligt utredningen att betrakta som verkställighetsåtgärder som är nödvändiga för att kommunen eller landstingskommunen skall uppfylla de utfästelser som gjorts i kollektivavtalet om partssammansatta organ. Utredningen framhåller att underlåtenhet av nämnden att verkställa överföring av beslutanderätt till det partssammansatta organet ådrager kommunen resp. landstingskommunen skadeståndsansvar för kollektivavtalsbrott enligt sedvanliga arbetsrättsliga regler.

Flera remissinstanser är kritiska till utredningens förslag att arbetsrättsliga moment skall införas i KL. Enligt dessa remissinstanser kan en sådan sammanflätning av kommunalrätt och arbetsrätt vålla problem för rättstillämpningen. Göteborgs kommun (stadskansliet) fäster uppmärksamheten på att rättstvister om tillämpningen av kollektivavtal enligt utredningens förslag kan komma att prövas med stöd av olika regelsystem. Sålunda kan en tvist prövas av länsstyrelsen och regeringsrätten som besvärmyndigheter (frågor om kränkning av politisk demokrati och kollektivavtalets räckvidd). Vidare kan en påstådd kränkning av den politiska demokratin handläggas enligt det särskilda huvudavtalet. Slutligen kan en tvist om kollektivavtalet handläggas enligt den konventionella förhandlingsordningen och i sista hand av arbetsdomstolen. Enligt kommunen kan tillämpningsproblem uppkomma ur denna tredubbla prövningsmöjlighet.

Regeringsrätten anvisar i sitt yttrande en enligt min mening intressant alternativ modell till lagreglering av de partssammansatta organen. Modellen bevarar i allt väsentligt grundidéerna i utredningens förslag men gör det möjligt att något bättre hålla isär kommunalrätt och arbetsrätt. Regeringsrättens konstruktion utgår i likhet med utredningens förslag från att parterna träffar medbestämmandeavtal om partssammansatta organ vari dessas uppgifter, sammansättning, verksamhetsformer etc. regleras. I KL hänvisas emellertid inte till avtalet. I stället föreskrivs att fullmäktige får inrätta partssammansatta organ vars verksamhet närmare regleras i ett av fullmäktige antaget reglemente. Vid utformningen av ett sådant reglemente har

enligt regeringsrätten fullmäktige givetvis att följa vad som överenskommits i kollektivavtal om medbestämmande. Skulle fullmäktige underlåta att fullfölja de intentioner som fastlagts i kollektivavtalet, kan kommunen efter skadeståndstalan av arbetstagarparten hos arbetsdomstolen ådömas skadeståndsskyldighet på grund av kollektivavtalsbrott. Om en besvärberättigad kommunmedlem i besvär över fullmäktiges beslut om inrättande av partssammansatta organ eller över beslut av ett partssammansatt organ hävdar att beslutet strider mot KL:s bestämmelser prövas en sådan talan med den här tänkta ordningen inte med ledning av innehållet i kollektivavtalet utan med ledning av KL och reglementet. En eventuell talan av arbetstagarparten prövas däremot av arbetsdomstolen i första hand med ledning av kollektivavtalet. På detta sätt får alltså enligt regeringsrätten besvärsmyndigheterna i kommunalbesvärsmål tillämpa kommunalrättsliga regler, medan arbetsdomstolens avgöranden i arbetstvister kommer att vila på arbetsrättslig grund.

Den konstruktion som regeringsrätten förordar är enligt min mening att föredra framför utredningens modell. Alla väsentliga intentioner i kommittéförslaget bevaras dock. Kommunen eller landstingskommunen blir enligt regeringsrätten genom att träffa medbestämmandeavtal om partssammansatta organ skyldig att fatta de beslut som är nödvändiga för att verksamheten med partssammansatta organ skall kunna igångsättas på sätt som bestämts i kollektivavtalet. Fördelarna med regeringsrättens modell är enligt min mening främst att man dels slipper att i KL ta in hänvisningar till MBL, dels får ett enklare lagkomplex för de partssammansatta organens verksamhet än vad som blir möjligt med utredningens modell samt dels kan åstadkomma en något klarare skiljelinje mellan kommunalrätt och arbetsrätt. Jag förordar alltså att bestämmelserna i KL om partssammansatta organ byggs upp efter den modell som regeringsrätten förordar. Jag vill anmärka att förslaget innebär att frågan om inrättande av partssammansatta organ kan komma att prövas både som kommunalbesvärsmål och som arbetstvist. Detta är i och för sig inte något unikt och det motiverar enligt min mening inte några särskilda lagstiftningsåtgärder.

I sammanhanget vill jag framhålla att mitt förslag till lagreglering av de partssammansatta organen inte syftar till att i något väsentligt avseende rubba de bedömningar som ligger till grund för utredningens förslag och som majoriteten av remissinstanserna har ställt sig bakom. Man torde vidare kunna utgå ifrån att förslaget innebär en garanti för att verksamheten i de partssammansatta organen i praktiken kan genomföras på ett friktionsfritt sätt inom ramen för den politiska demokratins suveränitet. Jag kommer i specialmotiveringen att närmare redogöra för hur de nya bestämmelserna bör vara utformade. Redan här skall jag dock beröra några rättsliga frågor av principiell innebörd i anslutning till lagregleringen av de partssammansatta organen.

Några få remissinstanser diskuterar den principiella frågan om det över

huvud taget är möjligt att med juridiskt bindande verkan träffa kollektivavtal om överlämnande och återtagande av beslutanderätt på den kommunala sektorn. Arbetsdomstolen erinrar om lagrådets uttalande i prop. 1976/77:137 (s. 101) att en statlig arbetsgivare inte kan i medbestämmandeavtal åta sig ett skadeståndsansvar för den händelse ett i offentligrättslig ordning fattat beslut om inrättande av partssammansatta organ eller om överlåtande av beslutanderätt skulle utan befogad anledning återkallas under avtalets giltighetstid. En annan ordning skulle enligt vad lagrådet anförde äventyra den fria beslutanderätten för de politiska organen. För den privata sektorn gäller enligt arbetsdomstolen att arbetsgivaren i ett konkret ärende kan återta beslutanderätt som har överlämnats till ett partssammansatt organ och att verkställighetsansvaret ligger på arbetsgivaren. Skadeståndsansvar för kollektivavtalsbrott kan dock uppkomma för arbetsgivaren. Den för den kommunala sektorn föreslagna regleringen av återtaganderätten synes enligt arbetsdomstolen avvika från vad som gäller för övriga sektorer på arbetsmarknaden. Utredningen motiverar sitt förslag med att en generell återkallelserätt inte är förenlig med ett av syftena med förslaget, nämligen att verksamheten i partssammansatta organ skall vara ett permanent instrument för partssamverkan i verkställighetsledet. Samma skäl skulle enligt arbetsdomstolen kunna anföras mot en generell återkallelserätt även på övriga sektorer av arbetsmarknaden.

För egen del har jag svårt att förstå den tveksamhet som vissa remissinstanser ger uttryck för när det gäller möjligheterna att på den kommunala sektorn träffa juridiskt bindande kollektivavtal om uppgiftsöverföring till partssammansatta organ. Enligt min mening kan man vid en diskussion av denna fråga inte nöja sig med att utgå från förarbetsuttalanden som avser andra samhällssektorer. Den kommunala självstyrelsens särart kräver att en analys av detta slag beaktar hur de partssammansatta organen inlemmas i det kommunalrättsliga regelsystemet och vilket materiellt innehåll det ges. Lagrådet uttalar (se prop. 1976/77:137 s. 101) bl. a. att det måste anses följa av RF att ett överlämnande av beslutsbefogenheter bara kan ske genom ett i offentligrättslig ordning fattat beslut. RF får enligt lagrådet anses innebära att även återtagande av delegering måste ske i sådan ordning. Kollektivavtal kan följaktligen inte träffas om vare sig överlämnande eller återtagande av beslutsbefogenheter. Härav följer då i sin tur att arbetstagsidan inte heller får tillgripa stridsåtgärder för att tillförsäkra sig ett sådant avtal med staten. Detta torde enligt lagrådet framgå redan av allmänna regler, men i 3 kap. 1 § andra stycket LOA finns en uttrycklig bestämmelse i ämnet. Enligt denna är, påpekar lagrådet, stridsåtgärd med syfte att påverka inhemska politiska förhållanden otillåten inom lagens tillämpningsområde.

Föredragande departementschefen anförde (prop. s. 110) att man inom den statliga sektorn inte torde kunna lämna över beslutsbefogenheter till utomstående direkt genom ett medbestämmandeavtal, eftersom ett sådant överlämnande enligt RF torde få ske i offentligrättslig ordning. Han anslöt sig

till lagrådets uppfattning att den statliga arbetsgivaren inte kan genom avtal åtaga sig en skyldighet att utge allmänt skadestånd vid återkallelse av ett sådant överlämnande. Arbetsmarknadsutskottet hade inte något att erinra mot vad som i propositionen anfördes om medbestämmandeavtal på den offentliga sektorn (AU 1976/77:32 s. 13).

Jag vill erinra om att mitt förslag bygger på förutsättningen att de kollektivavtal som skall ligga till grund för verksamheten med partssammansatta organ måste godkännas av fullmäktige och att det också är fullmäktige som på grundval av avtalen beslutar om inrättandet av de partssammansatta organen och om dessas uppgifter. Förslaget innebär vidare att sådan beslutanderätt som enligt 1 kap. 5 § första stycket KL ankommer på fullmäktige inte kan överföras till partssammansatta organ. Härav följer att inte heller sådan beslutanderätt som enligt tredje stycket kan delegeras till nämnd kan överlämnas till sådana organ. Avsikten är att de partssammansatta organen endast skall ha vissa berednings-, förvaltnings- och verkställighetsuppgifter. I KL föreskrivs enligt förslaget uttryckligen att till ett partssammansatt organ inte får överlämnas att avgöra frågor som avser den kommunala eller landstingskommunala verksamhetens mål, inriktning, omfattning eller kvalitet. Detta innebär att hela det område som enligt förarbetena till arbetsrättsreformen bör förbehållas de politiska organen undantas. Med denna markering av skyddet för den politiska demokratin finns enligt min mening ingen risk för att verksamheten i de partssammansatta organen kommer att påverka de politiska förhållandena i kommunerna eller landstingskommunerna.

Enligt förslaget föreskrivs vidare att ärenden som avser myndighetutövning mot enskild med vissa smärre undantag inte kan avgöras av partssammansatta organ. Vad jag nu har sagt innebär bl. a. att verksamhet som riktar sig mot allmänheten i princip inte kan anförtros de partssammansatta organen.

Jag vill vidare i detta sammanhang kraftigt betona att ett partssammansatt organ enligt mitt förslag kommunalrättsligt blir att betrakta som en del av den kommunala organisationen. Det är alltså inte fråga om att överlämna kommunala eller landstingskommunala uppgifter till utomstående.

Sammanfattningsvis innebär det nu anförda att jag utgår ifrån att det inte möter något principiellt hinder för parterna på den kommunala sektorn att med juridiskt bindande verkan träffa kollektivavtal om partssammansatta organ, om de ändringar i KL som jag i det föregående har förordat genomförs. Jag vill erinra om att endast någon enstaka remissinstans har gett uttryck för tveksamhet på denna punkt, trots att utredningens förslag inte innehåller de uttryckliga begränsningar i uppgiftsområdet som jag förordar.

Det förhållandet att medbestämmandeavtal får anses kunna träffas om partssammansatta organ medför bl. a. att stridsåtgärder kan vidtas för att få till stånd ett sådant avtal. Det tilltänkta avtalet kan naturligtvis inte få strida mot föreskrifterna i KL om vilka ärenden som kan få avgöras av partssam-

mansatta organ eller mot andra tvingande författningsföreskrifter. Stridsåtgärder som syftar till att få till stånd avtal som strider mot författningsföreskrifter av detta slag blir därför inte tillåtna. Jag vill i detta sammanhang också hänvisa till bestämmelsen i 3 kap. 1 § LOA om att stridsåtgärd med syfte att påverka inhemska politiska förhållanden är otillåten.

Bestämmelserna i 33 § MBL om tolkningsföretråde för arbetstagarparten vid tvist om tillämpningen av ett medbestämmandeavtal blir med mitt synsätt också tillämpliga på avtal om partssammansatta organ. Jag vill erinra om att tolkningsföreträdet enligt 36 § utövas av arbetstagarorganisationerna. Arbetstagarpartens företrädare i de partssammansatta organen kommer därför inte att kunna utöva tolkningsföreträdet just i sin egenskap av ledamöter i organen. Jag vill framhålla att tolkningsföreträdet inte kan få utnyttjas så att avtalet kommer att strida mot tvingande författningsföreskrifter om t. ex. de befogenheter som kan överlämnas åt partssammansatta organ. Som exempel på situationer där tolkningsföreträdet skulle kunna få praktisk betydelse vill jag nämna det fallet att avtalsparterna har olika uppfattningar om innebörden av avtalets föreskrifter om t. ex. formerna för beslutsfattandet. Jag vill framhålla att tolkningsföreträdet inte omfattar det fallet att tvist råder huruvida en viss fråga över huvud taget är reglerad i avtalet (jfr prop. 1975/76:105, bil. 1, s. 387).

Enligt några få remissinstanser bör undantag från MBL:s regler om tolkningsföretråde föreskrivas beträffande medbestämmandeavtal om partssammansatta organ på den kommunala sektorn. En vanlig uppfattning bland dessa remissinstanser är att skyddet för den politiska demokratin kräver att tolkningsföreträdet tillförsäkras arbetsgivarparten. Jag kan inte dela denna uppfattning. Enligt min mening finns det inte någon anledning att befara att arbetstagarorganisationerna kommer att utnyttja rätten till tolkningsföreträde på ett otillbörligt sätt. Detsamma gäller f. ö. i fråga om rätten att vidta stridsåtgärder. Härtill kommer att de föreskrifter om de partssammansatta organens uppgiftsområde som jag förordar kommer att utgöra ett mycket verksamt yttersta skydd för den politiska demokratin. Anledning saknas alltså enligt min mening att införa regler som när det gäller partssammansatta organ på den kommunala sektorn innebär avvikelser från den ordning som riksdagen har fastställt i samband med arbetsrättsreformen.

Om en avtalspart grovt bryter mot medbestämmandeavtalet eller mot MBL och förfarandet har väsentlig betydelse för avtalsförhållandet i dess helhet, kan arbetsdomstolen enligt 31 § första stycket MBL på yrkande av en motpart förklara att avtalet inte längre skall gälla mellan parterna. I tredje stycket finns bestämmelser om partiell hävning av avtalet vid mindre allvarliga brott mot avtalet eller MBL.

När beslutsbefogenheter på den offentliga sektorn har överförts till ett partssammansatt organ, blir detta organ enligt vedertaget synsätt ensamt behörigt att besluta inom den sfär som avses med dess uppdrag (jfr prop.

1976/77:137 s. 23). Det skulle strida mot rådande förvaltningsrättslig ordning, om den ifrågasvarande myndighetens chef eller ett annat organ inom myndigheten skulle kunna åsidosätta eller hindra verkställighet av det beslut som fattas av det partssammansatta organet. Detta innebär att det på den offentliga sektorn inte finns någon sådan s. k. stoppningsrätt som gäller på den enskilda sektorn (jfr 33 § första stycket sista meningen MBL).

Utredningen föreslår att ett uppdrag som en kommun eller landstingskommun har lämnat till ett partssammansatt organ får återtas endast om detta medges i det kollektivavtal som ligger till grund för verksamheten med partssammansatta organ eller om synnerliga skäl därtill föreligger. Rätten för kommunen eller landstingskommunen att återta uppdraget om "synnerliga skäl därtill föreligger" skall enligt utredningen delvis ses mot bakgrund av att förslaget bygger på principen att ett partssammansatt organ är att betrakta som en särskild form av verkställighets- och samrådsorgan åt en nämnd.

Ett partssammansatt organ kommer, anför utredningen, att i revisionshänseende ha samma ställning som t. ex. ett utskott inom en nämnd eller en tjänsteman som har utrustats med delegationsuppdrag. Rent kommunalrättsligt innebär detta att revisionsansvaret för det partssammansatta organets verksamhet ligger kvar på den nämnd eller de nämnder som har överfört beslutanderätt till organet. Enligt utredningen kan ett synnerligt skäl att aktualisera återkallelse vara att revisorerna vid sin granskning finner skäl att framföra allvarliga anmärkningar mot det partssammansatta organets förvaltning. Som ett annat tänkbart skäl för återkallelse anger utredningen att verksamheten i det partssammansatta organet utnyttjas för aktiviteter som är oförenliga med den politiska demokratin och god förvaltningssed, t. ex. genom uppenbara avvikelser från riktlinjer, handlingsramar och normer som har fastställts av överordnade instanser. Utredningen framhåller att det i sådana fall ankommer på nämnden att bedöma behovet av återkallelse mot bakgrund av revisionsanmärkningarna eller iakttagelser av det partssammansatta organets bristande respekt för den politiska demokratins krav. Utredningen utgår härvid från att parterna kommer att verka för ett handlingssätt som undanröjer risken för konflikter i den löpande verksamheten.

Endast ett fåtal remissinstanser riktar kritik mot utredningens förslag att den nämnd eller de nämnder som har överfört beslutanderätt till ett partssammansatt organ skall ha revisionsansvar för organets verksamhet. En vanlig synpunkt bland dessa remissinstanser är att i den mån ett partssammansatt organ skall utöva beslutanderätt och förfoga över kommunala medel är det nödvändigt att skapa ett instrument för utkrävande av ansvar för organets verksamhet. De kritiska remissinstanserna förordar således att det partssammansatta organet underkastas ett eget revisionsansvar. För egen del ansluter jag mig på denna punkt till utredningens uppfattning. Genom att revisionsansvaret läggs på nämnden markeras att det partssammansatta organet är ett särskilt förvaltnings-, verkställighets- och samrådsorgan som är underställt nämnden.

Frågan om återkallelse av uppgifter som överförts till ett partssammansatt organ har kommenterats av åtskilliga remissinstanser. Av dessa hävdar en del att återkallelsemöjligheterna bör vidgas. En sådan uppfattning redovisas av bl. a. hovrätten för Övre Norrland, arbetsdomstolen samt de båda kommunförbunden. Tanken på en vidgad återkallelsemöjlighet avvisas dock av bl. a. LO, TCO och Svenska kommunalarbetsareförbundet.

Med den lagreglering av verksamheten med partssammansatta organ som jag förordat är en utvidgning av återkallelsemöjligheterna i förhållande till utredningens förslag inte nödvändig med hänsyn till skyddet för den politiska demokratin. Jag anser således att det i KL bör föreskrivas att ett uppdrag som har överlämnats till ett partssammansatt organ får återtas om synnerliga skäl därtill föreligger. Av praktiska skäl bör återkallelserätten utövas av resp. nämnd. I fråga om innebörden av uttrycket "synnerliga skäl" ansluter jag mig till vad utredningen anför. Givetvis finns möjligheter för parterna att i kollektivavtal träffa överenskommelse om en utvidgad återkallelserätt för arbetsgivaren. Någon särskild bestämmelse i KL om att återkallelsefrågan även kan regleras i kollektivavtal anser jag dock inte behövlig.

I fråga om besvär över beslut av ett partssammansatt organ anser demokratiutredningen att de vanliga kommunalbesvärreglerna skall gälla. Utredningen påpekar att i princip endast lagligheten av det överklagade beslutet kan prövas vid kommunalbesvär. Någon möjlighet att i denna ordning pröva beslutets lämplighet finns således inte. Talan får inte heller föras mot beslut av rent förberedande eller verkställande art (7 kap. 2 § första stycket KL). Det sistnämnda innebär enligt utredningen att beslut som är av "samrådskaraktär" inte är överklagbara. Utredningens förslag och uttalanden på denna punkt har inte mött något motstånd bland remissinstanserna. Jag anser det naturligt att kommunalbesvärreglerna tillämpas på beslut av partssammansatta organ i samma utsträckning som på nämndbeslut. Av vad jag tidigare anført om möjligheterna att överföra befogenheter till partssammansatt organ inom specialreglerad kommunal verksamhet följer att det inte finns något utrymme för förvaltningsbesvär över beslut av partssammansatta organ. Jag vill i detta sammanhang erinra om att en arbetstagare enligt lagen (1965:276) om inskränkning i rätten att föra talan mot offentlig arbetsgivares beslut inte får anföra besvär mot en offentlig arbetsgivares beslut rörande hans arbets- eller anställningsvillkor, om talan i saken skall handläggas enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister. Med mitt förslag kommer detta att gälla i fråga om beslut av partssammansatta organ i samma utsträckning som beträffande nämndbeslut.

Demokratiutredningen föreslår att samma jävsregler skall gälla för de partssammansatta organen som för de kommunallagsreglerade nämnderna. En ledamot eller en handläggare hos ett partssammansatt organ får således inte delta i eller närvara vid handläggningen av ett ärende som personligen rör honom eller hans make, föräldrar, barn eller syskon eller annan närstående. Enligt utredningen garanterar en sådan ordning att verksamheten kan drivas

utan inverkan av en enskild ledamots eventuella personliga intressen i ärendet. Utredningen framhåller särskilt att förslaget innebär att KL:s jävsregler generellt blir tillämpliga på de partssammansatta organen. I detta sammanhang påpekar utredningen att för en del kommunala och landstingskommunala specialreglerade nämnder gäller förvaltningslagens jävsregler. Dessa är betydligt mer vidsträckta än KL:s. Att förvaltningslagens strängare jävsregler skall tillämpas i de specialreglerade nämnderna har dock, framhåller utredningen, främst motiverats av att dessa nämnder ofta handlägger ärenden som direkt ingriper i den enskildes liv och ekonomi, t. ex. byggnadslovs-, socialhjälp- och nykterhetsvårdsärenden. Reglerna syftar alltså till att ge ett förstärkt rättsskydd för den enskilde. Utredningen erinrar om att de partssammansatta organen skall handlägga frågor som i enlighet med MBL rör förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare. De kan därför aldrig få till uppgift att handlägga sådana typer av myndighetsutövningsärenden som nyss nämnts. Det framstår enligt utredningen mot denna bakgrund som rimligt att generellt för de partssammansatta organen tillämpa kommunallagsjäven. Utredningen framhåller vidare att det inte är lämpligt att i de partssammansatta organen tillämpa olika jävsregler beroende på om ärendena skall anses härröra från en specialreglerad eller en kommunallagsreglerad nämnd. En sådan ordning skulle f. ö., påpekar utredningen, strida mot intentionen i 1971 års förvaltningsrättsreform att samma jävsregler skall gälla i alla ärenden hos ett och samma kommunala organ.

En stor majoritet av remissinstanserna har inget att invända mot utredningens förslag att KL:s jävsregler generellt skall vara tillämpliga på ledamöterna i partssammansatta organ. Några få remissinstanser anser att förvaltningslagens jävsregler skall gälla för ett partssammansatt organ som inrättas inom en specialreglerad nämnds verksamhetsområde. För egen del jag av samma uppfattning som utredningen. Med hänsyn till arten av de uppgifter som skall kunna överföras till partssammansatta organ saknas enligt min mening anledning att tillämpa förvaltningslagens jävsregler.

2.9 Ansvarsfrågor m. m.

Demokratiutredningen diskuterar i sitt betänkande tämligen utförligt vilka ansvarsregler som kan aktualiseras för ledamöter i partssammansatta organ. Som en allmän utgångspunkt härvidlag gäller enligt utredningen att de ansvarsregler som är tillämpliga för offentliga funktionärer i allmänhet även skall omfatta såväl arbetstagar- som arbetsgivarrepresentanter i partssammansatta organ. Utredningen framhåller att en sådan ordning är grundläggande med hänsyn till att de partssammansatta organen förutsätts i väsentlig omfattning integreras i den kommunala förvaltningsorganisationen. Ett vidgat deltagande från de anställdas sida i personalfrågor måste följas av ett i motsvarande grad ökat ansvarstagande. Utredningens allmänna uppfattning om ledamöternas rättsliga ansvar har inte mött någon erinran bland

remissinstanserna. Däremot framför vissa remissinstanser en del kritiska synpunkter i anslutning till utredningens genomgång och bedömning av de olika konkreta ansvarsfrågorna. Jag återkommer senare till dessa frågor. Redan här vill jag dock uttala den uppfattningen att jag i likhet med utredningen anser det vara självklart att ledamöterna i allt väsentligt skall ha samma ansvar som andra offentliga funktionärer. Detta är en viktig förutsättning för att de partssammansatta organen skall kunna tilldelas förvaltnings- och verkställighetsuppgifter. Jag kommer i det följande att begränsa mina resonemang till att omfatta en allmän bedömning av vilket ansvar som i olika hänseenden bör åvila ledamöterna i de partssammansatta organen.

Utredningen utgår från att ledamöternas skadeståndsrättsliga ansvar skall bedömas enligt reglerna i skadeståndslagen (1972:207). Härvid påpekas att tillkomsten av skadeståndslagen torde ha medfört ett minskat ansvar för såväl de förtroendevalda som arbetstagarna. Skadeståndslagen innehåller nämligen en särskild begränsningsregel avseende arbetstagares skadeståndsskyldighet (4 kap. 1 §). Regeln innebär, påpekar utredningen, att arbetstagare som vållar skada genom fel eller försummelse i tjänsten är ansvarig för denna endast i den mån synnerliga skäl föreligger med hänsyn till handlingens beskaffenhet, arbetstagarens ställning, den skadelidandes intresse och övriga omständigheter. Av motiven till lagrummet (prop. 1972:5 s. 565) framgår att även förtroendevalda vid fullgörande av uppdrag "inom den s. k. självförvaltningen" bör åtnjuta samma lindring i skadeståndsansvar som en enskild arbetstagare.

Nya arbetsrättskommittén är tveksam till utredningens bedömning och ifrågasätter om inte den särskilda ansvarsregeln i 57 § andra stycket MBL bör tillämpas. Denna regel bygger på principen att arbetstagarledamöterna inte bär något personligt skadeståndsansvar gentemot arbetsgivaren, eftersom de förutsätts representera sina organisationer. I stället ansvarar den arbetstagarorganisation som utsett ledamoten för skada som tillfogas arbetsgivaren genom att ledamoten missbrukar sin ställning som ledamot eller i sådan ställning förfar grovt vårdslöst.

För egen del kan jag inte finna att den skadeståndsbestämmelse som nya arbetsrättskommittén diskuterar kan bli tillämplig på den typ av partssammansatta organ som med mitt förslag kommer att kunna inrättas på den kommunala sektorn. Eftersom förslaget bygger på principen att ett partssammansatt organ är ett kommunalt organ med vissa berednings-, förvaltnings- och verkställighetsuppgifter, kan man inte grunda bedömningen av den skadeståndsrättsliga ansvarsfrågan på att arbetstagarledamöterna i det partssammansatta organet endast representerar sina organisationer. Tvärtom är det enligt min mening angeläget att slå fast att den som handlägger frågor på kommunal myndighets vägnar alltid har ett personligt ansvar. Rättsläget blir således detsamma som när inom den privata sektorn en arbetstagarföreträdare får rätt att verkställa beslut eller på annat sätt träda i rättslig förbindelse

med utomstående på arbetsgivarens vägnar (jfr prop. 1976/77:137 s. 24, 26).

Utredningen erinrar om att ämbetsansvaret, ämbetsbrotten och de speciella ämbetsstraffen avsättning och suspension har avskaffats fr. o. m. den 1 januari 1976. I ämbetsbrottens ställe har i 20 kap. brottsbalken intagits tre särskilda brottstyper som har betydelse särskilt för offentliga funktionärer. Dessa brott är oriktig myndighetsutövning (20 kap. 1 §), mutbrott (20 kap. 2 §) och brott mot tystnadsplikt (20 kap. 3 §). Enligt utredningen kommer dessa bestämmelser att gälla för ledamöter i partssammansatta organ. I likhet med remissinstanserna delar jag utredningens bedömning.

Enligt demokratiutredningen kan de regler om disciplinärt ansvar som gäller för kommunala arbetstagare i allmänhet aktualiseras även på grund av åtgärder som en arbetstagare vidtar i egenskap av ledamot i ett partssammansatt organ. Bestämmelser om disciplinärt ansvar finns numera regelmässigt i kollektivavtal. För sådana kommunala arbetstagare som innehar statligt reglerade tjänster (t. ex. lärare) finns bestämmelser om disciplinansvar i LOA.

Utredningens uppfattning att arbetstagarledamöterna i ett partssammansatt organ kommer att vara underkastade disciplinärt ansvar delas av bl. a. JO. Enligt JO är detta dock ett skäl för att arbetsgivarsidan bör representeras av tjänstemän. Förtroendevalda har inget sådant ansvar och det skulle vara stötande, menar JO, om ansvar för ett enhälligt beslut skulle drabba endast arbetstagarrepresentanterna. Några få remissinstanser är dock tveksamma till utredningens bedömning att disciplinansvaret skall omfatta arbetstagarrepresentanter i ett partssammansatt organ. Hit hör bl. a. Kungälv kommun som hävdar att arbetstagarrepresentanterna inte behöver på samma sätt som arbetsgivarrepresentanterna känna sig bundna av handlingsramar och normer som fastställs av överordnad instans, eftersom de har rätt att företräda rena arbetstagersynpunkter. Enligt min mening bör utredningens uppfattning att ledamöter i partssammansatta organ som huvudregel skall omfattas av disciplinärt ansvar godtas. Ledamotskapet i ett partssammansatt organ blir rent juridiskt att betrakta som ett offentligt uppdrag vid vars fullgörande fullt personligt ansvar skall gälla. I likhet med JO anser jag som framgår av det föregående att arbetsgivaren normalt bör representeras av tjänstemän. En sådan ordning innebär att samtliga ledamöter blir underkastade disciplinärt ansvar. Med anledning av vad Kungälv kommun anför vill jag framhålla att hela verksamheten med partssammansatta organ bygger på grundföreställningen att representanter för arbetsgivare och arbetstagare tillsammans diskuterar sig fram till lösningar som tillgodoser såväl kommunens eller landstingskommunens som arbetstagarnas intressen. Det är enligt min mening felaktigt att utgå från att arbetstagarrepresentanternas åsikter i ett partssammansatt organ generellt har ett sådant innehåll att de kommer i kollision med kommunens eller landstingskommunens intentioner. Tvärtom anser jag att goda skäl talar för att en under ömsesidig respekt genomförd

verksamhet med partssammansatta organ kan bidra till att ytterligare höja kvaliteten i den kommunala verksamheten genom att de anställdas kunskaper och erfarenheter tas till vara på ett ännu bättre sätt än som kunnat ske hittills.

Demokratiutredningen framhåller att det i praktiken mest framträdande ansvarsmomentet för förtroendevalda och fackliga företrädare är det politiska resp. fackliga ansvaret mot uppdragsgivarna. Utredningen hänvisar beträffande innebörden av det politiska ansvaret till sitt huvudbetänkande (SOU 1975:41) Kommunal demokrati. I fråga om det fackliga ansvaret uttalar utredningen att personalföreträdarna har ett demokratiskt ansvar mot sina uppdragsgivare som närmare regleras av den fackliga organisationen, bl. a. genom stadgar och sedvänja. Skulle en personalföreträdare av organisationen befinnas olämplig för sitt uppdrag, kan den organisationen ändra sin representation. Enligt utredningen kan detta, om annat inte avtalats, ske när som helst och genom ett ensidigt beslut. Utredningen framhåller att personalrepresentanterna är demokratiskt utsedda fackliga företrädare. Sättet att utse dessa representanter anses vara organisationens inre angelägenhet och proceduren varierar i praktiken avsevärt. Utredningen anser att det inte finns skäl att i KL reglera de frågor som nu har berörts.

Utredningen påpekar vidare att de kommunala förvaltningarna är uppbyggda i en "ansvarshierarki" som inte enbart är juridiskt grundad utan som närmast hänger samman med de administrativa styrsystem, den förvaltningsteknik som används för att verksamheten skall fungera smidigt och enhetligt. Ett exempel är att medel fördelas på olika kostnadsställen, där "kostnadsställeansvariga" (enhetschefer) inför överordnade instanser svarar för verksamheten inom givna ramar och normer. På motsvarande sätt finns ansvar för personalresurser, driftsåtgärder, utvecklingsarbete etc. Detta administrativa ansvar anses innefatta en redovisningsplikt avseende uppnådda resultat och planavvikelser.

Det synes enligt utredningen uppenbart att partssammansatta organ – särskilt om de tilldelats befogenheter i förvaltningsorganisationen – principiellt bör jämföras med andra instanser i administrativt ansvarshänseende. Även om det här avsedda administrativa ansvaret normalt inte kommer till uttryck i juridiska termer, är det utredningens bestämda uppfattning att verksamheten i partssammansatta organ så långt möjligt måste anknytas till normal förvaltningspraxis. Eftersom hithörande frågor beträffande administrativ teknik inte regleras närmare i lag utan i instruktioner, arbetsordningar och förvaltningssedvänja, finner utredningen inte heller anledning föreslå särskild lagreglering vad gäller partssammansatta organ.

Demokratiutredningens analys av det fackliga och administrativa ansvaret i anslutning till verksamhet med partssammansatta organ har inte närmare kommenterats av remissinstanserna. Jag har ingen invändning mot utredningens allmänna bedömning av dessa frågor.

Jag skall i detta avsnitt slutligen uppehålla mig något vid frågan om den

s. k. offentlighetsprincipens tillämplighet på partssammansatta organ. Enligt utredningen kommer ett partssammansatt organ att bli att betrakta som en sådan myndighet som avses i 2 kap. tryckfrihetsförordningen. Detta innebär enligt utredningen att tryckfrihetsförordningens bestämmelser om allmänna handlingar blir tillämpliga på alla handlingar som inkommit till eller upprättats hos det partssammansatta organet. Handlingarna blir således, i likhet med vad som gäller för andra kommunala organ, att betrakta som offentliga om inte annat följer av bestämmelser i sekretesslagstiftningen. Ett par remissinstanser ifrågasätter om ett partssammansatt organ är en sådan myndighet som avses i tryckfrihetsförordningen. Enligt Stockholms kommun (stadsjuristen) måste frågan om ett partssammansatt organ skall anses vara en myndighet eller inte bero på organets uppgifter. Ett partssammansatt organ på förvaltningsnivå utan beslutanderätt synes knappast böra anses som en i förhållande till förvaltningen självständig myndighet, eftersom den enhet som tidigare handlagt de frågor som nu har överförts till det partssammansatta organet ju inte var att anse som egen myndighet.

För egen del anser jag att det med hänsyn till den kommunalrättsliga status som de partssammansatta organen enligt mitt förslag erhåller är naturligt att i normalfallet betrakta dem som myndigheter i tryckfrihetsförordningens mening. Jag vill i sammanhanget erinra om att en nämndavdelning, nämndledamot eller tjänsteman enligt rättspraxis är att betrakta som en myndighet beträffande handlingar som gäller deras med stöd av delegation erhållna förvaltnings- och verkställighetsuppgifter. Med anledning av vad stadsjuristen i Stockholms kommun anför vill jag framhålla att i den mån ett partssammansatt organ tilldelas enbart beredande funktioner kan frågan komma i ett annat läge. I ett sådant fall är det mycket som talar för att det partssammansatta organet inte skall anses ha en sådan självständig ställning att det blir att betrakta som en myndighet i tryckfrihetsförordningens mening.

2.10 Partssammansatta organ som samrådsorgan

Demokratiutredningen anser att de partssammansatta organen också kan komma till användning i ett formaliserat samrådsförfarande. I ärenden som särskilt rör de anställda finns ett stort behov av ett förbundet meningsutbyte mellan arbetsgivaren och arbetstagarna. Som exempel på sådana frågor nämner utredningen budgetering, långsiktisplanering, redovisning, organisationsutveckling och organisation av extern service.

Enligt min mening kan samrådsuppgifterna väntas utgöra en väsentlig del av de partssammansatta organens verksamhet. Dessa uppgifter kan ses som en naturlig fortsättning på den verksamhet som tidigare sköttes av företagsnämnderna. Samrådets innebörd och former kan regleras i ett medbestämmandeavtal. Denna samrådsverksamhet kan om parterna finner det lämpligt ersätta förhandlings- och informationsåtgärder enligt MBL.

Enligt demokratiutredningens förslag blir rättsverkan av att arbetsgivaren underlåter att fullgöra en samrådsskyldighet som är föreskriven i avtalet att nämndens beslut efter kommunalbesvär kan komma att upphävas på den grund att det inte har tillkommit i laga ordning. Detta hänger samman med att utredningen föreslår att en uttrycklig regel om samråd tas in i KL. För egen del anser jag att en sådan regel är obehövlig. I den mån parterna i ett medbestämmandeavtal om partssammansatta organ bestämmer att organet skall ha samrådsuppgifter blir detta juridiskt bindande, även om regler därom saknas i KL. Om en kommunal eller landstingskommunal nämnd åsidosätter samrådsskyldigheten, kan påföljd för kollektivavtalsbrott ifrågakomma. Jag vill till sist framhålla att ett partssammansatt organ enligt mitt förslag inte är att betrakta som en sådan beredning som avses i 2 kap. 16 § KL. Det beredningstvång som föreskrivs i detta lagrum kommer således inte att omfatta partssammansatta organ.

3 Upprättade lagförslag

I enlighet med vad jag nu har anfört har inom kommundepartementet upprättats förslag till

1. lag om ändring i kommunallagen (1977:179),
2. lag om ändring i lagen (1957:281) om kommunalförbund.

4 Specialmotivering

4.1 Förslaget till lag om ändring i kommunallagen

Som framgår av det föregående krävs vissa ändringar i KL för att partssammansatta organ med förvaltnings- och verkställighetsuppgifter skall kunna införas på den kommunala sektorn. Mitt förslag innebär ändringar i 1 kap. 5 § och 7 kap. 2 och 3 §§ samt att en ny paragraf införs i 3 kap.

1 kap. 5 §

Ändringen innebär att ett nytt tredje stycke införs i paragrafen. I det nya stycket sägs att partssammansatta organ får tillsättas i kommuner och landstingskommuner. Härigenom öppnas kommunalrättsliga möjligheter att i ett medbestämmandeavtal enligt 32 § MBL föreskriva att partssammansatta organ skall finnas inom vissa kommunala verksamhetsområden.

Vidare föreskrivs att de partssammansatta organen kan ha till uppgift att, inom styrelsens eller andra nämnders verksamhetsområden, svara för beredning, förvaltning och verkställighet i ärenden som rör förhållandet mellan kommunen eller landstingskommunen som arbetsgivare och dess arbetstagare. Lagtexten har utformats så att det blir möjligt att inrätta flera partssammansatta organ inom en nämnds verksamhetsområde, liksom att inrätta ett organ för flera nämnders verksamhetsområden. Uttrycket "beredning, förvaltning och verkställighet" klargör att den beslutanderätt som

ankommer på fullmäktige eller på en nämnd med stöd av delegation från fullmäktige inte kan överlämnas till ett partssammansatt organ. Vid bedömningen av om en fråga avser förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare blir givetvis de uttalanden härom som har gjorts i motiven till MBL vägledande. Genom en särskild föreskrift klargörs att de partssammansatta organen inte får tilldelas uppgifter som enligt specialförfattningar ankommer på t. ex. en viss nämnd eller tjänsteman. Som framgår av vad jag har anfört i den allmänna motiveringen (avsnitt 2.7) ingår det i den förut nämnda expertkommitténs uppdrag att överväga om specialförfattningarnas bestämmelser om särskilda beslutsfunktioner för chefstjänstemän behövs av effektivitetsskäl.

I fråga om föreskriften att det inte får överlämnas till partssammansatta organ att avgöra frågor som avser den kommunala eller landstingskommunala verksamhetens mål, inriktning, omfattning eller kvalitet får jag hänvisa till den allmänna motiveringen (avsnitt 2.6). Undantaget beträffande myndighetsutövningsärenden har också behandlats i den allmänna motiveringen. Hänvisningen till 3 § första stycket förvaltningslagen innebär att ett partssammansatt organ inte kan tilldelas uppgifter som innebär utövning av befogenhet att för enskild bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinpåföljd, avskedande eller annat jämförbart förhållande. Denna inskränkning i de partssammansatta organens uppgiftsområde avses dock inte hindra att ett partssammansatt organ får till uppgift att avgöra ärenden om anställning, ledighet, vikariat och förslagsbelöning.

Formellt blir det alltså möjligt att överlåta till de partssammansatta organen att avgöra alla ärenden om tjänstetillsättning m. m. som inte genom föreskrifter i specialförfattningarna förbehålls t. ex. en statlig myndighet eller en viss nämnd. Avsikten är dock främst att göra det möjligt att låta ett partssammansatt organ avgöra ärenden om tillsättning av vissa lägre tjänster. Den s. k. PSO-utredningen anförde i den rapport som jag har nämnt i den allmänna motiveringen (avsnitt 2.5) bl. a. följande.

Det är inte ointressant för kommunens invånare vilken policy kommunen har i rekryteringshänseende för vissa befattningar. Kommunens förtroendevalda har också ett stort intresse av att ha ett stort inflytande över tillsättningar på vissa befattningar t. ex. förvaltningschefstjänster. Detta hör samman med att den kommunala förvaltningen måste ses som en verkställare av en politisk intention.

Vid rekrytering till befattningar av mer internadministrativ art är kommunens intresse litet och de anställdas intresse stort. Det bör här inte vara kontroversiellt med beslutsinflytande.

Jag kan helt ansluta mig till bedömningarna i detta uttalande. Mot denna bakgrund har jag övervägt om det kan vara lämpligt att i lagtexten närmare ange vilka anställningsärenden som skall kunna avgöras av ett partssammansatt organ. Detta är dock mycket svårt med hänsyn till bl. a. de stora skillnader i personalstruktur som råder mellan olika kommuner och landstingskommuner. Jag har således stannat för att inte föreslå någon närmare

avgränsning i lagtexten. Jag vill erinra om att de partssammansatta organen enligt mitt förslag får karaktär av myndigheter och att bestämmelsen i 1 kap. 9 § RF om skyldighet att iakta saklighet och opartiskhet blir tillämplig på dem.

3 kap. 13 a §

Denna paragraf är ny. Den innehåller bestämmelser om bl. a. de partssammansatta organens sammansättning och verksamhetsformer. Jag vill framhålla att jag i likhet med utredningen och en överväldigande majoritet av remissinstanserna anser att en onödig detaljreglering av de partssammansatta organens verksamhetsformer bör undvikas. För att de partssammansatta organen skall kunna bli ett smidigt och effektivt instrument för fördjupad arbetsplatsdemokrati krävs att anpassningar kan göras efter de mycket skiftande lokala förhållanden som råder.

I första stycket föreskrivs att det är fullmäktige, dvs. kommunfullmäktige resp. landstinget, som tillsätter de partssammansatta organen. Föreskriften avser inrättandet av de partssammansatta organen, vilket avses ske när fullmäktige har godkänt ett medbestämmandeavtal om partssammansatta organ. Vidare föreskrivs att ett partssammansatt organ består av företrädare för kommunen resp. landstingskommunen och för arbetstagarna. Kommunens eller landstingskommunens representanter väljs av fullmäktige eller av en nämnd som fullmäktige utser och arbetstagarnas representanter av berörda arbetstagarorganisationer. Det ankommer således på fullmäktige att ta ställning till om valet av arbetsgivarrepresentanter skall verkställas av dem eller om uppgiften skall delegeras till den nämnd inom vars verksamhetsområde ett partssammansatt organ inrättas eller till någon annan nämnd. Att arbetstagarnas representanter skall utses av berörda arbetstagarorganisationer – dvs. de organisationer med vilka medbestämmandeavtal har träffats – är i och för sig självklart. En uttrycklig föreskrift härom är motiverad med hänsyn till att uppgiften att utse ledamöter i ett partssammansatt organ torde vara att betrakta som myndighetsutövning (jfr 11 kap. 6 § RF).

I andra stycket föreskrivs bl. a. att det partssammansatta organets uppgifter, sammansättning, mandattid och verksamhetsformer skall anges i ett reglemente som fastställs av kommunfullmäktige resp. landstinget. Om organet inrättas på grundval av ett medbestämmandeavtal, åligger det naturligtvis fullmäktige resp. landstinget att utforma reglementet så som förutsätts i avtalet. I annat fall kan kommunen eller landstingskommunen efter talan av arbetstagarparten hos arbetsdomstolen åläggas att betala skadestånd enligt reglerna i MBL om brott mot kollektivavtal.

Bestämmelserna i andra stycket är så utformade att det blir möjligt att i medbestämmandeavtal reglera bl. a. antalet ledamöter och suppleanter i ett partssammansatt organ, hur ledamotplatser och eventuella suppleantplatser skall fördelas mellan kommunen resp. landstingskommunen och arbetstagarorganisationerna och mellan arbetstagarorganisationerna inbördes, inom

vilken personkrets arbetsgivarens resp. arbetstagarnas representanter skall utses, ledamöternas och suppleanternas mandattid samt hur ordförande skall utses.

En fråga som utredningen särskilt uppmärksammar är om anledning finns att i KL ange att kommunens eller landstingskommunens representanter i ett partssammansatt organ skall kunna väljas proportionellt. Utredningen avvisar en sådan lösning med hänvisning till att arbetsgivaren normalt kommer att representeras av ledande tjänstemän. Flertalet remissinstanser lämnar utredningens uttalanden utan erinran. Även jag ansluter mig till utredningens bedömning.

I likhet med utredningen och flertalet remissinstanser har jag funnit att det bör överlämnas åt avtalsparterna att reglera också frågor som rör formerna för beslutsfattandet, beslutförhet, suppleants närvarorätt och yttranderätt m. m. Detsamma gäller i fråga om rätt till ersättning för deltagande i sammanträde med ett partssammansatt organ.

Enligt andra stycket görs däremot vissa av bestämmelserna i 3 kap. 9 och 10 §§ KL tillämpliga på de partssammansatta organen. Hänvisningen till 3 kap. 9 § andra stycket innebär att KL:s jävsregler blir tillämpliga vid handläggning av samtliga ärenden hos ett partssammansatt organ. Jag har i den allmänna motiveringen utvecklat skälen för denna ordning (se avsnitt 2.8). Beslut som fattas av ett partssammansatt organ skall kunna överklagas enligt reglerna om kommunalbesvär. Jag återkommer längre fram till besvärsreglerna. För att det skall blir klart att klagan över beslut av partssammansatta organ skall ske i samma former och under samma förutsättningar som klagan i kommunalbesvärsordning över fullmäktige- och nämndbeslut krävs att KL:s grundläggande regler om dokumentation och tillkännagivande av beslut gäller också för de partssammansatta organen. Det har därför föreskrivits att bestämmelserna i 3 kap. 10 § andra stycket om förande av protokoll, protokolls innehåll, justering av protokoll, tillkännagivande om justering och reservation skall tillämpas på de partssammansatta organen. Hänvisningen till 3 kap. 10 § tredje stycket innebär att KL:s regler om vård och förteckning av nämndernas protokoll m. fl. handlingar blir tillämpliga.

Enligt tredje stycket i den nya paragrafen får den nämnd inom vars verksamhetsområde ett partssammansatt organ har tillsatts återkalla uppdrag som har lämnats till organet, om synnerliga skäl föreligger till det. Av praktiska skäl föreskrivs att återkallelserätten utövas av nämnden och inte av fullmäktige. Situationer kan nämligen uppstå där ett snabbt ingripande behövs. När ett partssammansatt organ har uppgifter inom flera nämnders verksamhetsområden, ankommer det på fullmäktige att reglera frågan om vilken nämnd som skall kunna återta uppdrag som har överlämnats till det partssammansatta organet. I övrigt får jag hänvisa till vad jag har anfört i den allmänna motiveringen (avsnitt 2.8).

Jag vill till slut nämna att paragrafen inte innehåller någon motsvarighet till

bestämmelsen i utredningsförslaget om att de partssammansatta organen skall anmäla sina beslut till vederbörande nämnd. Jag anser att en sådan bestämmelse i KL inte behövs. Frågan kan regleras i medbestämmandeavtalet. Om det inte har skett, står det givetvis fullmäktige fritt att föreskriva anmälningsskyldighet i reglementet för det partssammansatta organet.

7 kap. 2 §

Genom ändringen i första stycket anges att beslut av ett partssammansatt organ överklagas enligt de vanliga kommunalbesvärreglerna. I fråga om skälen för denna ordning får jag hänvisa till vad jag har anfört i den allmänna motiveringen (avsnitt 2.8). Vid kommunalbesvär kan i princip endast lagligheten av det överklagade beslutet prövas. Någon möjlighet att i denna ordning pröva beslutets lämplighet finns således inte. Vidare gäller att talan inte får föras mot beslut av rent förberedande eller verkställande art. Detta innebär exempelvis att ett beslut av ett partssammansatt organ i ett ärende där organet endast har beredningsuppgifter inte kan överklagas. Besvär kan i ett sådant fall i stället anföras över det nämndbeslut genom vilket ärendet avgörs.

7 kap. 3 §

Ändringen i paragrafens första stycke innebär att ett partssammansatt organs beslut i tjänstetillsättningsfrågor skall överklagas hos besvärsnämnden, om en sådan nämnd har inrättats i kommunen eller landstingskommunen.

Ikraftträdandetidpunkt

Det är enligt min mening angeläget att parterna på den kommunala arbetsmarknaden så snart som möjligt får möjlighet att träffa medbestämmandeavtal om partssammansatta organ. Ändringarna i KL bör därför träda i kraft den 1 juli 1979.

4.2 Förslaget till lag om ändring i lagen om kommunalförbund

Jag har i den allmänna motiveringen (avsnitt 2.8) uttalat mig för att verksamhet med partssammansatta organ skall kunna äga rum i kommunalförbunden under samma förutsättningar och former som i kommunerna och landstingskommunerna. Detta innebär att i kommunalförbundslagen måste göras i sak samma ändringar som i KL. På grund av hänvisningen i 12 § kommunalförbundslagen till 3 kap. 1–16 §§ KL blir den nya 3 kap. 13 a § KL automatiskt tillämplig på kommunalförbunden. Hänvisningen i 20 § kommunalförbundslagen till 7 kap. KL medför att ändringarna i 7 kap. 2 och 3 §§ kommer att gälla också för kommunalförbunden.

3 §

Det föreslagna nya andra stycket motsvarar i sak helt det nya tredje stycket i 1 kap. 5 § KL. Beträffande bestämmelsernas närmare innehåll får jag hänvisa till specialmotiveringen till detta lagrum.

12 §

Ändringen i paragrafen är uteslutande av formell natur. Jag har funnit det lämpligt att uttryckligen föreskriva att hänvisningen till KL:s bestämmelser avser också de partssammansatta organen.

Ikraftträdandetidpunkt

De föreslagna ändringarna i lagen om kommunalförbund bör i likhet med ändringarna i KL träda i kraft den 1 juli 1979.

5 Hemställan

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

1. lag om ändring i kommunallagen (1977:179),
2. lag om ändring i lagen (1957:281) om kommunalförbund.

6 Beslut

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

Företagsdemokrati i kommuner och landstingskommuner

Partssammansatta organ

3.5 Utredningens grundsyn på PSO-frågan

Vi övergår härnäst till utredningens egen bedömning av PSO-frågorna. I kapitel 2 har vi anvisat en modell för analys och beskrivning av företagsdemokrati. Följande redovisning av utredningens allmänna motiv till förslag, som framläggs i PSO-frågan, anknyter till denna modell.

(1) *PSO:s verksamhetsområden*

Den företagsdemokratiska utvecklingen och inte minst arbetsrättsreformens intentioner tar främst sikte på att förbättra de anställdas insyn i verksamheten och öka möjligheterna till medbestämmande på områden som gäller arbetsmiljön och arbetsvillkoren i vid mening. Den organiserade fortlöpande partsamverkan torde koncentreras till områden som i mycket hög grad berör alla anställda. Enligt vår bedömning kommer PSO på den kommunala sektorn i första hand att arbeta med frågor som gäller

- personalpolitik och personaladministration
- arbetsmiljö
- rationaliserings- och organisationsfrågor
- personalinformation
- vissa drifts- och servicefrågor, uppläggning av det löpande förvaltningsarbetet etc
- planering, budgetering och redovisning i de delar som ligger inom det avsedda området för medbestämmande
- utvecklingsprogram för företagsdemokratin.

Det synes nödvändigt att områden för PSO-verksamhet konkretiseras i partsöverenskommelser.

(2) *PSO på olika nivåer i organisationen*

PSO knyter an till förvaltningen. Man synes ha anledning eftersträva att PSO inordnas som en del i förvaltningsorganisationen även om det i och för sig är tänkbart med mer fristående samverkanssystem.

Kommun- eller landstingscentrala PSO kan – som andra centrala organ – erhålla uppgifter av främst utredande, samordnande, riktlinjeskapande och utvecklingsledande karaktär. Nära till hand ligger t. ex. att inrätta PSO för bearbetning av personalpolitiska frågor, rationaliseringsspörsmål och samverkansfrågor som rör arbetsmiljön. Detta är en utveckling som redan pågår. Centrala företagsnämnder, fasta partssammansatta kommittéer, ibland också tillfälliga projektgrupper, har redan i dag på flera håll uppgifter av här avsedd kommuncentral eller förvaltningsgemensam karaktär.

I vad mån uppgifter bör anförtros kommuncentrala PSO blir bl. a. beroende av de allmänna principer för arbetsfördelning som man vill tillämpa i resp kommun. Sådan överföring av uppgifter sker från styrelsen, personalnämnd eller motsvarande. Generella föreskrifter i lag om förfarandet bör ej lämnas kommunerna eller landstingskommunerna.

På motsvarande sätt kan samordnande PSO inrättas på förvaltningsnivå.

Det kan t. ex. gälla att utöva vissa ledningsfunktioner inom det administrativa området.

Vår bedömning är alltså att PSO i första hand bör inrättas för att handlägga vissa "partsgemensamma" klart avgränsade ärendetyper, främst sådana som nu åvilar förvaltningen. PSO kan inriktas på utredning och beredning, men även visst beslutsfattande om så anses lämpligt. Kompetens- och anpassningsfrågorna för PSO i relation till arbetsledningssystemet ("linjen") måste ägnas ingående uppmärksamhet på det lokala planet. Detsamma gäller i förhållande till förvaltningens specialistfunktioner för planering, ekonomi, personaltjänst, organisation och rationalisering. Det kan vidare bli aktuellt att till PSO föra över vissa ärenden som i dag ligger på nämndnivån – i den mån detta är förenligt med den politiska demokratin.

Vi förutsätter att regler eller riktlinjer för PSO-verksamhetens nivåanpassning kan vara erforderliga inslag i kollektivavtal om medbestämmande.

(3) *PSO kan anta varierande former*

PSO förutsätts utnyttjas för att bygga vidare på det traditionella representativa samråd som hittills väsentligen baserats på FöN-avtalet (se avsnitt 2.4.1). För samverkan på ett övergripande plan kan det mycket väl tänkas att man satsar på PSO som ganska mycket liknar FöN. Från flera utgångspunkter ställs emellertid krav på kompletterande, flexibla och smidiga arbetsformer. Erfarenheten visar t. ex. att väl fungerande berednings- och beslutsorgan inte bör vara alltför stora (jfr FöN resp. samrådsgrupper). Arbetsformerna bör kunna anpassas efter uppgifternas art och olika samverkansförutsättningar.

Beroende på uppgifterna kan PSO ges mer eller mindre fast karaktär. Vi anser allmänt att man bl. a. av samordningsskäl måste begränsa antalet PSO – i varje fall i ett inledningsskede. Till dess erfarenheter vunnits av lämpligaste arbetssätt torde fortsatt utvecklingsarbete erfordras på detta område.

Vi har tidigare påpekat att PSO både kan byggas upp i en särskild samverkanorganisation och infogas i "linjeorganisationen". Lämpligheten av det ena eller det andra beror av verksamhetens art. Vad gäller PSO med besluts- och verkställighetsuppgifter i den löpande verksamheten förefaller en strävan till inordnande i eller klar anknytning till den normala organisationen vara erforderlig. Härigenom undviker man vissa befogenhets- och identifikationsproblem som delvis anses ha hämmat t. ex. FöN:s utveckling.

Av vad som anförts följer naturligen att tvingande formföreskrifter för PSO bör begränsas vad gäller eventuell lagstiftning. Det bör ankomma på de avtalslutande parterna att träffa erforderliga överenskommelser om principer för sammansättning och arbetsformer för PSO. Även vid kollektivavtalsbildning ter det sig synnerligen angeläget att stort utrymme ges för lokal reglering av PSO:s verksamhetsformer. Möjlighet bör finnas att anpassa uppläggningsen till varierande syften och arbetsförutsättningar.

Frågan i vad mån kommunalt förtroendevalda skall medverka i PSO-verksamheten är av intresse vid bedömning av de eventuella effekterna för den politiska demokratin. Om förtroendevalda inte ingår som företrädare för kommunen/landstingskommunen upprätthålls en klar åtskillnad mellan politiska och företagsdemokratiska organ. Utifrån det synsätt som vi anlagt på de partssammansatta organens uppgifter och arbetssätt är det naturligt att be-

trakta en sådan sammansättning som huvudlösning.

Vi har i vårt huvudbetänkande intagit den ståndpunkten att kommunerna och landstingskommunerna skall ges frihet att själva bestämma hur verksamhetens politiska ledning skall organiseras. Även i detta sammanhang äger detta giltighet på grund av kommunernas varierande storlek och struktur som kan kräva anpassning till lokala förutsättningar. Möjligheten därtill bevaras genom att lagreglering inte föreslås.

Förtroendevaldas medverkan i PSO och effekterna därav för den politiska demokratin hör dock till de frågor som bör följas och studeras när medbestämmandets nya former träder i tillämpning.

(4) *PSO kan ha inflytande eller bestämmanderätt av olika grader*

Med anknytning till den "demokratitrappa" som återges på sid. 46 kan exemplifieras varierande inflytandegrader för PSO

- De lägre graderna som avser rätten till information och samråd samt rätten att framföra synpunkter och förslag är lämpliga för PSO som har t. ex. beredande och utredande uppgifter i ärenden som därefter blir föremål för politiska beslut. En budgeteringskommitté, en organisationsgrupp eller en partssammansatt personalpolitisk utredning kommer i huvudsak att arbeta med denna inflytandegrad. Ett relativt långtgående inflytande kan erhållas genom regler om att PSO obligatoriskt skall bereda vissa ärendetyper eller i andra fall beredas tillfälle avge yttrande som skall tillföras beslutsunderlaget.
- Medbestämmande i meningen rätt att fatta beslut enligt vissa ramar och normer kan aktualiseras t. ex. för förslagskommitté, redaktionskommitté för personaltidning, utbildningsgrupp, arbetsmiljökommitté osv. Man kan i ett mer utvecklat medbestämmandesystem framgent tänka sig att vissa administrativa besluts- och samordningsfunktioner anförtros PSO-organ med ledningsuppgifter. Ett alltmer vanligt önskemål är att PSO skall kunna bedriva verksamhet inom ramen för särskilt anslag och sålunda ha viss beslutsrätt över hur medlen skall disponeras samt motsvarande "kostnadsställeansvar".

PSO kan alltså inriktas på samverkan i utredning och beredning men även i visst beslutsfattande och verkställighet om så anses lämpligt. Bestämningen av PSO:s befogenheter bör ske med anpassning till verksamhetens och ärendenas art, nivå, behovet och intresset av personalinflytande, organisationen i övrigt osv. De lokala förhållandena måste i hög grad bli avgörande. Det är därför vår uppfattning att kommunerna och landstingskommunerna bör ges mycket vida ramar för att tillsammans med vederbörande fackliga organisationer välja de arrangemang man finner bäst passa de egna förutsättningarna. Vi är medvetna om att detta i betydande utsträckning kan behöva regleras mellan parterna genom avtal.

För att arbetsrättsreformen skall kunna verka på avsett sätt även på den kommunala sektorn bör kommunallagen ändras så att möjlighet finns att överföra viss beslutsrätt till PSO. Den politiska demokratis suveränitet har slagits fast genom de förbehåll beträffande medinflytandeavtal som antagits i samband med arbetsrättsreformen.

(5) PSO kan verka i olika skeden i beslutsprocessen

En tyngdpunkt i kommunal PSO-verksamhet bör ligga i utredning och beredning av ärenden samt i verkställigheten. Härigenom kan de anställda på ett mer verksamt sätt än hittills uppnå ett reellt inflytande. PSO kan emellertid också tilldelas beslutsbefogenheter i den mån dessa ej är förbehållna de politiska beslutsorganen och att de befinns lämpade för medbestämmande. Av vad tidigare anförts följer att PSO aldrig kan integreras i den politiska beslutsprocessen men väl naturligtvis påverka denna genom initiativ, synpunkter och förslag.

Delaktigheten för de anställda i PSO-ärendena uppkommer genom de fackliga organisationernas medverkan. Strävan bör vara att successivt engagera alla anställda i ett företagsdemokratiskt arbetssätt. Vi ser stora värden i en sådan utveckling. Det ter sig inte meningsfullt att i detta sammanhang från vår utrednings sida söka komma med detaljföreskrifter eller lagkonstruktioner som gör anspråk på att lösa rent företagsdemokratiska anpassningsproblem. Det måste vara en uppgift för de avtalsslutande parterna att bevaka att medbestämmandets huvudsyften alltid står i förgrunden.

På en del områden där personalen skall ha medbestämmande torde kontinuerlig samverkan i en arbetsgrupp eller motsvarande allmänt sett vara en lämpligare arbetsform än partskontakt genom regelrätta förhandlingar. PSO-verksamhet kan vara en sådan form för fortlöpande samverkan som parterna gemensamt anser väl ägnad för handläggning av ärenden som eljest enligt MBL:s grundregler skulle hanteras genom mer omständliga förhandlings- och informationsprocedurer. Avtal enligt 32 § MBL förutsätts komma att ha sådan syftning som gagnar såväl intresset av personalinflytande som smidighet och effektivitet i verksamhetens bedrivande.

Genom PSO-arbete kan uppnås ett klarare definierat gemensamt ansvar och en orientering mot gemensam problemlösning i smidiga former. Avstämningar av olika uppfattningar och prövning av olika alternativ kan som regel ske på ett friare sätt. Man kan också i denna form få en bättre täckning av olika faser i beslutsprocessen. PSO kan delta i beredning, visst beslutsfattande, verkställighet och uppföljning. Ett väl fungerande PSO bör kunna handlägga "sina" frågor med den smidighet och kontinuitet som brukar anses karaktärisera effektiv förvaltning i övrigt. Av motivuttalandena till MBL framgår att det överlämnas till arbetsmarknadens parter att genom överenskommelser välja utvecklingsvägar och -takt. Vi har inte funnit skäl att i detta sammanhang förorda någon avvikelse från nämnda principiella hållning från statsmakternas sida.

I händelse tvist uppstår mellan parterna om hur medinflytandeavtal om PSO skall tolkas gäller enligt MBL tolkningsföreträdare för arbetstagarparten (organisationen). Om dess tolkning ifrågasätts aktualiseras förhandlingar enligt särskild ordning.

Det bör ankomma på de avtalsslutande parterna att i övrigt finna erforderliga anpassningar till kommunens/landstingskommunens ärendegång och beslutsprocess. Avtalen kan alltså komma att innehålla interna beslutsregler för PSO och föreskrifter om eventuell vidaregång av ärende i vissa fall av oenighet inom PSO. Gränsdragningen mellan PSO-verksamheten och förhandlingssystemet bör enligt vår mening vara tydlig för att inte oklarhet och osä-

kerhet skall uppstå i den löpande förvaltningen. Några närmare regler i lagstiftningen eller ytterligare motivuttalanden synes ej erfordras.

Sammanfattande slutsatser

- Det är viktigt att se PSO som ett led i ett vidare inflytande- och samverkanssystem. Vi har noterat att de centrala parterna här har ett gemensamt synsätt.
- Vi anser att PSO-verksamhet kan spela en betydande roll för utvecklat medbestämmande på den kommunala sektorn och att den därför – som en konsekvens av den beslutade arbetsrättsreformen – bör underlättas bl. a. genom viss lagändring.
- Utredningens lagstiftningsförslag bör koncentreras till att eliminera vissa existerande hinder för önskvärd PSO-verksamhet med bibehållande av den politiska demokratins suveränitet. Innebörden är – som framgår av följande avsnitt om lagreglering av PSO - dels att bestämmelser om samverkansformen med PSO förs in i kommunallagen, dels att möjlighet öppnas att till PSO överföra viss beslutsrätt.
- De avtalsslutande parterna förutsätts träffa överenskommelser om medbestämmande där bl. a. PSO kommer att utnyttjas.
- Vi har den allmänna uppfattningen att regler om PSO:s inriktning, organisatoriska inplacering, arbetsformer, befogenheter och ansvar bör utformas så att långtgående hänsyn kan tas till lokala behov. Detaljutformning och konkret anpassning till förutsättningarna bör ske inom resp. kommun och landstingskommun. Utredningens uttalanden i denna del är att betrakta som försök till vägledning och stöd för fortsatt utveckling. Detaljreglering i lag anses alltså inte påkallad.

3.6 Lagreglering av PSO-verksamheten

3.6.1 *Val av lagteknisk lösning; allmänna synpunkter*

Vi har i avsnitt 3.5 redogjort för de skäl som talar för att sådana lagändringar bör vidtas som möjliggör PSO-verksamhet på det kommunala området. I detta sammanhang har även berörts vilken utformning allmänt sett en lagreglering av PSO bör ha. Därvid har vi bl. a. betonat att målsättningen bör vara att öppna utvecklingsvägar för ökad partssamverkan på den kommunala sektorn utan att uppställa detaljföreskrifter.

Som framgår av avsnitt 3.2.2 råder enligt gällande kommunalrätt förbud mot blandad delegation, dvs. delegation till tjänsteman och förtroendevald i förening och mot delegation till flera tjänstemän. Vidare kan delegation enligt nuvarande regler ej ske till annan anställd än sådan som enligt traditionell avtalsnomenklatur är att betrakta som tjänsteman. En möjlig lagteknisk lösning av PSO-frågan vore, vilket också diskuterats i den allmänna företagsdemokratidebatten, att förändra kommunallagens och – i förekommande fall – specialförfattningarnas delegationsregler på sådant sätt att nyss nämnda förbud upphävdes. I delegationslagrummen kunde t. ex., enligt denna lagtekniska variant, föreskrivas att delegation även får ske till grupp av arbetstagare eller till grupp av såväl arbetstagare som förtroendevalda.

En lagteknisk lösning enligt denna modell synes dock av flera skäl vara mindre tilltalande. En grundläggande invändning mot konstruktionen kan enligt vår mening härledas från själva syftet med det kommunala delegationsinstitutet. Vi har i avsnitt 3.2.2 närmare behandlat detta syfte. Här räcker att erinra om att delegationsinstitutet i princip är tänkt att användas för att avlasta nämnderna rutinärenden och på detta sätt åstadkomma en smidig och effektiv förvaltningsadministration. Delegationen har visserligen att självständigt och på eget ansvar avgöra varje till honom delegerad fråga. Han förutsätts emellertid härvid i princip tillämpa samma bedömningsnormer vid avgörandet av de delegerade ärendena som nämnden själv skulle tillämpat om beslutanderätten kvarlegat på den nivån. PSO-verksamheten däremot bygger på den grundläggande och självklara huvudprincipen att de anställdas representanter i PSO skall tillföra ärendena också rena arbetstagsynpunkter.

En annan väsentlig utgångspunkt är att PSO skall vara ett särskilt forum i den kommunala förvaltningshierarkin för handläggning av olika medbestämmandefrågor där medbestämmandet baseras på kollektivavtal enligt MBL. Avsikten är att även medbestämmandefrågor av icke rutinmässig karaktär skall kunna handläggas i PSO. Som framgår av den tidigare refererade PSO-utredningen syftar PSO-verksamhet till ett utvecklat medbestämmande i ett system där parterna är mer jämbördiga än hittills varit fallit. Gällande delegationsregler utgår från annorlunda villkor.

Med hänsyn bl. a. till dessa förhållanden har vi funnit det uppenbart att det kommunala delegationsinstitutet lämpar sig mindre väl för partssamverkan av aktuellt slag. Man bör således ej sammanblanda det traditionella kommunalrättsliga delegationssystemet med företagsdemokratiskt betingade samverkanssystem. Detta skulle kunna skapa oklarheter i såväl det politiska som det administrativa styrsystemet.

Vi har kommit till den slutsatsen att den mest naturliga och ändamålsenliga lagtekniska lösningen av PSO-frågan är att införa särskilda regler i kommunallagstiftningen om partssamverkan i aktuell form. Reglerna bör utformas så att de tillgodoser vissa principiella krav av kommunaldemokratisk, kommunalrättslig och företagsdemokratisk natur. En ofrånkomlig förutsättning är sålunda att den politiska demokratin inte kränks samt att grundläggande rättsskyddsaspekter blir tillbörligt beaktade. Vi ser det som naturligt och angeläget att lagregleringen kopplas direkt till arbetsrättsreformen och dess intentioner om utvecklat medbestämmande. Lagstiftningen måste vidare få ett sådant innehåll att den ger parterna möjlighet att anpassa PSO-verksamheten till lokala förhållanden inom vissa förutsatta ramar.

Det är angeläget att de erfarenheter som vinnas av verksamheten i PSO efter hand tas tillvara för att kunna påverka lagstiftningens framtida utformning. De avtalslutande parterna kan förutsättas ha intresse av att noga följa utvecklingen. De har hittills inte enbart var för sig utan också i organiserat samarbete följt utvecklingen beträffande de företagsdemokratiska frågorna. Ökade resurser har vidare tillförts den forskning som är inriktad på de frågeställningar som här är aktuella. Vad gäller den enligt vår mening särskilt väsentliga frågan om gränsdragningen mot den politiska demokratin har riksdagen redan i sitt beslut om antagande av medbestämmandelagen uttalat, att den för tvistefrågor av detta slag inrättade särskilda nämnden på lämpligt sätt

bör fortlöpande redovisa erfarenheterna från sin verksamhet. Det bör alltså enligt vår mening kunna förutsättas att utvecklingen beträffande PSO-verksamhet inom det kommunala området kommer att följas på sådant sätt att om behov därav uppstår initiativ tas till behövliga ändringar i lagstiftningen.

3.6.2 Lagtextförslag

Vi föreslår att i KL intas ett nytt 4 kapitel om partssammansatta organ enligt vad nedan anges. Dessutom föreslås vissa andra ändringar i KL. Bl. a. bör förekomsten av partssammansatta organ anges redan i de allmänna bestämmelserna i KL. På motsvarande sätt bör lagen (1957:281) om kommunalförbund kompletteras med bestämmelser om PSO.

Förslag till

Lag om ändring i kommunallagen (1977:179)

Härigenom föreskrives i fråga om kommunallagen (1977:179)

dels att nuvarande 4, 5, 6 och 7 kap. skall betecknas 5, 6, 7 respektive 8 kap.

dels att 1 kap. 5 §, 3 kap. 12 §, nya 8 kap. 2 § första stycket samt nya 8 kap. 3 § första stycket skall ha nedan angivna lydelse,

dels att i lagen skall införas ett nytt 4 kap. av nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap. 5 §

Kommuns och landstingskommuns beslutanderätt utövas av fullmäktige.

Förvaltning och verkställighet ankommer på styrelsen och övriga nämnder. Nämnderna bereder även ärenden som skall avgöras av fullmäktige. För sådan uppgift kan tillsättas särskild beredning bestående av en eller flera personer.

I kommun och landstingskommun kan tillsättas partssammansatta organ med uppgift att utöva förvaltning och verkställighet i vissa ärenden som rör förhållandet mellan kommunen eller landstingskommunen som arbetsgivare och dess arbetstagare.

Fullmäktige får uppdraga åt styrelsen eller annan nämnd att i fullmäktiges ställe fatta beslut i viss grupp av ärenden, i den mån ej annat följer av lag eller annan författning. Sådant uppdrag får ej avse ärenden som är av principiell beskaffenhet eller i övrigt av större vikt.

3 kap. 12 §

Fullmäktige får antaga reglemente med närmare bestämmelser om styrelsens verksamhet.

Styrelsen får, om fullmäktige beslutar det, uppdraga åt särskild avdelning,

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

bestående av ledamöter eller suppleanter i styrelsen, åt ledamot eller suppleant eller åt tjänsteman hos kommunen eller landstingskommun att på styrelsens vägnar besluta i viss grupp av ärenden, vilkas beskaffenhet skall anges i reglemente eller särskilt beslut. Framställning eller yttrande till fullmäktige liksom yttrande med anledning av överklagande av styrelsens beslut får dock beslutas endast av styrelsen samfällt.

Beslut som har fattats med stöd av uppdrag enligt andra stycket skall anmälas till styrelsen, som bestämmer i vilken ordning detta skall ske.

Om uppdrag åt partssammansatt organ att besluta på styrelsens vägnar samt om samråd med sådant organ gäller vad som är föreskrivet i 4 kap.

4 kap. *Partssammansatta organ*

1 §

I kommun och landstingskommun får, om så föreskrives i kollektivavtal enligt 32 § lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet, där kommunen eller landstingskommunen är part, finnas partssammansatta organ. Sådana organ kan inrättas för styrelsens eller andra nämnders verksamhetsområden.

2 §

Partssammansatt organ består av företrädare för kommunen eller landstingskommunen och för arbetstagarerna. I kollektivavtal intages bestämmelser om partssammansatt organs sammansättning, utseende av ledamöter och suppleanter i sådant organ, organets mandattid samt formerna för dess verksamhet. Dock skall vad som är föreskrivet i 3 kap. 9 § andra stycket, 3 kap. 10 § andra stycket såvitt avser förande av protokoll, protokolls innehåll, justering av protokoll, tillkännagivande om justering och reservation samt 3 kap. 10 § tredje stycket tillämpas på motsvarande sätt för partssammansatt organ.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

3 §

Styrelsen eller annan nämnd får uppdraga åt partssammansatt organ att på styrelsens eller nämndens vägnar besluta i sådana grupper av ärenden som anges i kollektivavtal. Sådant uppdrag får under kollektivavtalets giltighetstid av styrelsen eller nämnden återtagas endast om detta medges i avtalet eller synnerliga skäl därtill föreligger.

Beslut som har fattats med stöd av uppdrag enligt första stycket skall anmälas till styrelsen eller nämnden som bestämmer i vilken ordning detta skall ske.

4 §

I kollektivavtal får föreskrivas att styrelsen eller annan nämnd i vissa angivna grupper av ärenden innan beslut fattas skall samråda med partssammansatt organ.

7 kap. 2 § första stycket

I fråga om besvär över beslut av kommunstyrelsen eller annan kommunal nämnd skall bestämmelserna i 1 § om besvär över beslut av kommunfullmäktige tillämpas på motsvarande sätt, om ej annat sägs i 3 § eller är särskilt föreskrivet. I fråga om besvär över beslut av förvaltningsutskottet eller annan landstingskommunal nämnd skall bestämmelserna i 1 § om besvär över beslut av landsting tillämpas på motsvarande sätt, om ej annat sägs i 3 § eller är särskilt föreskrivet. Besvär får ej anföras över beslut av rent förberedande eller rent verkställande art.

8 kap. 2 § första stycket

I fråga om besvär över beslut av kommunstyrelsen, annan kommunal nämnd eller *partssammansatt organ* skall bestämmelserna i 1 § om besvär över beslut av kommunfullmäktige tillämpas på motsvarande sätt, om ej annat sägs i 3 § eller är särskilt föreskrivet. I fråga om besvär över beslut av förvaltningsutskottet, annan landstingskommunal nämnd eller *partssammansatt organ* skall bestämmelserna i 1 § om besvär över beslut av landsting tillämpas på motsvarande sätt, om ej annat sägs i 3 § eller är särskilt föreskrivet. Besvär får ej anföras över beslut av rent förberedande eller rent verkställande art.

Nuvarande lydelse

7 kap. 3 § första stycket

Fullmäktige får utse särskild nämnd med uppgift att pröva besvär över styrelsens, annan nämnds eller revisorernas beslut om tillsättning av eller förordnande på kommunal eller landstingskommunal tjänst, entledigande från sådan tjänst eller disciplinär åtgärd mot tjänsteman, om besvär över beslutet annars skulle ha anförts enligt 2 §. Bestämmelserna i 4–10, 13–17, 19 och 20 §§ förvaltningslagen (1971:290) tillämpas på motsvarande sätt i ärende hos sådan besvärsnämnd.

Föreslagen lydelse

8 kap. 3 § första stycket

Fullmäktige får utse särskild nämnd med uppgift att pröva besvär över styrelsens, annan nämnds, *partssammansatt organs* eller revisorernas beslut om tillsättning av eller förordnande på kommunal eller landstingskommunal tjänst, entledigande från sådan tjänst eller disciplinär åtgärd mot tjänsteman, om besvär över beslutet annars skulle ha anförts enligt 2 §. Bestämmelserna i 4–10, 13–17, 19 och 20 §§ förvaltningslagen (1971:290) tillämpas på motsvarande sätt i ärende hos sådan besvärsnämnd.

Denna lag träder i kraft den Förekommer i lag eller annan författning hänvisning till lagrum som genom denna lag har åsatts ny beteckning avses härmed det sålunda omnumrerade lagrummet.

Förslag till**Lag om ändring i lagen (1957:281) om kommunalförbund**

Härigenom föreskrives i fråga om lagen (1957:281) om kommunalförbund att 3, 12, 16 och 20 §§ skall ha nedan angivna lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

3 §

Kommunalförbunds beslutanderätt utövas av förbundets fullmäktige.

Förvaltning och verkställighet tillkomma förbundets styrelse och övriga nämnder. Nämnderna bereda även ärenden som skola avgöras av fullmäktige. För sådan uppgift kan särskild beredning bestående av en eller flera personer tillsättas.

I kommunalförbund kan tillsättas partssammansatta organ med uppgift att utöva förvaltning och verkställighet i vissa ärenden som rör förhållandet

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

mellan förbundet som arbetsgivare och dess arbetstagare.

12 §

Där ej annat är särskilt föreskrivet, tillämpas bestämmelserna i 3 kap. 1–16 §§ kommunallagen (1977:179) på motsvarande sätt i fråga om kommunalförbunds styrelse och övriga nämnder m. m.

Där ej annat är särskilt föreskrivet tillämpas bestämmelserna i 3 kap. 1–16 §§ *samt 4 kap.* kommunallagen (1977:179) på motsvarande sätt i fråga om kommunalförbunds styrelse, övriga nämnder och *partssammansatta organ* m. m.

16 § första stycket

Bestämmelserna i 4 kap. 1 och 3 §§, 4 § tredje stycket samt 5–9 §§ och 5 kap. kommunallagen (1977:179) tillämpas på motsvarande sätt i fråga om kommunalförbunds ekonomiska förvaltning och revision.

Bestämmelserna i 5 kap. 1 och 3 §§, 4 § tredje stycket samt 5–9 §§ och 6 kap. kommunallagen (1977:179) tillämpas på motsvarande sätt i fråga om kommunalförbunds ekonomiska förvaltning och revision.

20 §

Bestämmelserna i 7 kap. kommunallagen (1977:179) tillämpas på motsvarande sätt i fråga om kommunalförbund. Ingår landstingskommun i förbundet, skall därvid tillämpas de bestämmelser som avser landstingskommun. Besvärsrätt tillkommer såväl medlem av förbundet som medlem av kommun som ingår i förbundet.

Bestämmelserna i 8 kap. kommunallagen (1977:179) tillämpas på motsvarande sätt i fråga om kommunalförbund. Ingår landstingskommun i förbundet, skall därvid tillämpas de bestämmelser som avser landstingskommun. Besvärsrätt tillkommer såväl medlem av förbundet som medlem av kommun som ingår i förbundet.

Denna lag träder i kraft den

3.6.3 Motivering till upprättat lagförslag

3.6.3.1 PSO-frågan i relation till grundlagsstiftningen

Enligt vårt lagförslag ges endast de grundläggande reglerna om PSO-verksamheten i lag. Avsikten är att det skall ankomma på parterna att i kollektivavtalets form, inom vissa förutsatta ramar, närmare reglera såväl verksamhetens materiella innehåll som erforderliga förmåregler. En fråga av betydande

principiellt intresse som utredningen haft att ta ställning till, är om en sådan lösning i något avseende kan riskera att komma i konflikt med gällande grundlagsstiftning.

Den kommunala verksamhetens konstitutionella förutsättningar har reglerats i 1 kap regeringsformen (RF). Dessa kan i princip sägas bestå av två grundelement. För det första vilar den kommunala självstyrelsen och den kommunala demokratin på den allmänna och lika rösträttens grund. Kommunaldemokratin är m. a. o. förankrad hos kommunmedlemmarna (1 kap 1 § RF). För det andra gäller att den kommunala demokratin är representativ, vilket innebär att beslutanderätten i kommunerna utövas av valda församlingar (1 kap. 1 § andra stycket och 1 kap. 7 § RF). Det sistnämnda innebär att kommunfullmäktige/landstinget intar en central roll i alla ärenden där det politiska momentet allmänt sett är dominerande (se prop. 1973:90 s. 231).

Vid en bedömning av grundlagsenligheten av den föreslagna lagtekniska lösningen av de partssammansatta organens verksamhet bör uppmärksammas att frågor om intresseorganisationernas (t. ex. de fackliga organisationernas) ställning i förhållande till de offentligrättsliga organen ej närmare reglerats i RF. (Här bortses från bestämmelsen i 2 kap. 17 § RF om att förening av arbetstagare samt arbetsgivare och förening av arbetsgivare äger rätt att vidta fackliga stridsåtgärder, om ej annat följer av lag eller avtal. Bestämmelsen saknar i detta speciella sammanhang betydelse.) I de utredningsförslag som ligger till grund för 1974 års grundlagsreform diskuterades möjligheten att lagreglera organisationernas verksamhetsformer (se författningsutredningens slutbetänkande "Sveriges statskick" (SOU 1963:17 s. 56) och grundlagberedningens slutbetänkande "Ny regeringsform, Ny riksdagsordning" (SOU 1972:15 s. 77). En sådan lösning avvisades dock (se SOU 1972:15 s. 77). Intresseorganisationerna har emellertid i 7 kap. 2 § givits konstitutionellt stöd för sin medverkan i det statliga utrednings- och remissförfarandet. Deras ställning gentemot de offentliga organen i övrigt framgår ej av RF:s bestämmelser, utan får avgöras med ledning av förarbetena till grundlagsstiftningen och konstitutionell praxis. Som en allmän utgångspunkt härvidlag gäller att de beslutande organen i staten och kommunerna skall sammansättas genom val med allmän och lika rösträtt. Ett korporativt samhällssystem är oförenligt med det svenska statskicket (se KU 1973:26 s. 17).

Intressant att notera är att riksdagen vid 1976/77 års riksmöte i grundlagsenlig ordning beslutat om införande av vissa nya program- och målsättningsstadganden i RF. Stadgandena trädde i kraft 1977-01-01. Av särskild betydelse vid en diskussion om konstitutionella möjligheter att fördjupa företagsdemokratin på den kommunala sektorn är bestämmelsen i 1 kap. 2 § tredje stycket innebärande att det allmänna skall verka för att demokratis idéer blir vägledande inom samhällets alla områden. Av förarbetena till lagrummet framgår att bl. a. arbetslivet är ett sådant område där en demokratiseringsprocess bör underlättas (se SOU 1975:75 s. 184 och prop. 1975/76:209 s. 138). Som ovan påpekats är den aktuella bestämmelsen rättsligen att uppfatta som ett s. k. målsättningsstadgande. Tillämpningen och utvecklingen blir således föremål för politisk bedömning.

Det ovan presenterade förslaget till lagreglering av partssammansatta organ kan enligt vår mening ej på någon punkt anses kollidera med de uttalan-

den om den politiska demokratins innebörd som gjorts i RF:s förarbeten. En utveckling mot ett företagsdemokratiskt samverkanssystem i kommunal förvaltning är möjlig, så länge utvecklingen äger rum inom de allmänna ramar som grundlagsstiftningen uppställer och som avser att garantera den politiska demokratins suveränitet och okränkbarhet. Man torde t. o. m. kunna påstå att en sådan utveckling ligger i linje med grundlagsstiftarens i de nya målsättningsstadgandena redovisade intentioner.

Vårt lagförslag vilar på den grunduppfattning om avvägningen mellan politisk demokrati och personalens medbestämmande som angivits och accepterats av statsmakterna i samband med arbetsrättsreformen. Frågor om den kommunala verksamhetens mål, omfattning, inriktning och kvalitet skall således ej bli föremål för beslutsfattande i PSO. Eftersom PSO enligt vår modell ej avses komma att avgöra frågor av nämnda art, vilka det tillkommer de överordnade politiska organen att besluta om, kan lagförslaget inte anses rubba de i grundlagsstiftningen givna fundamenten för det politiska beslutssystemet.

En annan föreskrift i RF som har viss aktualitet i förevarande sammanhang, och som ej behandlats i det föregående, återfinns i 8 kap. 5 §. Enligt detta lagrum skall grunderna för kommunernas organisation och verksamhetsformer och för den kommunala beskattningen bestämmas i lag. I lag skall också meddelas föreskrifter om kommunernas befogenheter i övrigt och om deras åligganden.

I förarbetena till dessa bestämmelser anges att det beträffande kommunernas organisation och verksamhetsformer endast är grunderna som behöver regleras i lag (prop. 1973:90 s. 306). Enligt föredragande departementschefen innebär denna ordning bl. a. att regeringen med stöd direkt i RF är behörig meddela mer detaljbetonade föreskrifter som gäller kommunernas organisation och verksamhetsformer. Departementschefen betonar dock att syftet med begränsningen av lagområdet till att avse grunderna för kommunernas organisation och verksamhetsformer inte är att regeringen i stor utsträckning skall gripa in med bestämmelser. I stället skall det i vid omfattning ankomma på *kommunerna att själva* (kurs. här) utforma detaljregleringen på området (prop. 1973:90 s. 306).

Av relaterade motivuttalanden framgår att bestämmelserna i 8 kap. 5 § RF innebär dels att själva basreglerna för kommunernas organisation och verksamhetsformer skall anges i lag, dels att kommunerna har en icke obetydlig "restkompetens" att närmare reglera sina verksamhetsformer. Detta krav får också vårt förslag till lagreglering av PSO anses uppfylla. Enligt förslaget skall direkt i KL anges att PSO får finnas på den kommunala sektorn och att sådana organ, under vissa förutsättningar, kan fatta beslut på nämnds vägnar och/eller fungera som samrådsorgan åt nämnd. Dessa förutsättningar anknuter till arbetsrättsreformen, i vilken man utgår ifrån att besluts- och samrådsområdena för PSO fastställs i kollektivavtal och inte genom ensidigt beslut av arbetsgivaren. Arbetsgivaren (kommunen/landstingskommunen eller resp. arbetsgivarförbund) har givetvis både rätt och plikt att vägra träffa sådana kollektivavtal som äventyrar den politiska demokratins förutsättningar och krav. Vad nu sagts äger tillämpning på de formregler för PSO:s verksamhet som vi i förslaget utgår ifrån att parterna själva skall utforma.

Vårt förslag beaktar grundläggande rättsskyddsaspekter vad avser såväl den politiska demokratin som möjligheten att få till stånd en rättslig prövning av enskilda PSO-beslut. Beträffande den politiska demokratin görs en direkt koppling till de mekanismer syftande till att förhindra kränkningar som finns inbyggda i arbetsrättsreformen. Vidare föreslår vi uttryckliga regler om att PSO-beslut skall kunna överklagas enligt sedvanliga kommunalbesvärregler. På dessa grunder anser vi att den föreslagna konstruktionen till lagreglering av PSO-verksamheten harmonierar med de grundläggande principer som uttalas i regeringsformen och dess förarbeten.

- Sammanfattningsvis: Vi har kommit till den slutsatsen att innehållet i gällande konstitution ej hindrar lagtekniska lösningar av PSO-frågan enligt vårt förslag.

3.6.3.2 Inrättande av PSO

Av 4 kap. 1 § första meningen i vårt förslag framgår att i kommun och landstingskommun får, om så föreskrivs i kollektivavtal enligt 32 § lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet, där kommunen eller landstingskommunen är part, finnas partssammansatta organ. Genom att införa begreppet "partssammansatta organ" direkt i KL erhåller PSO-verksamheten den lagreglering som bedöms vara nödvändig för att institutet skall kunna inlemmas i det reguljära kommunala organisationsmönstret.

Lagförslaget bygger på grundprincipen att initiativ till inrättande av PSO tas av parterna i samband med kollektivavtalsförhandlingar. Som framgår av vad nedan sägs skall formregler för PSO, verksamhetens innehåll etc. till stor del regleras i kollektivavtal om medbestämmande.

Av 4 kap. 1 § andra meningen framgår att PSO skall kunna inrättas för styrelsens eller andra nämnders verksamhetsområden. Härmed avses även del av styrelsens/nämnds verksamhetsområde. Påpekas bör att även s. k. specialreglerade nämnder (t. ex. byggnadsnämnd och social centralnämnd) omfattas av de föreslagna PSO-reglerna. Någon särskild hänvisning i specialförfattningarna till det föreslagna nya 4 kap. är ej erforderlig eftersom uttrycket "nämnd" i kommunallagen täcker in samtliga kommunala och landstingskommunala nämnder.

Avsikten med stadgandet är att möjliggöra för parterna att finna flexibla lösningar anpassade efter lokala förhållanden vid inrättande av PSO-institutet. Som vi närmare berört i kapitel 2 uppvisar de olika kommunerna och landstingskommunerna betydande skillnader i organisationsstruktur. I de minsta kommunerna torde normalt anledning saknas att inrätta PSO inom varje förvaltning utan flera förvaltningar kan ha ett gemensamt PSO. Lagförslaget öppnar möjlighet för sådana konstruktioner.

Enligt utredningens mening är det normalt naturligt och ändamålsenligt att inrätta PSO även på "kommuncentral nivå" med uppgift att handlägga vissa medbestämmandefrågor av övergripande natur. Den ordning för överförande av uppgifter till PSO som här aktualiseras innebär att handläggning av vissa ärenden skall kunna överföras från en nämnd till ett inom denna nämnds verksamhetsområde inrättat PSO. Inrättandet av PSO rubbar ej fördelningen av ärenden och befogenheter mellan nämnderna, vilket har en viss betydelse för bedömning av effekterna sett från kommunaldemokratisk syn-

punkt av eventuellt inrättande av PSO på kommunövergripande nivå. Om man inrättar PSO på denna nivå avses alltså dit endast överförs uppgifter från nämnd som handlägger ärenden av det slag som kan betraktas som kommunövergripande (t. ex. kommunstyrelsen, förvaltningsutskottet eller personalnämnden). Det förhållandet att PSO inrättas på kommunövergripande nivå påverkar inte en facknämnds befogenheter.

Sammanfattningsvis kan sägas att vårt förslag givits en sådan utformning att det ankommer på parterna att bestämma antalet PSO, om kommunövergripande PSO skall finnas, om flera nämnder skall ha gemensamt PSO samt på vilken nivå inom förvaltningen PSO skall inrättas. Parterna själva har de bästa förutsättningarna att bedöma dessa typer av frågor.

3.6.3.3 Formregler för PSO

En grundläggande målsättning vid utarbetandet av vår lagmodell har varit att söka undvika en onödigt detaljreglering av PSO:s verksamhet. För att PSO skall kunna bli ett smidigt och effektivt instrument för fördjupad arbetsplatsdemokrati krävs att anpassningar kan göras efter lokala förhållanden. Trots denna utgångspunkt har vi ansett det nödvändigt att direkt i KL ge vissa formregler för PSO av baskaraktär i syfte att inlemma institutet i det kommunalrättsliga regelsystemet. Eftersom PSO i framtiden kan förväntas komma att ingå i den reguljära kommunala organisationen bör vissa av de grundläggande formregler som stadgats för kommunala och landstingskommunala nämnder även gälla för PSO. För att undanröja all risk för missförstånd vill vi särskilt påpeka att PSO enligt den föreslagna modellen ej är att betrakta som nämnd i kommunalrättslig mening utan är en särskild form av verkställighets- och samrådsorgan på lägre nivå. Sälunda skall PSO alltid vara underordnad kommunal nämnd/styrelse. Förslaget avser alltså ej att rubba den från kommunaldemokratisk synpunkt grundläggande principen att politiska bedömningar och ställningstaganden i kommunal verksamhet skall göras i organ som sammansätts enbart efter partipolitiska styrkeförhållanden.

I 4 kap. 2 § föreskrivs inledningsvis att PSO består av företrädare för arbetstagarna och för kommunen eller landstingskommunen. Vidare sägs att vissa i lagrummet angivna regler om PSO skall intas i kollektivavtal. Dessa olika grupper av regler behandlas nedan var för sig.

Sammansättning, valbarhet m. m.

Enligt utredningens mening är det naturligt att överlämna åt parterna att i kollektivavtal reglera spörsmålen om antal ledamöter och suppleanter i PSO, inom vilken personkrets arbetsgivarens resp. arbetstagarnas representanter skall utses (valbarhetsregler), hur ledamötplatser och eventuella suppleantplatser skall fördelas mellan arbetsgivar- och arbetstagarsidan, hur arbetstagarnas platser skall fördelas mellan de fackliga organisationerna inbördes samt fyllnadsval vid ledamöters eller suppleants avgång under löpande mandattid.

I detta sammanhang bör ett par frågor särskilt uppmärksammas.

Enligt 1977 års KL gäller ett obligatoriskt suppleantsystem i nämnderna. Motivet för denna ordning anges i kommunallagens förarbeten vara att repre-

sentationen i de politiska organen genom ett obligatoriskt suppleantsystem kan breddas till att omfatta flera medborgargrupper (se prop 1975/76:187 s. 258). Detta syfte har ingen direkt tillämplighet för PSO:s vidkommande av naturliga skäl. Helt allmänt kan dock sägas att det från företagdemokratisk synpunkt är viktigt att så många arbetstagare som möjligt bereds tillfälle att delta i PSO-verksamheten. Detta självklara konstaterande behöver dock inte nödvändigtvis leda till slutsatsen att det skall vara obligatoriskt med suppleanter i PSO. Arbetstagarrepresentanterna i PSO förutsätts stå i ständig kontakt med sina arbetskamrater för diskussion och bedömning av de löpande frågor som faller inom PSO-verksamheten. På detta sätt får arbetstagarna indirekt möjligheter till påverkan och inflytande. Vad nu sagts innebär att vi anser att anledning saknas föreskriva att suppleanter alltid skall finnas i PSO. Detta är en angelägenhet för parterna att bedöma med hänsyn bl. a. till lokala förhållanden.

Ett annat spørsmål är om anledning finns att i lag ange att kommunens/landstingskommunens representanter i PSO skall kunna väljas proportionellt. Av 2 kap. 23 § KL framgår att val av styrelse, annan nämnd och beredning samt av revisorer och revisorssuppleanter skall vara proportionellt under vissa i lagrummet angivna förutsättningar. Detsamma gäller när fullmäktige skall välja ledamöter och suppleanter i styrelse för aktiebolag, ekonomisk förening eller stiftelse eller revisorer och revisorssuppleanter för granskning av sådan styrelses förvaltning. Nu nämnda regler om proportionellt val gäller även när nämnd skall välja avdelning som avses i 3 kap. 12 § eller organ bestående av ledamöter eller suppleanter i nämnden för beredning av ärenden som nämnden skall handlägga (se 3 kap. 10 och 13 §§ KL).

Eftersom vi utgår ifrån att arbetsgivaren i normalfallet kommer att representeras i PSO av tjänstemän i arbetsledande ställning synes behovet av regler om proportionellt val vara ringa. Syftet med sådana regler är att tillförsäkra en politisk minoritetsgrupp representation. Detta syfte har ingen relevans när arbetsgivaren företräds av tjänstemän i PSO. Förhållandet är emellertid anorlunda i fall där kommunen/landstingskommunen väljer att låta sig representeras i PSO av förtroendevalda. Detta synes kunna bli aktuellt främst beträffande PSO som inrättas på kommuncentral nivå. Vi har ej funnit tillräckliga skäl för att här reglera hur kommunens/landstingskommunens företrädare skall utses med hänsyn bl. a. till behovet av praktiska överväganden i den enskilda kommunen/landstingskommunen. Vi förutsätter att i normalfallet kommer platserna för de förtroendevalda att fördelas efter rådande politiska styrkeförhållanden. Vi har tidigare angivit att frågan om kommunalt förtroendevaldas medverkan i PSO och effekterna därav för den politiska demokratin bör följas och studeras. Därvid bör bevakas om det finns anledning att skapa garantier för tillämpning av proportionellt valsätt.

Uttrycket "sammansättning" i 4 kap. 2 § i vårt förslag täcker även in frågan om ordförandeskapet i PSO. Vi anser således att det skall ankomma på parterna att avgöra på vilket sätt ordförande skall utses. Detsamma gäller givetvis frågan om vice ordförandeskapet.

Sättet för utseende av ledamöter och ev. suppleanter

Enligt vår lagmodell ankommer det på parterna att själva reglera frågan om sättet för utseende av PSO-ledamöter. Vi anser det dock vara naturligt att kommunens/landstingskommunens representanter utses av den nämnd eller de nämnder inom vars verksamhetsområden PSO inrättats och att arbetstagarnas representanter utses av vederbörande lokala fackliga organisationer.

Mandattid för PSO

Med hänsyn till att kollektivavtal enligt den av oss föreslagna konstruktionen skall ligga till grund för inrättandet av PSO anser vi det olämpligt att låsa fast mandattiden för PSO i KL. Parterna har bäst förutsättningar att bedöma denna fråga. För fullständighetens skull kan påpekas att inte heller de enbart kommunallagsreglerade nämndernas mandattid – med undantag av kommunstyrelsens/förvaltningsutskottet – har fastställts i KL.

Formerna i övrigt för PSO:s verksamhet

Till formerna i övrigt för PSO:s verksamhet hör bl. a. frågor om regler för beslutsfattande (enkel eller kvalificerad majoritet), beslutförhet, kallelse till sammanträde samt suppleants närvaro- och yttranderätt. Frågor av aktuellt slag bör helt ankomma på parterna att reglera. Reglernas utformning kan delvis förväntas bli beroende av vilka uppgifter som ges PSO.

Regler om ekonomisk ersättning till PSO-ledamöter

Även i fråga om regler om ekonomisk ersättning till PSO-ledamöter förutsätter vi att överenskommelse träffas i kollektivavtal.

3.6.3.4 Formregler för PSO som bör intas i KL

Enligt 4 kap. 2 § sista meningen i vårt förslag skall vad som är föreskrivet i 3 kap. 9 § andra stycket, 3 kap. 10 § andra stycket såvitt avser förande av protokoll, protokolls innehåll, justering av protokoll, tillkännagivande om justering och reservation samt 3 kap. 10 § tredje stycket tillämpas på motsvarande sätt för partssammansatt organ.

Vad först avser hänvisningen till 3 kap. 9 § andra stycket KL innebär denna att kommunallagens jävsregler skall vara tillämpliga vid handläggning av samtliga ärenden hos PSO. Vi kommer nedan att närmare utveckla skälen för en sådan lösning. Föreskriften att 3 kap. 10 § såvitt avser förande av protokoll, protokolls innehåll, justering av protokoll, tillkännagivande om justering samt reservation, äger motsvarande tillämpning på partssammansatt organ skall ses mot bakgrund av att vårt förslag bygger på principen att beslut som fattas av PSO skall kunna överklagas enligt reglerna om kommunalbesvär i KL. För att möjliggöra att klagan över beslut av PSO skall ske i samma former och under samma förutsättningar som klagan i kommunalbesvärordning över fullmäktige- och nämndbeslut bör de i KL intagna grundläggande

reglerna om dokumentation och tillkännagivande av beslut även vara tillämpliga på PSO. Detta bör enligt vår mening uttryckligen anges i KL. Någon möjlighet för parterna att i aktuellt avseende träffa avtal om från KL avvikande regler skall således ej finnas.

Hänvisning till 3 kap. 10 § tredje stycket innebär att KL:s regler om vård och förteckning av styrelsens protokoll m. fl. handlingar även gäller PSO.

3.6.3.5 Överföring av beslutanderätt till PSO

Av 4 kap. 3 § första stycket första meningen i förslaget framgår att styrelsen eller annan nämnd får uppdra åt partssammansatt organ att på styrelsens eller nämndens vägnar besluta i sådana grupper av ärenden som anges i kollektivavtal om medbestämmande. Förslaget bygger således på grundprincipen att det ankommer på parterna att bestämma vilken typ av frågor som skall handläggas i PSO. Vid urvalet av lämpliga frågetyper för handläggning i PSO måste dock vederbörlig hänsyn tas till den politiska demokratins krav. Detta innebär att de uttalanden som i denna principiella och för den politiska demokratin betydelsefulla gränsdragningsfråga gjorts i arbetsrättsreformens förarbeten (prop 1975/76:105, särskilt bil. 2 sid 148–156) även skall vara normerande vid kollektivavtalsreglering av PSO:s verksamhet. Vi har i föregående avsnitt redovisat vår grundsyn på lämpliga områden för PSO-verksamhet. I flera av dessa fall kan överförd beslutsrätt komma att aktualiseras. Utan att gå närmare in på värderingar eller någon uttömmande redovisning av möjligheter i denna del har vi noterat att bl. a. följande verksamheter synes ligga nära till hands vid en satsning på utveckling av PSO-verksamhet med viss beslutsrätt

- omplaceringsverksamhet
- arbetsmiljösamverkan innefattande bl. a. företagshälsovård och tekniskt arbetarskydd
- förslagsverksamhet
- personalsociala förbättringsåtgärder, konkreta trivselfrågor på arbetsplatsen
- personalutbildning
- speciella former av personalinformation t. ex. personaltidningsverksamhet.

Överföring av beslutanderätt från styrelsen eller annan nämnd till PSO sker enligt förslaget i två led. Det första ledet utgörs av det kollektivavtal som avses komma att träffas mellan parterna och som ligger till grund för hela PSO-institutet. I detta avtal anges de särskilda ärendegrupper som skall handläggas i PSO. Det andra ledet är att vederbörande nämnd/nämnder inom de ramar som anges i avtalet beslutar att uppgiftsöverföring skall äga rum. Aktuella nämndbeslut blir att betrakta som verkställighetsåtgärder som är nödvändiga för att kommunen/landstingskommunen skall uppfylla de utfästelser som gjorts i det grundläggande kollektivavtalet om PSO-verksamheten. Underlåtenhet av styrelsen eller annan nämnd att verkställa överföring av beslutanderätt till PSO eller åtgärder ägnade att förhindra den partsgemensamma verksamhet som parterna träffat avtal om kan givetvis ådra kommu-

nen/landstingskommunen skadeståndsansvar enligt sedvanliga arbetsrättsliga regler såsom kollektivavtalsbrott (jfr 54 § MBL).

Den beslutanderätt som överförs till PSO enligt nu föreslagna regler kan ej – i motsats till vad som gäller enligt kommunallagens delegationsregler – fritt återkallas av vederbörande nämnd/nämnder. En generell återkallelserrätt för styrelsen eller nämnden är enligt vår mening ej förenlig med ett av huvudsyftena med förslaget, nämligen att PSO-verksamheten skall vara ett permanent institut för partssamverkan i verkställighetsledet. Skall PSO kunna fungera på ett smidigt och effektivt sätt med minsta möjliga risk för "störningar" krävs att verksamheten präglas av stabilitet och ömsesidigt förtroende. Även PSO-utredningen har i sin lägesrapport 3 givit uttryck för liknande uppfattningar.

På samma grunder som i arbetsrättsreformen bör man enligt vår mening kunna utgå ifrån att parterna i PSO-verksamheten kommer att vinnlägga sig om ett handlingsätt som gör riskerna för störningar av den politiska demokratin liten. Detta hindrar dock inte att vi anser det rimligt att lagstiftningen öppnar möjlighet för parterna att i kollektivavtal inta vissa skyddsregler. Sålunda föreskrivs som huvudregel i 4 kap. 3 § första stycket andra meningen i vårt förslag att uppdrag som överlämnats till PSO får av styrelsen eller nämnden återtas under kollektivavtalets giltighetstid endast om detta medges i avtalet.

Några närmare anvisningar/råd om hur en regel av aktuellt slag bör utformas anser vi oss inte behöva lämna. Detta bör ankomma på parterna. Vi utgår dock ifrån att parterna noggrant överväger en sådan regels innehåll, varvid den politiska demokratis krav och förutsättningar givetvis måste stå i förgrunden.

Ovan har vi redogjort för skälen till att parterna i kollektivavtal bör ha möjlighet reglera frågan om återkallelse av till PSO överförd beslutanderätt. Man kan också tänka sig varianten att direkt i KL anges att återkallelse dessutom alltid får ske "om synnerliga skäl därtill föreligger". Detta spörsmål sammanhänger delvis med revisionsansvaret för PSO:s verksamhet. Vi kommer senare att närmare diskutera frågekomplexet.

I 4 kap. 3 § andra stycket har intagits en bestämmelse om att beslut som fattas av PSO skall anmälas till styrelsen/nämnden som bestämmer i vilken ordning detta skall ske.

Bestämmelsen om plikt för PSO att anmäla sina beslut till vederbörande nämnd/nämnder motsvarar vad som gäller enligt för kommunala och landstingskommunala nämnder i allmänhet meddelade delegationsregler (jfr 3 kap. 12 § tredje stycket KL). Syftet med en sådan anmälningsregel är att garantera att styrelsen/nämnden fortlöpande är informerad om PSO:s verksamhet. Med hänsyn till att vår konstruktion utgår ifrån att revisionsansvaret för PSO:s verksamhet skall kvarligga på den nämnd eller de nämnder som överfört beslutanderätt till PSO har dessa organ givetvis ett starkt behov att följa verksamheten. En sådan kontrollmöjlighet är också nödvändig för att man skall kunna bedöma behovet av eventuell återkallelse av beslutanderätten i enlighet med tidigare omnämnda regler.

3.6.3.6 PSO som samrådsorgan

Förutom att man enligt vår modell kan överföra beslutanderätt i olika typer av personalfrågor till PSO kan institutet också komma till användning som ett led i ett formaliserat samrådsförfarande. I 4 kap. 4 § anges sålunda att i kollektivavtal får föreskrivas att styrelsen eller annan nämnd i vissa angivna ärendegrupper skall samråda med PSO innan beslut fattas.

Bestämmelsen öppnar möjlighet för parterna att i ärenden som ej kan bli föremål för beslutsrätt i PSO, men som ändå har ett påtagligt intresse för de anställda, få till stånd ett förbundet och "kommunallagsanpassat" meningsutbyte mellan arbetsgivaren och arbetstagarna. Som exempel på sådana ärendetyper kan nämnas

- budgetering och långsiktplanering
- redovisning
- övergripande organisationsutveckling
- organisation av extern service.

Samrådets innebörd och form kan variera. Parterna får i PSO möjlighet att utbyta information och synpunkter, överlägga om olika problem, pröva olika förslag, söka sig till samrådslösningar osv. Det i praktiken vanligaste torde bli att vederbörande PSO ges rätt att i bestämda ärendetyper medverka i utredning och beredning samt att dess yttrande skall inhämtas och tillföras beslutsunderlaget.

Framhållas bör här att parterna kan överenskomma att samrådets karaktär av obligatorium begränsas till att avse vissa särskilt "personalintressanta" ärendegrupper medan samrådsregeln i övrigt utformas som en "böra regel". Givetvis kan man också tänka sig varianten att avtalet medger undantag från samråd i vissa brådskande situationer. (Även andra lösningar är tänkbara.)

Rättsverkan av att arbetsgivaren undanlåter att fullgöra ett obligatoriskt samråd enligt nu föreslagna bestämmelser blir att styrelsens/nämndens beslut i aktuell fråga efter kommunalbesvär kan komma att upphävas på den grund att det ej tillkommit i laga ordning (jfr nuvarande 7 kap. 2 § första stycket KL). Vidare torde uppenbara överträdelser av samrådsreglerna kunna medföra skadeståndsansvar för arbetsgivaren enligt reglerna i MBL om brott mot kollektivavtal (se 54 och 55 §§ MBL).

3.6.3.7 PSO och offentlighetsprincipen

Som tidigare påpekats är PSO enligt vårt förslag rättsligen att betrakta som en särskild form av kommunalt verkställighets- och samrådsorgan. I tryckfrihetsrättsligt hänseende innebär detta att PSO är en sådan kommunal myndighet som avses i 2 kap. 3 § andra stycket tryckfrihetsförordningen. De i tryckfrihetsförordningen intagna bestämmelserna om allmänna handlingar kommer således att vara tillämpliga på alla handlingar som inkommit till eller upprättats hos PSO. Handlingarna är således, i likhet med vad som gäller för andra kommunala organ, offentliga om ej annat följer av bestämmelser i sekretesslagstiftningen.

3.6.3.8 Besvärregler m. m.

Beslut som fattas av PSO skall enligt vårt förslag kunna överklagas enligt de vanliga kommunalbesvärreglerna. Det grundläggande skälet för en sådan ordning är att PSO i betydande omfattning i praktiken kommer att fungera som ett kommunalt verkställighetsorgan. Vissa frågor som tidigare handledes på nämndnivån eller av delegat kommer att överföras till PSO. En sådan uppgiftsoverföring, betingad av förctagsdemokratiska hänsyn, bör ej få försämra kommunmedlemmarnas möjlighet att via kommunalbesvärsinstitutet utöva sedvanlig legalitetskontroll över kommunal förvaltning.

I sammanhanget bör understrykas att en grundprincip som vårt förslag vilar på är att endast frågor inom personalpolitikens område kan ifrågakomma för beslutsfattande i PSO. Detta har vi f. ö. redan betonat i tidigare avsnitt. Av detta följer att PSO aldrig kan få till uppgift att handlägga sådana ärendetyper i vilka beslut på nämndnivån skulle överklagas med förvaltningsbesvär. Detta rättsmedels användningsområde i kommunal förvaltning är nämligen i huvudsak begränsat till att avse beslut inom specialreglerade verksamheter där fråga är om myndighetsutövning mot enskild. De handläggningsregler som i speciallagstiftningen givits för sådana ärendetyper påverkas givetvis inte av det föreslagna PSO-institutet.

Vi har inte funnit det nödvändigt att här närmare redogöra för det kommunala besvärsinstitutets materiella innehåll. Påpekas bör dock att vid kommunalbesvär i princip endast lagligheten av det överklagade beslutet kan prövas. Någon möjlighet att i denna ordning pröva beslutets lämplighet finns således ej. Vidare gäller att talan ej får föras mot beslut av rent förberedande eller verkställande art (se nuvarande 7 kap. 2 § första stycket sista meningen KL). Det sistnämnda innebär t. ex. att sådana PSO-beslut som är av "samarådskaraktär" ej är överklagbara. Den nu föreslagna huvudprincipen om PSO-besluts överklagbarhet och som avser att värna grundläggande rättskyddsintressen bör givetvis komma till uttryck direkt i KL. I vårt förslag har en särskild bestämmelse härom intagits i den paragraf, 8 kap. 2 §, som behandlar besvär över beslut av kommunal och landstingskommunal nämnd.

För klarhetens skull bör noteras att talan mot eventuella beslut av PSO i tjänstetillsättningsfrågor skall – om besvärsnämnd inrättats i kommunen eller landstingskommunen – föras enligt de särskilda besvärsmåttelser som meddelats i nuvarande 7 kap. 3 § KL. Vi har i förslaget intagit en erinran härom i det aktuella lagrummet.

Noteras kan vidare att själva det kommunala beslutet att med stöd av de här föreslagna nya bestämmelserna i KL träffa kollektivavtal om PSO-verksamhet kan överklagas kommunalbesvärsvägen i den omfattning reglerna om kommunalbesvär i KL anger. Detta gäller för övrigt alla kommunala och landstingskommunala beslut om träffande av kollektivavtal. Som besvärsmåttel vid besvär över beslut om ingående av kollektivavtal kan klaganden t. ex. åberopa att han/hon anser att avtalet kränker den politiska demokratin. Det ankommer då på besvärsmåttelheterna, i sista instans regeringsrätten, att avgöra om så kan vara fallet. Vid sidan av de uttalanden av icke juridiskt bindande karaktär som den s. k. särskilda nämnden framdeles kan komma att göra i gränsdragningsvister om den politiska demokratin kan sålunda en renodlat rättslig prövning i aktuella gränsdragningsfrågor komma till stånd

kommunalbesvärsvägen efter initiativ av kommunmedlem. Mot bl. a. denna bakgrund anser vi att den föreslagna PSO-verksamheten är omgärdad av betydande skyddsregler.

3.6.3.9 Jäv

Enligt vårt lagförslag (4 kap. 2 § sista meningen) skall vad som föreskrivs i 3 kap. 9 § andra stycket kommunallagen äga motsvarande tillämpning för partssammansatt organ. Detta innebär att ledamot av partssammansatt organ, liksom annan handläggare hos sådant organ, kommer att vara bunden av samma jävsregler som gäller för styrelsens och övriga enbart på kommunallagsgrund tillsatta nämnders (besvärsnämnd dock undantagen) ledamöter. Han får således ej delta i eller närvara vid handläggningen av ärende hos det partssammansatta organet som personligen berör honom själv eller hans make, föräldrar, barn eller syskon eller annan honom närstående. I anslutning till närvarorätsfrågans behandling lämnas en närmare redogörelse för jävsreglernas innebörd. Här räcker konstatera att det enligt vår mening är självklart att även PSO-ledamöter skall omfattas av kommunallagens jävsregler. Detta för att garantera att PSO-verksamheten skall präglas av objektivitet utan hänsynstagande till enskild PSO-ledamots eventuella personliga intressen i ärendet.

Ett förhållande som särskilt bör uppmärksammas är att vi i lagförslaget *generellt* utgår ifrån att kommunallagens jävsregler skall vara tillämpliga på partssammansatta organ. Som framgår av redogörelsen för gällande rätt i avsnitt 4.8.3.7 gäller för en del kommunala – och även för vissa landstingskommunala – specialreglerade nämnder förvaltningslagens jävsregler, vilka är betydligt mer vidsträckta än kommunallagens. I och för sig skulle detta faktum kunna föranleda att man för partssammansatt organ som inrättas inom specialreglerad nämnds verksamhetsområde tillämpar förvaltningslagens jävsregler.

Att förvaltningslagens stränga jävsregler skall tillämpas i de specialreglerade nämnderna har dock främst motiverats av att dessa nämnder ofta handlägger ärenden som direkt ingriper i den enskildes liv och ekonomi, t. ex. byggnadslovs-, socialhjälp- och nykterhetsvårdsärenden (se prop. 1971:30 s. 338). Reglerna syftar således till att ge ett förstärkt rättsskydd för den enskilde. De partssammansatta organen skall handlägga frågor som i enlighet med MBL rör förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare. De kan därför aldrig få till uppgift att handlägga sådana typer av myndighetsutövningsärenden som exemplifieras ovan. Det framstår därför som rimligt att generellt för PSO tillämpa kommunallagsjäven. En sådan lösning synes också från praktisk synpunkt ha påtagliga fördelar. Enligt vårt förslag kan ett PSO komma att inrättas som gemensamt verkställighetsorgan åt flera nämnder. Dessa nämnder kan vara såväl oreglerade som specialreglerade. Vissa ärenden som handläggs i ett sådant PSO emanerar således från specialreglerad nämnd medan andra emanerar från oreglerad nämnd. Det förefaller ej lämpligt att i samma PSO tillämpa olika jävsregler beroende på om ärende skall anses härröra från specialreglerad eller oreglerad nämnd. En sådan ordning skulle för övrigt strida mot intentionen i 1971 års förvaltningsrättsreform att samma jävsregler

skall gälla i alla ärenden hos ett och samma kommunala organ (se prop. 1971:30 s. 354; jfr prop. 1975/76:1 s. 76).

3.6.3.10 Tystnadsplikt m. m.

I anslutning till närvarorätsfrågans behandling i avsnitt 4.8.3.8 nedan redogörs för det regelsystem avseende tystnadsplikt som gäller för funktionärer (härmed avses såväl arbetstagare som förtroendevalda) på de kommunala och landstingskommunala områdena. Vi har vid genomgång och analys av aktuella regler funnit att dessa undantagslöst givits en sådan utformning vad avser den tystnadspliktsbunda personkretsen att de kommer att omfatta ledamöter av partssammansatt organ. Någon särskild föreskrift om att reglerna även skall gälla för PSO-ledamöter är således enligt utredningens mening ej behövlig. Även beträffande utlämnande av hemlig handling gäller på grund av aktuell lagtexts utformning samma ansvarsregler för PSO-ledamöter som för övriga offentliga funktionärer.

För klarhetens skull bör här tilläggas att det med hänsyn till arten av de ärendegrupper som är aktuella för handläggning i PSO endast undantagsvis torde kunna uppstå situationer där nu behandlade regler får relevans för PSO-ledamöter i denna deras egenskap.

3.6.3.11 PSO-ledamöternas ansvar

För PSO-ledamöter kan rent teoretiskt flera typer av ansvarsregler aktualiseras. Nedan gör vi en genomgång av dessa reglers tillämplighet på ledamöter i PSO. Därvid görs samma uppdelning av de olika ansvarsfrågorna som i avsnitt 4.8.4 nedan angående ansvar för personalföreträdare i kommunal och landstingskommunal nämnd.

Vi vill redan här uttala den generella uppfattningen att de ansvarsregler som gäller för offentliga funktionärer i allmänhet även skall vara tillämpliga på såväl arbetstagar- som arbetsgivarrepresentanter i PSO. Detta är en naturlig och fundamental utgångspunkt med hänsyn till att PSO förutsätts i väsentlig omfattning integreras i den kommunala förvaltningsorganisationen. Ett vidgat beslutsdeltagande från de anställdas sida i personalfrågor måste givetvis följas av ett i motsvarande grad ökat ansvarstagande.

Revisionsansvar

Partssammansatta organ av den typ vi föreslår är kommunalrättsligt att betrakta som en särskild form av verkställighets- och/eller samrådsorgan åt nämnd eller nämnder. Detta får till följd att medel för deras verksamhet kommer att anvisas av berörd nämnd inom de anslagsramar som fullmäktige anger. Vid bestämningen av anslagsramen är givetvis det kollektivavtal som förutsätts ligga till grund för inrättandet av PSO av avgörande betydelse.

PSO kommer att i revisionshänseende ha samma ställning som t. ex. ett utskott inom nämnd eller tjänsteman som utrustats med delegationsuppdrag.

Rent juridiskt innebär detta att revisionsansvaret för PSO:s verksamhet kvarligger på den nämnd eller de nämnder som överfört beslutanderätt till organet. Här kan erinras om att den beslutanderätt som överförts till PSO – i motsats till vad som gäller enligt kommunallagens delegationsregler – ej utan vidare kan återkallas av berörd nämnd. Vi har tidigare utvecklat skälen för denna ordning.

Med hänsyn till att vårt förslag bl. a. bygger på den grundläggande principen att det övergripande ekonomiska ansvaret för PSO:s verksamhet kvarligger på nämndnivån har det bedömts nödvändigt med vissa korrektionsmedel. Sålunda har parterna enligt förslaget möjlighet att i kollektivavtal inta särskilda regler om återkallelse. Dessa kan lämpligen ges en sådan utformning att de exempelvis täcker in fall där det partssammansatta organet uppenbart missköter förvaltningen av de medel som ställts till dess förfogande. Även andra varianter är givetvis tänkbara.

Som en ytterligare säkerhetsåtgärd föreslår vi att i lagtexten införs en klausul om att återkallelse alltid får ske "om synnerliga skäl därtill föreligger". Ett synnerligt skäl att aktualisera återkallelse kan vara att revisorerna vid sin granskning finner skäl framföra allvarliga anmärkningar mot PSO:s förvaltning. Som ett annat tänkbart skäl för återkallelse kan anges att PSO-institutet systematiskt utnyttjas för aktiviteter som är oförenliga med den politiska demokratin och god förvaltningssed t. ex. genom uppenbara avvikelser från riktlinjer, handlingsramar och normer som fastställts av överordnade instanser.

I nu angivna fall ankommer det på berörd nämnd att mot bakgrund av framförda revisionsanmärkningar eller iakttagelser av PSO:s bristande respekt för den politiska demokratis krav och med hänsynstagande till PSO-verksamhetens syfte och arbetsförutsättningar bedöma behovet av återkallelse. Vi utgår ifrån att parterna kommer att verka för ett handlingssätt som undanröjer risk för konflikter i den löpande PSO-verksamheten.

Skadeståndsrättsligt ansvar

Beträffande det skadeståndsrättsliga ansvaret redogörs nedan i anslutning till närvarorätsfrågans behandling (avsnitt 4.8.4) schematiskt för vilka regler som är tillämpliga för funktionärer i kommunal förvaltning. PSO-ledamöternas skadeståndsrättsliga ansvar blir, i likhet med vad som gäller för offentliga funktionärer i allmänhet, att bedöma i enlighet med reglerna i skadeståndslagen (1972:207).

Straffrättsligt ansvar

Även beträffande det straffrättsliga ansvaret kommer PSO-ledamöterna att vara underkastade de allmänna regler som gäller för offentliga funktionärer (jfr avsnitt 4.8.4 nedan).

Disciplinärt ansvar

För kommunala arbetstagare i allmänhet gällande regler om disciplinärt ansvar kan teoretiskt aktualiseras även på grund av åtgärder som vidtas av PSO-ledamöter. Att märka är dock att disciplinansvaret över huvud taget ej berör kommunalt förtroendevalda. I den mån kommunen/landstingskommunen i PSO representeras av förtroendevalda innebär detta att en formell skillnad kommer att föreligga mellan arbetsgivar- och arbetstagarrepresentanter i disciplinansvarshänseende.

Såvitt kan bedömas torde dock – med beaktande bl. a. av de frågetyper som är aktuella för handläggning i PSO – de situationer bli ytterligt sällsynta där anledning kan tänkas uppkomma att vidta disciplinär åtgärd mot PSO-ledamot i denna hans egenskap.

Politiskt och fackligt ansvar

Det i praktiken mest framträdande ansvarsmomentet för kommunalpolitiker resp. fackliga företrädare är det politiska resp. fackliga ansvaret mot uppdragsgivarna. Detta regleras i huvudsak efter andra normer än juridiska ansvarsbestämmelser av den art som här redovisats.

Innebörden av de kommunalt förtroendevaldas uppgifter och politiska ansvar inför medborgarna utvecklas närmare i huvudbetänkandet (jfr även kapitel 1).

Personalföreträdarna har mot sina uppdragsgivare ett demokratiskt ansvar som närmare regleras av vederbörande fackliga organisation genom stadgor, sedvänja och aktuella beslut. Skulle någon personalföreträdare av vederbörande organisation befinnas olämplig för sitt aktuella uppdrag kan den fackliga organisationen ändra sin representation. Detta anses – om ej annat avtalats – kunna ske när som helst genom ensidigt beslut, varom givetvis vederbörlig anmälan och registrering hos arbetsgivaren förutsätts.

Även om representationsfrågorna ej ställts på sin spets står fackliga förtroendemän fortlöpande i en ansvarsrelation till sina uppdragsgivare i första hand företrädda av facklig styrelse (motsv.). Man förutsätts exempelvis fullgöra informationsförmedling, förankra sina ställningstaganden, följa fackliga program och beslut samt ta hänsyn till rekommendationer, opinioner och stämningar. Man har vidare att i olika sammanhang direkt konfronteras med medlemmar/arbetskamrater inom ramen för uppdraget. Personalrepresentanterna är demokratiskt utsedda fackliga företrädare. Sättet att utse dessa representanter anses vara en organisationens inre angelägenhet och proceduren varierar i praktiken avsevärt. Någon reglering i här nämnda avseenden synes ej påkallad.

Administrativt ansvar

De kommunala förvaltningarna är uppbyggda i en "ansvarshierarki" som inte enbart är juridiskt grundad utan som närmast hänger samman med de administrativa styrsystem, den förvaltningsteknik, som används för att verk-

samheten skall fungera smidigt och enhetligt. Ett exempel är att medel fördelas på olika kostnadsställen, där "kostnadsställeansvariga" (enhetschefer) inför överordnade instanser "svarar för" verksamheten inom givna ramar och normer. På motsvarande sätt finns "ansvar" för personalresurser, driftsåtgärder, utvecklingsarbete etc. Detta "administrativa ansvar" anses innefatta en redovisningsplikt avseende uppnådda resultat och planavvikelser.

Brister och svagheter föranleder inte sällan kritik och i samband härmed kan korrigeringsåtgärder av olika slag aktualiseras. Drastiska påföljder är mindre vanliga. I vissa fall kan dock förtroendeläget ha rubbats så att vederbörande exempelvis kan fråntas uppgifter som innefattar ansvar som inte anses ha uppfyllts i förväntad grad. Vanligast är dock att arbetskrav och förutsättningarna att uppfylla dem blir föremål för prövning och eventuellt anpassningar.

Det synes uppenbart att PSO – särskilt om de tilldelats specifika befogenheter i förvaltningsorganisationen – principiellt bör jämföras med andra instanser i administrativt ansvarshänseende. Även om det här avsedda administrativa ansvaret normalt inte kommer till uttryck i juridiska termer är det vår bestämda uppfattning att PSO-verksamheten så långt möjligt måste anknytas till normal förvaltningspraxis. Då hithörande frågor beträffande administrativ teknik inte regleras närmare i lag utan i instruktioner, arbetsordningar och förvaltningssedvänja finner vi ej heller anledning föreslå särskild lagreglering vad gäller PSO. Den allmänna inställning till problemet som framgår av våra uttalanden i denna del förutsätts vara vägledande vid den praktiska tillämpningen av PSO-verksamheten.

3.6.3.12 Övriga ändringar i KL m. m.

Det förslagna nya 4 kap. i KL om partssammansatta organ bör kompletteras med ett par andra ändringar i KL. För det första synes det lämpligt att i enlighet med KL:s allmänna systematik omnämna PSO-institutet redan i de allmänna bestämmelserna i 1 kap. Vi föreslår således att en bestämmelse om förekomsten av PSO intas som ett nytt tredje stycke i 1 kap. 5 §. Bestämmelsen anknyter direkt till MBL:s tillämpningsområde. Uttrycket "vissa ärenden" markerar att PSO:s verksamhetsområde gäller medbestämmande som kan avtalas enligt arbetsrättsreformen. De särskilda förbehåll som gjorts beträffande medbestämmandeavtal på den offentliga sektorn är en förutsatt begränsning.

Vidare bör 3 kap. 12 § kompletteras med ett nytt fjärde stycke som omnämner möjligheten för nämnd att överföra beslutanderätt till PSO samt skyldigheten i vissa fall för nämnd att samråda med sådant organ.

Vårt förslag medför, på grund av det nytillkomna kapitlet i KL, att en omnumrering måste göras av kapitlen i KL. I ingressen till lagförslaget presenteras ett förslag till sådan omnumrering.

Beträffande ikraftträdandet av den föreslagna lagstiftningen är det enligt vår mening angeläget att detta sker snarast. Med hänsyn till förväntad omfattning av kommande remissbehandling av utredningens betänkande har vi inte funnit det möjligt att föreslå någon ikraftträdandetidpunkt. Lagstiftningen bör dock kunna träda i kraft under år 1978.

3.6.4 PSO-verksamhet i kommunalförbund

I anslutning till interkommunalt samarbete förekommer att kommunalförbund bildas med uppgift att handlägga frågor som är gemensamma för flera kommuner/landstingskommuner. Kommunalförbundet är ett offentligt rättssubjekt. Formerna för dess verksamhet regleras i lagen (1957:281) om kommunalförbund. I stor omfattning har genom hänvisningar kommunallagens regler gjorts tillämpliga på kommunalförbund.

För närvarande finns 13 kommunalförbund med anställd personal. Dessa kommunalförbund har enligt uppgift tillsammans ca 600 anställda. Enligt vår mening är det självklart att anställda i kommunalförbund skall ha samma legala möjligheter att påverka sina arbetsförhållanden som de anställda i kommuner och landstingskommuner. Vi föreslår därför att även kommunalförbundslagen kompletteras med bestämmelser om PSO. Dessa ansluter sig i materiellt hänseende helt till föreslagna motsvarande bestämmelser i KL. Dessutom föreslås ett par rent formella förändringar betingade av den föreslagna omnumreringen av vissa kapitel i KL.

3.6.5 PSO-verksamhet i kommunägda företag

Kommuner och landstingskommuner har i stor omfattning bildat från kommunen/landstingskommunen fristående rättssubjekt för drift av vissa verksamheter. Totalt finns i dag ca 1 300 företag av denna karaktär. I dessa företag är omkring 33 000 människor verksamma. Vi har i vårt huvudbetänkande (SOU 1975:41 s. 335 ff.) utvecklat vår syn på de särskilda problem från kommunaldemokratisk synpunkt som är förknippade med företagsdrift.

Kommunägda företag är rättsligen att betrakta som enskilda. Detta innebär bl. a. att deras verksamhetsformer ej regleras i kommunallagstiftningen. Möjligheterna att fördjupa personalinflytandet är på grund av detta förhållande annorlunda än vad som gäller för kommuner/landstingskommuner. Några lagändringar krävs ej för att exempelvis PSO-verksamhet skall kunna komma till stånd inom företagen. Det är således enligt gällande rätt möjligt för parterna att träffa kollektivavtal härom enligt de allmänna bestämmelserna i medbestämmandelagen. Dock bör uppmärksammas att frågor om verksamhetens mål och inriktning i flertalet kommunägda företag principiellt ej kan bli föremål för förhandlingar och/eller kollektivavtalsreglering (se 2 § MBL och InU 1975/76:45 s. 25).

Det ligger inte inom ramen för vår utrednings direktiv att behandla företagsdemokratins utveckling i de kommunägda företagen. Vi utgår dock som en självklarhet ifrån att en sådan utveckling framdeles kommer att äga rum inom de ramar som den nya arbetsrättslagstiftningen anger och i samma takt som på övriga arbetsmarknadssektorer.

3.7 PSO-verksamhet och bestämmelser i speciallagstiftning om chefstjänstemäns funktioner

Vi har tidigare framhållit att de särskilda handläggningsregler för vissa frågetyper, framför allt ärenden av myndighetsutövningskaraktär, som har givits i speciallagstiftningen ej rubbas av det föreslagna PSO-institutet. En särskild fråga är om de speciella funktioner som i viss speciallagstiftning givits chefstjänstemän förhindrar önskvärda möjligheter att träffa och tillämpa avtal om medbestämmande i form av PSO-verksamhet. Nedan gör vi först en översiktlig genomgång områdesvis av olika lagstiftningskomplex i syfte att närmare exemplifiera förutsättningarna. I ett avslutande avsnitt görs sedan en samlad bedömning.

3.7.1 Primärkommunala området

Sociallagstiftning

Gällande sociallagstiftning upptar inga uttryckliga bestämmelser som medför att chefstjänstemän (t. ex. socialchef) har ett självständigt ansvar för handläggningen av vissa typer av frågor. För närvarande stadgas i 5 § första stycket lagen (1956:2) om socialhjälp att socialnämnden vid behov äger tillkalla särskilda sakkunniga att delta i nämndens överläggningar ävensom tillsätta befattning hos nämnden samt anlita det biträde i övrigt som erfordras. Beträffande kommun som inrättat gemensam social centralnämnd för barnavårds-, nykterhets- och socialområdena gäller motsvarande bestämmelse för denna nämnd genom föreskrift i 5 § första stycket lagen (1970:296) om social centralnämnd. Av lagtextens utformning synes klart framgå att samtliga tjänstemän anställda hos de sociala nämnderna från en strikt kommunalrättslig utgångspunkt är att uppfatta såsom "biträden" utan självständiga ansvarsområden. Att denna uppfattning är riktig förstärks vid ett studium av lagrummens förarbeten (se prop. 1955:177 resp. prop. 1970:121).

Riksdagen har våren 1977 beslutat att relaterade bestämmelser skall upphöra att gälla fr. o. m. den 1 juli 1977 (prop. 1976/77:1, KU 1976/77:25, rskr. 1976/77:148). Detta har bl. a. motiverats av önskvärdheten att skapa större enhetlighet och enkelhet i den kommunala nämndorganisationen. Förändringen påverkar inte den ovan gjorda bedömningen av tjänstemännens ställning på det sociala området.

Brandlagstiftning

I brandlagen (1974:80) och den med stöd av denna lag utfärdade brandstadgan (1962:91), omtryckt i SFS: 1974:81, finns ett flertal regler som ger förvaltningschefen på brandområdet (brandchefen) speciella ansvars- och beslutsfunktioner. Även i de lokala brandordningarna förekommer bestämmelser av aktuellt slag (se statens brandnämnds meddelande 1975:6, vari införts exempel på brandordningar).

I 7 § 1 mom. brandstadgan har uppställts vissa kompetensföreskrifter för heltidsanställt brandbefäl.

8 § brandstadgan innehåller en tämligen uttömmande reglering av brandchefens åligganden:

”1 mom. Ledningen av kommuns brandförsvaret skall, närmast under brandstyrelsen, utövas av brandchefen.

Det åligger brandchefen att vårda sig om att kommuns brandförsvaret är ändamålsenligt ordnat samt att göra de framställningar om anslag av allmänna medel och om ändringar i eller tillägg till brandordning och reglementen, som erfordras här för.

2 mom. Det ankommer på brandchefen

1) att biträda myndigheter och enskilda inom kommunen med råd och anvisningar rörande räddningstjänst och förebyggande åtgärder mot brand;

2) att föra befäl över kommunens brandstyrka samt tillse att den erhåller erforderlig övning;

3) att tillse att föreskriven beredskap med personal och utrustning upprätthålles; samt

4) att svara för den planläggning som behövs för effektiv räddningstjänst.

3 mom. Brandchefen skall i övrigt övervaka efterlevnaden av brandlagen (1974:80), denna stadga, brandordningen, åläggande som avses i 15 § brandlagen samt andra föreskrifter, som röra räddningstjänst eller förebyggande åtgärder mot brand. Finner brandchefen för särskilt fall omedelbar åtgärd nödvändig för att förhindra brand, åligger det honom att meddela föreskrift därom.

4 mom. Vice brandchef skall vid förfall träda i brandchefens ställe.”

Brandchefens speciella ställning i förvaltningshierarkin har kommenterats i den juridiska litteraturen. Källner framhåller i sitt arbete ”Brandlagstiftningen”, 1963 s. 64, bl. a. följande:

”Det ankommer på brandchefen eller det brandbefäl, som i hans ställe för befälet vid utryckning och brandsläckning att bestämma om utryckningsstyrkans storlek, körväg och hastighet, om släckningstaktik och släckningsteknik, om erforderliga ingrepp i annans rätt, skydd mot sekundärskador, behov av eftersläckning och bevakning, personalavlösning och andra likartade åtgärder. Likaså bestämmer brandchefen om tid och sätt för övningar och daglig tjänst, där sådan förekommer, samt inom ramen för gällande bestämmelser om indelningen till tjänstgöring. Brandstyrelsen bör ej kontrollera brandförsvaret genom provlarm och andra åtgärder utan samråd med brandchefen, ty denne är närmast att bedöma huruvida tid och sätt för sådan kontroll är lämpliga med hänsyn till brandsäkerhet och beredskap. Brandchefens ansvar för att föreskriven beredskap upprätthålles innebär att han, i sådana fall där han ej själv äger bestämma om personalens semester och annan ledighet, är skyldig att för vederbörande kommunala förvaltningsmyndighet anmäla om han finner beredskapen ej kunna upprätthållas med tillgänglig personal.”

Brandchefen har alltså genom brandlagstiftningen givits en mycket stark ställning i förvaltningen. Han har ett långtgående självständigt ansvar för anordnandet och ledningen av brandförsvaret. Reglerna härom begränsar utrymmet för PSO på brandområdet. I varje fall gäller detta beträffande möjligheten att utrusta PSO med beslutsfunktioner i frågor som kan anses beröra eller tänga brandchefens självständiga ansvarsområde enligt brandstadgan. När det gäller administrationen allmänt bör det dock vara möjligt att urskilja sådana frågor för handläggning i PSO som ej i något avseende kan anses inkräkta på brandchefens av beredskapsskäl och andra liknande skäl givna självständiga beslutsfunktioner. En tänkbar möjlighet är att PSO i huvudsak utnyttjas på beredningsstadiet.

Skollagstiftning

Skollagstiftningen innehåller en mängd regler som berör chefstjänstemännens (skolchefers och skolledares) ställning och befogenheter. Att söka lämna en uttömmande redogörelse för dessa reglers innehåll skulle spränga ramarna för denna framställning. Nedan lämnas emellertid en summarisk redogörelse.

För skolchefstjänst gäller enligt 11 kap. 5 § skolförordningen (1971:235) vissa behörighetskrav.

I 19 § skollagen (1962:319) regleras allmänt skolchefens åligganden. Bestämmelserna i denna paragraf har med vissa smärre ändringar överförts från skolstyrelselagen (1956:614). Paragrafen har följande lydelse:

”Skolchefen i kommunen åligger

- a) att biträda skolstyrelsen i dess verksamhet och närmast under styrelsen vara ledare av skolväsendet i kommunen,
- b) att, i den mån sådant enligt 15 § uppdrages åt honom, fatta beslut å styrelsens vägnar samt
- c) att taga befattning med de ärenden och i övrigt de uppgifter, vilka enligt särskilda författningar eller skolstyrelsens beslut ankomma på honom.”

I 11 kap. 6–10 §§ skolförordningen görs en uttömmande uppräknig av de åligganden som åvilar skolchef. Nedan återges ett par i förevarande sammanhang relevanta lagrum.

”Tjänstgöring

6 § Till fullgörande av sitt åliggande enligt 19 § skollagen (1962:219) har skolchefen att

Personal

1. följa skolväsendets allmänna utveckling och verka för att tillfredsställande och tidsenlig utbildning beredes barn och ungdom i kommunen,
2. främja undervisningens allmänna utveckling i honom underställda skolor, pedagogiska försök och lärarnas fortbildning,
3. främja planeringen för kommunens skolväsende och verka för erforderlig samverkan med andra kommuner och med landstingskommuner samt
4. främja samarbetet mellan hemmen och skolan.

7 § Skolchefen skall

1. tillse att verksamheten vid skolorna fortgår enligt gällande föreskrifter och att personalen fullgör sina åligganden samt genom besök skaffa sig kännedom om förhållandena vid de olika skolenheterna,
2. sörja för samordning i arbetet vid skolenheterna samt
3. minst en gång varje termin kalla rektorer, biträdande rektorer och studierektorer till konferens om frågor rörande skolväsendet samt i övrigt, om det behövs, överlägga med rektorer, lärare, annan personal och elever samt lämna råd och anvisningar,

I 12 kap. skolförordningen regleras utförligt de olika skolledarnas åligganden. Så skall t. ex. enligt 7 § rektor inom sitt arbetsområde

- ”1. under skolstyrelsen och skolchefen ha den omedelbara ledningen av verksamheten och tillse att denna fortgår enligt gällande bestämmelser,
2. vara förman för personalen och tillse att denna fullgör sina åligganden,
3. främja samarbetet mellan hemmen och grundskolan,
4. i samråd med skolläkare vaka över de hygieniska förhållandena i skolan,
5. meddela erforderliga ordningsföreskrifter samt

6. fullgöra de övriga uppgifter som åvilar rektor enligt gällande föreskrifter eller skolstyrelsens särskilda beslut

Innan rektor meddelar ordningsföreskrifter, skall han bereda personal och elever tillfälle att yttra sig.”

På motsvarande sätt regleras i förevarande kapitel övriga skolledares åligganden.

Som nu exemplifierats har chefstjänstemännen på skolområdet i speciallagstiftningen givits en – i förhållande till vad som gäller för motsvarande befattningshavare inom den oreglerade kommunala förvaltningen – mycket speciell ställning. Den s. k. SIA-utredningen framhöll i sitt betänkande ”Skolans arbetsmiljö” (SOU 1974:53 s. 888) att många av skolförordningens bestämmelser angående arbetsledning är otidsenliga. Skolledningens uppgifter borde enligt SIA-utredningen kunna uttryckas bl. a. på följande sätt:

- inom gällande planeringsramar söka utveckla skolans organisation och metodiska arbete så att de befrämjar goda utbildningsresultat och god arbetstillfredsställelse
- genom deltagande i bestyrelse, arbetsenhetskonferenser och arbetsgrupper verka för initiativ till förbättringar och till utprövning av nya metoder
- verka för att inom skolan utarbetas och genomförs målinriktade program för elevernas egna aktiva medverkan i skolmiljön, för elevernas successiva träning i deltagande och eget ansvar och för goda kontakter med hemmen och närsamhället
- verka för en god personalvård enligt för kommunen och för skolan gällande riktlinjer
- genom arbetsfördelning mellan skolans personal befrämja ansvar och självständighet inom organisationen.

SIA-utredningens omnämnda betänkande låg till grund för propositionen 1975/76:39 om skolans inre arbete m. m. I propositionen (s. 326 f.) uttalade föredragande departementschefen bl. a. att skolledningens uppgifter bör inriktas på utvecklingsarbete och personaladministrativa inslag i det dagliga arbetet. Skolledningen bör vidare söka utveckla skolans organisation och metodiska arbete så att det befrämjar goda utbildningsresultat och god arbetstillfredsställelse både hos personal och elever. Enligt departementschefen är det viktigt att verka för initiativ till förbättringar och till utprövning av nya arbetsmetoder och till ökad samverkan mellan skolans personal. De närmare bestämmelserna om skolledningens arbetsuppgifter bör ankomma på regeringen att utfärda. Dessa uttalanden godtogs av riksdagen genom beslut våren 1976 (se UbU 1975/76:30).

Avgränsningen av arbets- och befogenhetsområden för PSO på detta område kan vara förenad med speciella problem. En avgörande fråga är, som SIA-utredningen angav, hur funktionerna enligt speciallagstiftningen bör uppfattas i dagens situation. Att betrakta den beslutsrätt som markeras i vissa fall som exklusiv torde inte vara helt förenligt med allmänt vedertagna synsätt beträffande dels behov av politiskt inflytande, dels också personalmedverkan. Faktum kvarstår dock att gällande rättsläge ej är helt klart vad avser faktiska möjligheter att bedriva partssamverkan i PSO.

Övrig speciallagstiftning

Vid genomgång av övrig primärkommunal speciallagstiftning har ej framkommit att i lagstiftningen intagits särskilda bestämmelser om kommunala chefstjänstemäns befogenheter och åligganden som skulle påverka möjligheterna att inrätta partssammansatta organ på respektive område.

3.7.2 Landstingskommunala området

Sjukvårdslagstiftning

Sjukvårdslagstiftningen upptar ett flertal bestämmelser om chefstjänstemäns funktioner och åligganden. Sjukvårdslagen (1962:242) innehåller de grundläggande reglerna härom. Nedan citeras relevanta lagrum.

13 § 1 mom.

”1 mom. Ledningen av sjukhus och annan direktion underställd verksamhet inom sjukvården utövas under direktionen av en särskilt tillsatt *sjukhusdirektör* eller en läkare vid sjukhuset såsom *styresman*. Vid sjukhus med styresman skall dock ledningen av den ekonomiska förvaltningen utövas i den ordning sjukvårdsstyrelsen bestämmer. Utses annan än läkare till sjukhusdirektör, skall en läkare vid sjukhuset förordnas att såsom *chefsläkare* biträda sjukhusdirektören i medicinska angelägenheter.”

16 § 1 mom.

”1 mom. Vid varje sjukhus skall finnas läkare, som har att ansvara för sjukvårdens behöriga och ändamålsenliga handhavande, envar inom det verksamhetsområde som anförtrotts honom. Sådant verksamhetsområde må omfatta även sjukvård utanför sjukhuset.”

I sjukvårdskungörelsen (1972:676) preciseras de uppgifter som ankommer på chefstjänstemännen på sjukvårdsområdet. Det skulle föra för långt att här lämna en uttömmande redogörelse för sjukvårdskungörelsens bestämmelser i aktuellt hänseende. För att belysa den metod lagstiftaren valt att reglera chefstjänstemännens åligganden kan man lämpligen ta kungörelsens bestämmelser om sjukhusdirektör som exempel.

I 10 § första stycket sjukvårdskungörelsen anges att sjukhusdirektören är direktionens verkställande tjänsteman, om denna uppgift ej tillagts sjukvårdsdirektör enligt 7 §. Han skall verka för att verksamhet som är underställd direktionen drivs rationellt och under skäligt hänsynstagande till ekonomiska synpunkter. Av andra stycket framgår att sjukhusdirektör skall iakttaga vad sjukvårdsstyrelsen, direktionen och sjukvårdsinspektören föreskriver om tjänsten. I övrigt åligger det sjukhusdirektören att

1. verka för samordning av sjukvården inom den verksamhet som är underställd direktionen,
2. ha överinseende över personalen,
3. se till att författningar samt andra föreskrifter och anvisningar som gäller för verksamheten finns tillgängliga och att de som berörs därav underrättas om deras innehåll,
4. svara för att jourtjänsten ordnas tillfredsställande,
5. ha tillsyn över hygienien inom sjukhuset.

På motsvarande sätt regleras i 11–15 §§ sjukvårdskungörelsen övriga chefs-tjänstemäns åligganden.

Den omfattande reglering av chefstjänstemännens åligganden som skett på sjukvårdsområdet kan medföra att möjligheterna att utnyttja PSO som samverkansform på detta område begränsas. I varje fall gäller detta i avseende på sådana typer av ärenden som avser arbetsorganisation, arbetsmetoder och andra dylika frågor.

Omsorgslagstiftning

I 7 § lagen (1967:940) angående omsorger om vissa psykiskt utvecklingsstörda anges att hos styrelse för omsorger för psykiskt utvecklingsstörda skall finnas tjänster som särskolchef, vårdchef och överläkare. Närmare bestämmelser om dessa chefstjänstemäns åligganden har intagits i stadgan (1968:146) angående omsorger av vissa psykiskt utvecklingsstörda.

Beträffande särskolchefen och vårdchefen anges i 18 § nämnda stadga att dessa befattningshavare skall i nära samarbete med varandra och med styrelsens överläkare biträda styrelsens i dess verksamhet. Vidare skall var och en på sitt område närmast under styrelsen leda verksamheten, om landstingskommunen ej bestämmer annat. I 26–28 §§ och 95–96 §§ i stadgan regleras mer i detalj särskolchefens respektive vårdchefens uppgifter.

Även på omsorgsområdet kan gällande bestämmelser om chefstjänstemäns uppgifter och funktioner påverka förutsättningarna för PSO-verksamhet.

Folkhögskolelagstiftning

I likhet med vad som gäller enligt skollagen och skolförordningen, har i högskoleförordningen (1958:478) intagits detaljerade regler om skolledares åligganden (se 20 §). Dessa kan ha betydelse för eventuell PSO-verksamhet.

Övrig speciallagstiftning

En genomgång av övrig relevant speciallagstiftning på det landstingskommunala området ger vid handen att bestämmelser om självständiga ansvarsområden för chefstjänstemän saknas.

3.7.3 Utredningens bedömning

Enligt vårt förslag till lagreglering av PSO-institutet skall de närmare bestämmelserna om verksamhetens materiella innehåll intas i kollektivavtal enligt 32 § MBL. Av 3 § MBL framgår att om lag eller med stöd av lag meddelad författning innehåller särskild föreskrift som avviker från MBL så gäller den föreskriften. I lagrummet uttrycks den allmänna principen att speciallag gäller framför allmän lag. Som exempel på en sådan speciallag kan nämnas lagen (1974:12) om anställningsskydd.

De i det föregående omnämnda lagstiftningskomplexen på brand-, skol-, sjukvårdsområdena etc. kan i och för sig inte betraktas som speciallag i förhållande till MBL. Det oaktat synes det uppenbart att kollektivavtal inte med giltig verkan kan ges ett sådant innehåll att chefstjänstemäns i lag eller annan författning givna beslutsfunktioner rubbas. Något sådant syfte kan nämligen MBL inte sägas ha (jfr prop. 1975/76:105 bil. 1 s. 331).

I genomgången har exemplifierats hur viss speciallagstiftning kan innebära hinder eller svårigheter att fördjupa medbestämmandet i de kommunala förvaltningarna genom att t. ex. inrätta PSO med viss beslutsrätt. Vid urvalet av ärendetyper som kan handläggas av PSO blir det alltså nödvändigt att – förutom vederbörliga hänsynstaganden till den politiska demokratin – också beakta chefstjänstemäns i speciallagstiftning givna funktioner. Dessa bestämmelser reglerar chefsfunktionerna relativt ingående i flera fall.

Framför allt på brand-, skol- och sjukvårdsområdena är detta enligt vår mening ett mer påtagligt hinder vad gäller utveckling av PSO-verksamhet med möjlighet till överförd beslutsrätt.

De speciella befogenheter som på vissa områden tillagts chefstjänstemän synes regelmässigt ha motiverats av effektivitetshänsyn. Sålunda är det t. ex. uppenbart att brandlagstiftningens bestämmelser om åligganden för brandchef har till syfte att för det allmännas bästa säkerställa brandförsvarets funktionsduglighet i alla tänkbara situationer. Liknande intentioner ligger bakom reglerna om chefstjänstemännens uppgifter på sjukvårdsområdet. Lagstiftaren har genom klara befogenhets- och ansvarsregler velat garantera hög och jämn kvalitet på vården. På skolområdet kan reglerna i vissa avseenden uppfattas som en vilja hos lagstiftaren att säkerställa den pedagogiska sakkunskapens inflytande över skolans verksamhet.

Vi anser det självklart att vissa specialbestämmelser erfordras i syfte att säkerställa grundläggande effektivitets- och kvalitetskrav t. ex. vad gäller brandskydd och sjukvård. Vissa av de föreställningar om effektivitet som kommer till uttryck i speciallagstiftningen är dock med dagens synsätt på kommunal demokrati och kommunalt arbetsliv enligt vår mening alltför snäva. Det kan sålunda inte anses rimligt eller acceptabelt att regler i speciallagstiftning kan medföra avgörande hinder för en numera normal och av kommunala arbetsgivare och arbetstagare genom avtal eftersträvad företagsdemokratisk utveckling i förvaltningarna. Alltför långtgående formuleringar i speciallagstiftningen om chefstjänstemän bör därför bli föremål för översyn dels från allmän kommunaldemokratisk synpunkt (inflytandet för de förtroendevalda, medborgare och brukare av kommunala tjänster), dels från medbestämmandesynpunkt (inflytande för de anställda).

Vår allmänna inställning är att PSO är en form för partssamverkan som i framtiden bör kunna utnyttjas på hela det kommunala området. Det synes ofrånkomligt att olikartade legala förutsättningar för PSO-verksamhet kommer att råda mellan nämndområdena. Enligt vår mening bör dessa olikheter emellertid på sikt kunna utjämnas om än inte fullständigt.

Det kan inte anses ligga inom ramen för vår utrednings direktiv att presentera konkreta förslag till författningsändringar avseende detaljanpassningar i speciallagstiftningen, utan vi har endast velat peka på aktuella komplikationer. Enligt vad vi erfarit finns beträffande sjukvårdsområdet ett visst ut-

rymme för här avsedd översyn enligt direktiven till utredningen om sjukvårdens inre organisation. På skolområdet torde direktiven till utredningen om skolan, staten och kommunerna innefatta möjlighet till allmänna överväganden om chefstjänstemännens ställning och funktioner. Vi anser det vidare angeläget att en allmän översyn i aktuellt hänseende av brandlagstiftningen snarast sker.

Vi föreslår att mot bakgrund av de här gjorda påpekandena behov av ytterligare utredning av hithörande frågor övervägs och att en samordning av översynsarbetet kommer till stånd.

Remissyttrandena

Sammanställning av remissyttranden över betänkandet (SOU 1977:39) Företagsdemokrati i kommuner och landstingskommuner

I betänkandet företagsdemokrati i kommuner och landstingskommuner föreslås att partssammansatta organ skall kunna inrättas i kommuner och landstingskommuner samt att representanter för de anställda skall ha närvarorätt vid nämndernas sammanträden. Eftersom propositionen om fördjupad företagsdemokrati i kommuner och landstingskommuner enbart behandlar förslaget om partssammansatta organ redovisas här i princip endast remissinstansernas synpunkter beträffande detta förslag.

1 Synpunkter på förslagen i stort

1.1. Allmänt om reformer för att stärka personalinflytandet på det kommunala området

Remissinstanserna delar genomgående utredningens principiella uppfattning att den inledda utvecklingen inom arbetslivet mot ökat personalinflytande måste främjas även på det kommunala området. De anser allmänt att det är ett självklart rättvisekrav att de kommunalanställda skall få samma möjligheter till medinflytande som har tillförsäkrats arbetstagarna inom såväl den privata som den statliga sektorn. Verksamheten torde enligt remissinstanserna också gagnas av en utvecklad samverkan där de anställdas kunskaper och erfarenheter kan tas till vara bättre än hittills. I åtskilliga yttranden påpekas att de föreslagna reformerna berör stora arbetsgrupper. Ungefär var femte yrkesverksam är kommunalt anställd. Remissinstanserna framhåller samtidigt att reformerna måste genomföras med beaktande av att den politiska demokratin måste förbli oinskränkt.

Enköpings kommun menar att det är naturligt att man med beaktande av den kommunala demokratin i möjligaste mån försöker att till den kommunala förvaltningen överföra de reformer för ökat arbetsgivarinflytande som har genomförts på den privata och den statliga arbetsmarknaden. *LO, TCO* och *Svenska kommunalarbetsareförbundet* understryker angelägenheten av att det skapas balans mellan arbetsmarknadens sektorer. De konstaterar att den kyrkliga sektorn inte har ingått i utredningens uppdrag och framhåller att det inte kan finnas skäl att undanta de anställda inom svenska kyrkan från rätten till medbestämmande. En översyn av den aktuella lagstiftningen bör ske snarast och resultera i förslag som ger de kyrkligt anställda samma rättigheter som andra anställda.

Kinda kommun har inte upplevt den hittillsvarande situationen som problemfylld, när det gäller frågor av väsentlig betydelse för arbetsgivare och arbetstagare. Man har funnit att arbetsrättsreformen hittills har gett tillfredsställande resultat och fungerat väl i den lilla kommunen. Att sträva efter

tillägg till arbetsrättsreformen i form av permanent närvarorätt eller partsammansatta organ (PSO) är därför inte angeläget, anser kommunen. *Nya arbetsrättskommittén* framhåller att medinflytandet blir mer begränsat på det kommunala området än på det enskilda, eftersom utredningens förslag inte ger utrymme för att föra över beslutanderätt till företrädare för enbart arbetstagsidan. Utredningen har inte undersökt om det är möjligt att samordna bestämmelserna för de två sektorerna på denna punkt.

Remissinstanserna delar i huvudsak utredningens uppfattning att en välutvecklad företagsdemokrati och effektiv förvaltning är mål som är väl förenliga och beroende av varandra samt att ett ökat medbestämmande är ett viktigt medel när det gäller att förbättra de anställdas arbetstillfredsställelse. I ett mera långsiktigt perspektiv kommer det enligt *SACO/SR* att visa sig att personalinflytandet är en förutsättning för effektivitet.

I några yttranden anförs dock att den företagsdemokratiska utvecklingen inte får leda till en utökad byråkrati. *Sandvikens, Sävsjö, Piteå, Partille* och *Robertsfors kommuner* understryker att den fördjupade företagsdemokratien måste utvecklas så att man inte får en alltför tungrodd byråkratisk process. Det ökade inflytandet måste ske med bibehållen administrativ effektivitet. En utveckling där man åstadkommer en långsammare beslutsprocess eller på annat sätt får en mer tidsödande administration, kan enligt dessa remissinstanser få negativa konsekvenser för såväl de företagsdemokratiska strävandena som för den politiska demokratin.

Växjö kommun anser att utredningen inte har tillräckligt belyst de ekonomiska konsekvenserna av förslagen. Kommunen menar att reformer på det företagsdemokratiska området inte skall i första hand styras av ekonomiska överväganden. I det rådande ekonomiska läget kan man dock inte bortse från de ekonomiska konsekvenserna. *Luleå kommun* framhåller att även företagsdemokratien måste utvecklas i en takt som svarar mot de ekonomiska resurser som står till förfogande.

1.2 Gränsdragningen mellan politisk demokrati och företagsdemokrati

Flertalet remissinstanser har haft synpunkter på frågan om gränsdragningen mellan den politiska demokratin och företagsdemokratien. De flesta framhåller i allmänna ordalag att de föreslagna förändringarna inte får inkräkta på den politiska demokratins område. Vissa anser att denna principiella fråga måste analyseras närmare under propositionsarbetet. *Svenska kommunförbundet* och *Landstingsförbundet* hör till dem som framför en sådan åsikt. De fackliga organisationerna anser att det inom ramen för den kommunala demokratin finns ett klart utrymme för en vidgad företagsdemokrati. Vissa remissinstanser menar att den kommunala demokratin måste skyddas genom direkta lagregler. Andra remissinstanser framhåller att det företagsdemokratiska inflytandet inte får innebära att de kommunalt anställda får en "dubbel" rösträtt i förhållande till övriga medborgare. I några

yttranden uppmärksammas också andra intressegruppers, t. ex. elever, pensionärer och föräldrar, inflytande.

Oron för att de föreslagna förändringarna beträffande en utvidgad företagsdemokrati skall träda den kommunala demokratin för när kommer till uttryck i många yttranden. Huvuddelen av remissinstanserna vill dock endast betona att de föreslagna förändringarna inte får innebära att den nuvarande avvägningen mellan politisk demokrati och företagsdemokrati ändras.

Att en fördjupad företagsdemokrati är av stor vikt även på den kommunala sektorn betonas i många yttranden. Men detta får inte innebära, anser *Haninge kommun*, att förutsättningarna för den kommunala demokratin ändras genom åtgärder för att öka inflytandet för de kommunalt anställda. De politiskt valda förtroendemännen måste även fortsättningsvis ha den suveräna beslutanderätten och att ansvara för verksamheten. Det gäller enligt kommunen att finna en riktig avvägning mellan politisk demokrati och företagsdemokrati. Omkring femton *kommuner*, fem *landstingskommuner* och några *länsstyrelser* anför liknande synpunkter. *Örebro kommun* anför att de farhågor för den kommunala demokratin som har framförts i reservationer till betänkandet är överdrivna.

Den s. k. återkallelserätten och möjlighet att vid oenighet mellan parterna hänskjuta frågan till den särskilda nämnd som har inrättats med stöd av ett vid arbetsrättsreformen antaget särskilt huvudavtal ger enligt *Stockholms läns landstingskommun* ett skydd för den politiska demokratin. Landstingskommunen menar också att det finns anledning förmoda att de avtals slutande parterna har ett gemensamt intresse av att upprätthålla den politiska demokratin. Om detta krav inte tillgodoses, finns alltid möjlighet att som en sista åtgärd göra ändringar i lagstiftningen. *Länsstyrelsen i Malmöhus län* konstaterar att utredningens förslag i stort sett bygger på samma principer som medbestämmandelagen (MBL). Länsstyrelsen ansluter sig till förslagen men anser att utvecklingen på området måste följas noga. *Arbetsmarknadsstyrelsen* och *statskontoret* redovisar en liknande uppfattning. Utredningen har enligt *Västerbottens läns landstingskommun* gjort en i stort sett riktig avvägning mellan önskemålet om likartade former för företagsdemokratin över hela arbetsmarknaden och den politiska demokratis krav. *JO:s* allmänna intryck är att förslagen inte ger anledning till invändningar från de synpunkter som *JO* har att företräda.

De fackliga organisationerna stöder utredningens argumentation i gränsdragningsfrågan. *SACO/SR* anser att det är möjligt att genomföra den föreslagna breddningen av företagsdemokratin utan att ändra grunderna för den politiska demokratin. Organisationen anför att utredningen visar en överdriven försiktighet inför en fullt naturlig och nödvändig utveckling. *Svenska kommunalarbetsförbundet* påpekar att förbundet på ett tidigt stadium deklarerat att den politiska demokratin inte är förhandlingsbar. Men inom ramen för medborgarmakten finns ett stort område där arbetstagarin-

flytandet kan göra sig gällande utan att detta leder till en kränkning av den kommunala demokratin. Därför anser förbundet att de berättigade krav på inflytande som de fackliga organisationerna ställer inte får inskränkas genom oskälig hänvisning till den kommunala demokratin. I huvudsak liknande synpunkter framförs av *LO* och *TCO*.

Frågan om en utvidgning av företagsdemokratin inom kommunerna och landstingskommunerna kompliceras enligt *länsstyrelsen i Stockholms län* av den risk för konfrontation med den politiska demokratin som kan uppstå. Den representativa demokratin får inte rubbas genom att en viss grupp – i detta fall arbetstagarerna – får ett på särskild lagstiftning grundat inflytande över de politiska besluten. Det är synnerligen angeläget att gränsdragningen mellan det område som är förbehållet de politiska organen och de områden där arbetstagarinflytandet kan göras gällande blir så klar som möjligt, framhåller länsstyrelsen. *Västmanlands läns landstingskommun* och *Örnsköldsviks kommun* anser att en avgränsning mellan företagsdemokratin och den politiska demokratin bör markeras klart i den slutliga utformningen av de föreslagna reglerna.

Svenska kommunförbundet och *Landstingsförbundet* anser att en självklar förutsättning för bedömningen av möjligheterna till ökat personalinflytande är att en kommuns eller en landstingskommuns anställda inte skall ha större inflytande än övriga kommunmedlemmar i frågor av intresse för invånarna. Flera remissinstanser, bl. a. *Ekerö* och *Piteå kommuner*, anför liknande synpunkter.

Gävleborgs läns landstingskommun anför att de kommunalt och landstingskommunalt anställda har rösträtt vid allmänna val i samma utsträckning som övriga medborgare. Frågan uppkommer då om det ur demokratisk synpunkt är riktigt att de i offentlig tjänst anställda skall ha ytterligare inflytande på verksamheten jämfört med övriga medborgare. Enligt landstingskommunen kan skäl anföras som talar för att frågan bör besvaras nekande. Däremot är det självklart att de offentliganställda skall ha samma möjligheter som de i privat tjänst anställda att påverka arbetsresultatet, sin egen arbetssituation, arbetsmiljön, företagshälsovården, personalpolitiken o. dyl. I samband med arbetsrättsreformen fastslogs också, fortsätter landstingskommunen, att frågor om mål, inriktning, omfattning, servicenivå och kvalitet på verksamheten är frågor som ankommer på de politiskt valda organen att besluta om. Landstingskommunen vill understryka vikten av att detta beaktas vid utformningen av företagsdemokratin inom den offentliga sektorn.

Flera remissinstanser menar att gränsdragningsfrågan bör analyseras ytterligare i det fortsatta beredningsarbetet.

Landstingsförbundet vill liksom utredningen starkt betona att det är förbehållet de förtroendevalda att besluta i frågor om den kommunala verksamhetens mål, inriktning, omfattning och kvalitet och att dessa frågor därför inte bör kollektivavtalsregleras. Eventuella tvister mellan parterna skall hänskjutas till den särskilda nämnd som enligt riktlinjerna i det särskilda

huvudavtalet för den offentliga sektorn har att avge rekommendationer till parterna. Förbundet ser dock gärna att frågan om gränsdragningen mellan den politiska demokratin och personalinflytandet i görligaste mån ytterligare klarläggs. *Svenska kommunförbundet* anför liknande synpunkter.

Göteborgs kommun anser att utredningen inte har lyckats skapa garantier för skyddet av den kommunala demokratin. Viktiga förtydliganden måste utarbetas på grundval av utredningens förslag, anför *folkpartiets ungdomsförbund*. Det krävs enligt förbundet också en ytterligare belysning av den representativa demokratin möjligheter att hävda sig i det föreslagna systemet. Även *Stockholms kommun* anser att gränsdragningsfrågan bör analyseras ytterligare. Utredningen har enligt kommunen inte gjort någon analys av vad som är att hänföra till det politiska beslutsområdet.

Arbetsdomstolen erinrar i sitt yttrande om den skillnad som finns mellan statlig och kommunal förvaltning. Den statliga förvaltningen har inte någon direkt motsvarighet till det förtroendemannainflytande som, även i frågor som gäller förvaltning och verkställighet, finns i kommuner och landstingskommuner. Frågan om gränsdragningen mellan företagsdemokratin och den politiska demokratin kommer således inte att gälla gränsen mellan mer övergripande beslut och verkställighetsbeslut, utan gränsdragningen inom själva förvaltnings- och verkställighetsområdet. Det ligger i sakens natur, anser arbetsdomstolen, att en gränsdragning inom detta område i avsaknad av vägledning från lagstiftarens sida kan skapa problem för avtalsparterna och även medföra olika lösningar mellan kommunerna. Enligt arbetsdomstolens mening hade det varit av värde om även hithörande problem och deras betydelse för den av utredningen valda lösningen hade belysts i betänkan-

det. *Södermanlands läns landstingskommun* anför att en grundläggande skillnad gentemot det statliga området ligger däri att beslut av förvaltnings- eller verkställighetskaraktär på det kommunala området fattas av förtroendevalda, medan motsvarande beslut inom den statliga sektorn fattas av tjänstemän. Det är alltså svårt att lägga fast en skarp gräns mellan området för politiska beslut och området för förvaltnings- och verkställighetsbeslut. *Stockholms läns landstingskommun* och *Vaxholms kommun* anför liknande synpunkter.

Vissa remissinstanser menar att den kommunala demokratin måste skyddas genom direkta lagregler.

Regeringsrätten anser att gränsdragningen är oklar i det förslag som utredningen har lagt fram och att de skyddsregler som föreslås inte är så betryggande som utredningen har antagit. För att skyddet skall bli så betryggande som utredningen har räknat med krävs att i kommunallagen skrivs in t. ex. att PSO inte får besluta i sådana grupper av ärenden som enligt sin natur skall avgöras av organ sammansatta av valda ledamöter. Genom en sådan allmän beskrivning överläts det, menar regeringsrätten, åt rättstillämpningen att från fall till fall bedöma hur gränsen skall dras.

Några kommuner anser också att det finns ett behov av ytterligare överväganden av möjligheterna till en klarare uttryckt gränsdragning mellan politisk demokrati och företagsdemokrati med en bestämd markering av den politiska demokratis suveränitet. Lösningen bör enligt *Lidingö kommuns* mening vara en positiv och mer preciserad reglering i kommunallagen av arbetsplatsdemokratins räckvidd varigenom en "minimistandard" kan uttryckas. Även *Skaraborgs läns landstingskommun* anser att den politiska demokratin bör skyddas genom regler i kommunallagen, vilka klarare än MBL anger området för personalinflytandet. Enligt *Luleå kommun* måste förbehållen beträffande verksamhetens mål, inriktning, omfattning och kvalitet förtydligas och preciseras, innan lagändringar träder i kraft.

Ett tjugotal kommuner, ett par landstingskommuner och statens personalnämnd anför i mera allmänna ordalag att gränsdragningsfrågorna måste klarläggas tydligare.

Hovrätten för Övre Norrland tar upp gränsdragningsfrågorna från en annan utgångspunkt. Hovrätten framhåller att det "trekantsproblem" som tas upp i ett särskilt yttrande i betänkandet hade varit förtjänt av en mer ingående behandling. Det skulle enligt hovrättens mening förvåna om det inte kommer att uppstå svårigheter när det gäller gränsdragningen mellan och samordningen av de komponenter – förhandlingar enligt MBL, deltagande i PSO med beslutanderätt och närvarorätt i kommunala nämnder – som bildar det samlade medinflytandet för de kommunalt anställda. Ett tiotal kommuner, bl. a. *Göteborgs kommun*, tar upp liknande synpunkter och anser att det inte är lämpligt om alternativa inflytandeformer i alltför hög grad "lappar över" varandra. *Robertsfors kommun* anför att samspelet mellan MBL, PSO och närvarorätten är oklart trots utredningens arbete. Innan slutlig ställning tas till utredningens förslag, bör det klarläggas hur MBL kommer att verka i ett fullt utbyggt skede. MBL och förslagen om PSO och närvarorätt måste enligt *Umeå kommun* betraktas som tre sammanhängande bitar som tillsammans utgör de viktigaste inslagen i en arbetsrättsreform för de kommunalanställda. Mot den bakgrunden hade det varit naturligt att utredningen hade närmare belyst samspelet mellan dessa olika delar av reformen. Kommunen framhåller att inrättandet av PSO uppenbarligen måste medföra begränsningar i MBL:s tillämpning i olika situationer. Införandet av närvarorätt kan också tänkas få betydelse för arbetsgivarens informationsskyldighet enligt medbestämmandelagen.

Svenska kommunalarbetsareförbundet anför att behovet av förhandlingar enligt MBL minskar i takt med att medbestämmandeavtal träffas. Sådana förhandlingar kan därför begränsas i betydande mån och reserveras för frågor där ingen avtalsreglering föreligger.

Några få remissinstanser berör förhållandet mellan arbetstagarinflytandet och andra intressegruppers inflytande. *Ekerö kommun* anmärker att det inom den kommunala verksamheten finns intressegrupper utöver de anställda, t. ex. föräldrar till barn på daghem, skolbarnsföräldrar, skolelever och

pensionärer. Dessa grupper saknar enligt kommunens mening reellt direktinflytande motsvarande det som de anställda numera har inom ramen för MBL. Riksförbundet *hem och skola* menar att den pågående utvecklingen mot ett ökat inflytande för arbetstagarna ytterligare understrukt underläget för dem som inte är arbetstagare. Riksförbundet finner det i längden ohållbart att arbetslivet och demokratin förändras på ett sätt som lämnar elever och föräldrar utanför utvecklingen. *Handikappföreningarnas centralkommitté* betonar i sitt yttrande att löntagarinflytandet för balansens skull måste kompletteras med ett konsumentinflytande inom den ordning där huvudansvaret alltid måste vila på de organ som har fått sin auktoritet genom allmänna val.

1.3 Ramlag och kollektivavtal

Av det trettiotal remissinstanser som särskilt kommenterar lösningen med en ramlagstiftning och närmare regering i kollektivavtal tillstyrker de flesta denna princip. Till de remissinstanser som ger uttryck för en positiv inställning hör *länsstyrelserna i Kalmar, Blekinge, Västmanlands och Norrbottens län, Örebro läns landstingskommun* och flera kommuner.

Landstingsförbundet och *Svenska kommunförbundet* anser att det från kommunal självstyrelsesynpunkt är tillfredsställande att personalinflytandet enligt utredningens förslag inte regleras genom tvingande och detaljreglerande lagstiftning utan genom kollektivavtal. De anser det självklart att det inte skall uppkomma "dubbla system". MBL:s förhandlingsregler bör sålunda upphöra att gälla beträffande frågor som regleras i medbestämmandeavtal.

Några remissinstanser ger dock uttryck för tveksamhet inför utredningens förslag.

Västmanlands läns landstingskommun samt *Värnamo* och *Skellefteå kommuner* menar att de slutliga konsekvenserna av utredningens förslag inte kan bedömas, eftersom det överlämnas åt parterna att bestämma mycket av detaljutformningen genom kollektivavtalsförhandlingar. *Stockholms kommun (personalnämnden)* anför att det inte kan vara lättare för de avtalsutredande parterna än för lagstiftaren att dra upp gränserna för det politiska beslutsområdet. Risken för tvister om vad som hör till detta område torde inte ha minskat genom arbetsrättsreformen. Enligt nämnden finns det skäl att tro att det särskilda huvudavtalet får en begränsad betydelse som skydd för den politiska demokratin. Bedömningen av vad som är godtagbart från kommunaldemokratisk synpunkt är enligt *Stockholms läns landstingskommun* (tjänsteutlåtande från förvaltningsutskottets kansli m. fl.) inte lättare för parterna än för lagstiftaren. Till skillnad från lagstiftaren har parterna att göra sin bedömning i en ofta tidsmässigt pressad situation och med risk för konflikter. Enligt vad som anförts i utlåtandet är det därför angeläget att gränserna för det företagsdemokratiska inflytandet anges i kommunallagen. *Norrköpings*

kommun anför att kollektivavtalslösningen kan medföra att arbetstagarparten i ett tillspetsat läge med anlitande av konflikthot eller utlösta konfliktåtgärder förmår en kommun att träffa ett avtal om PSO eller närvarorätt som enligt de kommunala organens mening är alltför ingripande med hänsyn till den politiska demokratin. En sådan lösning är inte godtagbar. Kommunen anser därför att frågorna bör regleras direkt i lag.

Malmöhus läns landstingskommun samt *Lomma, Vellinge, Ystads* och *Mölnedals kommuner* påpekar att PSO med beslutanderätt med den valda konstruktionen ytterst kan genomdrivas med stridsåtgärder. Det inger betänkligheter att frågor av så vital betydelse för den kommunala demokratin avgörs genom olika styrkeförhållanden i en avtalssituation. Vidare medför utredningens förslag att tvister om tolkning av kollektivavtalets innehåll skall avgöras av arbetsdomstolen, som därmed kommer att avgöra frågor av grundlagskaraktär. *Malmöhus läns landstingskommun* ifrågasätter om möjligheten att hänskjuta frågor om intrång i den politiska demokratin till den särskilda nämnden är en tillräcklig garanti mot missbruk. Hot om stridsåtgärder bör enligt *Lidköpings kommun* inte kunna användas för att tvinga en kommun till eftergifter för krav som innebär intrång på den kommunala demokratin. Kommunen kan därför inte tillstyrka utredningens principiella lösningar av personalinflytandet på det kommunala området. *Lidingö kommun* anför liknande synpunkter och framhåller att en för den politiska demokratin kränkande tillämpning av ett medbestämmandeavtal inte kan prövas av den särskilda nämnden. I en tvist har arbetstagarparten tolkningsföreträde och tvisten prövas av arbetsdomstolen. *Skara kommun* anser att det inte är förenligt med de kommunaldemokratiska värderingarna att reglera viktiga frågor om närvarorätt och PSO i kollektivavtal. *Linköpings kommun* anser det tveksamt om det räcker att lagstiftningen stannar vid en ramlag och lämnar viktiga frågor att avgöras vid avtalsförhandlingar.

Skaraborgs läns landstingskommun anser att den valda lösningen har fördelar från självstyrelsesynpunkt. Landstingskommunen menar dock att det inte bör överlämnas till den enskilda kommunen eller landstingskommunen att lösa sådana grundläggande frågor som det här gäller genom förhandlingar med arbetstagarparten. Ett genomförande av utredningens förslag kan, påpekar landstingskommunen, leda till betydande olikheter kommuner och landstingskommuner emellan. Utredningens förslag om reglering av personalinflytandet dels genom kollektivavtal, dels genom regler i kommunallagen innebär en sammanblandning av det arbetsrättsliga och det kommunalrättsliga regelsystemet, som måste medföra tillämpningssvårigheter. I vissa situationer kan arbetsdomstolen och regeringsrätten komma att behandla en och samma fråga, framhåller landstingskommunen.

Frågan om gränsdragningen mellan den politiska demokratin och företagsdemokratin bör enligt *Norbottens läns landstingskommun* inte lösas genom lokala förhandlingar. Det är angeläget att denna fråga regleras av de centrala parterna. I annat fall kan utvecklingen få allvarliga följder för den politiska

demokratien, framhåller landstingskommunen. *Uppsala läns landstingskommun* anför att utredningens förslag i fråga om de ärendegrupper som skall kunna handläggas av PSO kan leda till stora avgränsningssvårigheter. Landstingskommunen förutsätter att en precisering sker i centrala avtal med möjlighet att i lokala avtal anpassa verksamheten till varje landstingskommuns förhållanden.

Kopparbergs läns landstingskommun anser att ambitionen att så långt som möjligt ge utrymme för lokal anpassning inte får innebära att man går förbi vissa frågor som anses svåra men som inte kan anses begränsa friheten för parterna att träffa avtal. Snarare torde detta skapa svårigheter på det lokala planet. Landstingskommunen riktar i detta sammanhang uppmärksamheten mot frågan om återkallelse av beslutanderätt som har överlämnats till PSO. Även om återkallelse bör tillhöra undantagen, borde förutsättningarna ha kunnat få en mera ingående behandling i betänkandet. *Luleå kommun* anför att det förefaller riktigt att stor hänsyn tas till lokala förutsättningar. Men kommunen menar att det, bl. a. i fråga om PSO, finns frågor av principiell natur där en författningsmässig reglering är önskvärd.

Utredningens förslag innebär enligt *Västernorrlands läns landstingskommun* att de centrala parterna genom avtal kan besluta om den kommunala demokratin form och innehåll så att den lokala valfriheten begränsas. En central avtalsreglering får inte lägga hinder i vägen för den politiska demokratin. Principen om den kommunala självstyrelsen måste respekteras, framhåller landstingskommunen. *Västerbottens läns landstingskommun* samt *Danderyds* och *Umeå kommuner* anför liknande synpunkter.

2 Partssammansatta organ

2.1 Allmänna synpunkter

Större delen av de remissinstanser som yttrat sig är positiva till förslaget om PSO. Förslaget tillstyrks helt eller i huvudsak av omkring 180 remissinstanser. Till dessa instanser hör sju centrala myndigheter, 13 länsstyrelser, 16 landstingskommuner, omkring 130 kommuner och de fackliga organisationerna. Knappt 60 instanser ger uttryck för tveksamhet inför förslaget. Hit hör knappt 50 kommuner och sex landstingskommuner. Omkring trettio kommuner och några andra remissinstanser anser att PSO-verksamheten inledningsvis bör bedrivas som försöksverksamhet. De flesta av dessa instanser hör till dem som har redovisats som tveksamma inför utredningsförslaget. En negativ inställning till förslaget redovisar Södermanlands läns landstingskommun, 15 kommuner, Göteborgs och Bohus läns vårdskoleförbund och Sveriges kommunaljuridiska förening. Några remissinstanser anför synpunkter i olika delfrågor men tar inte bestämt ställning till förslaget i stort. Till dessa remissinstanser hör regeringsrätten, socialstyrelsen, arbetsdomstolen, planverket och nya arbetsrättskommittén.

Statskontoret anför att det med hänsyn till både verksamhetens och de anställdas intressen många gånger måste ligga ett stort värde i att arbeta genom institutioner som är gemensamma för parterna. Partsgemensamt arbete kan vara en förutsättning för en vettig utveckling bl. a. av den personaladministrativa verksamheten inom ramen för de förutsättningar som den nya arbetsrätten innebär. Permanenta partssammansatta organ av den typ som förekommer inom det statliga området kan enligt statskontorets mening ha ett väsentligt värde inte minst i de sammanhang där det är angeläget att markera att parterna har ett gemensamt ansvar för lösningen av vissa frågor. Statskontoret anser att statsmakterna har anledning att ställa sig positiva till den utveckling av samarbetet mellan parterna inom kommuner och landstingskommuner som utredningen vill möjliggöra genom sina förslag.

Statens personalnämnd anser att det som ett led i decentraliseringen av personaladministrationen är lämpligt med PSO. Nämnden vill dock inte begränsa de kommunalt anställdas inflytande till PSO utan anser det väsentligt att de anställda får möjligheter till ökat självbestämmande även på lägre nivåer, t. ex. i den egna arbetsgruppen. Några kommuner anför liknande synpunkter.

Länsstyrelsen i Stockholms län och *Värmlands läns landstingskommun* är positiva till utredningens förslag om inrättande av PSO. Det synes enligt dessa remissinstanser naturligt och följdriktigt att en utveckling sker av tidigare existerande samverkansformer. Länsstyrelsen anser att PSO-verksamheten är att se som en konsekvens på det kommunala området av arbetsrättsreformen. Från fackligt håll har önskemålet om fördjupad företagsdemokrati vuxit sig allt starkare under senare år, framhåller *länsstyrelsen i Kalmar län* och *Kalmar läns landstingskommun*. De anser att utvecklingen mot ett sådant ökat personalinflytande är riktig och att ett betydande inflytande från den kommunala personalens sida är möjligt och nödvändigt inom den kommunala demokratis gränser. För att en sådan utveckling skall bli möjlig bör kommunallagen ändras så att PSO kan inrättas i kommuner och landstingskommuner. *Länsstyrelserna i Blekinge, Malmöhus, Älvsborgs, Värmlands och Norrbottens län* samt *Solna, Vallentuna, Uppsala, Jönköpings, Ronneby, Sölvesborgs, Hallsbergs, Umeå* och *Luleå kommuner* anför liknande synpunkter. *Uppsala läns landstingskommun*, som tillstyrker förslaget om PSO, understryker att PSO bör kunna utgöra en – bland flera – samarbetsformer för ökat inflytande.

Rent allmänt måste man, anser *Danderyds kommun*, ställa sig tveksam till inrättandet av nya organ, eftersom det blir svårare att få en effektiv administration och en smidig beslutsapparat. Trots denna allmänna tveksamhet tror kommunen att möjligheten att inrätta PSO kan komma att fylla en funktion, om det samarbete som upplöstes i samband med att företagsnämndsavtalet upphörde att gälla kan återupptagas och fördjupas. Kommunen tillstyrker därför att möjligheter tillskapas att inrätta PSO med

beslutanderätt i vissa frågor. *Heninge kommun* anser att den föreslagna lagregleringen av PSO inte strider mot den politiska demokratin. Den grundtanke som kommer till uttryck i förslaget torde ligga i linje med statsmakternas beslut om arbetsrättsreformen. Utredningens förslag innebär enligt kommunen att överföring av beslutanderätt till PSO blir möjlig i personalfrågor men inte beträffande så kallade myndighetsfrågor. Under dessa förutsättningar tillstyrker kommunen förslaget om PSO. *Länstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* anser att PSO, som får till uppgift endast att utöva förvaltning och verkställighet i ärenden som rör förhållandet mellan en kommun eller landstingskommun som arbetsgivare och dess arbetstagare, kan godtas med hänsyn till den kommunala demokratin.

Finspångs kommun konstaterar att partssamverkan förekommer redan nu i olika typer av ärenden. Förutom i arbetsmiljö- och skyddskommittéarbetet förekommer partssamverkan när det gäller exempelvis personalpolitik och rekryteringsfrågor. Kommunen anser att det finns flera områden inom den kommunala förvaltningen som inte är politiska i den bemärkelsen att partitillhörighet har någon större betydelse för ställningstagandet i en fråga. Enligt kommunens uppfattning skulle sådana frågor mycket väl kunna behandlas av PSO i stället för i en facknämnd. Det skulle kunna effektivisera den kommunala verksamheten, om klart politiska frågor avgjordes av de politiskt valda organen, medan frågor som rör exempelvis de anställdas arbetsförhållanden och inte har någon politisk betydelse för samhället i övrigt behandlades av PSO. Även *Linköpings kommun* konstaterar att en viss erfarenhet av partssammansatta organ finns från företagsnämndsverksamheten, dock med den väsentliga begränsningen att företagsnämnderna inte hade någon beslutanderätt. Det finns fog för slutsatsen att företagsnämndernas verksamhet var ett positivt inslag i förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare. Den utveckling som utredningens förslag om PSO innebär kan mot den bakgrunden knappast väcka några betänkligheter, anser kommunen.

Att fullfölja MBL genom införandet av PSO för handläggning av frågor som inte tar sikte på den kommunala verksamhetens mål, omfattning, inriktning och kvalitet måste enligt *Motala kommuns* mening anses riktigt. I huvudsak liknande synpunkter framförs av *Härryda, Åmåls och Borlänge kommuner* samt *Västmanlands läns landstingskommun*. *Kalix kommun* har ingen erinran mot att PSO inrättas enligt utredningens förslag. Kommunen vill dock påpeka att risk finns för att PSO-verksamheten kommer att medföra en ökad byråkratisering och tröghet i det löpande kommunala arbetet. MBL och lagen om offentlig anställning ger möjlighet till ett vidgat arbetstagarinflytande inom det kommunala arbetsområdet. Genom tillkomsten av PSO erhålls, sedan centralt avtal har träffats om medbestämmande, enligt kommunen möjlighet att tillgodose de anställdas behov av insyn, inflytande och information. Likaså förbättras möjligheterna att ta till vara de anställdas erfarenheter. *Västerbottens läns landstingskommun* anför att utredningens förslag medför bl. a. att de "skyddsmekanismer" för den politiska demo-

kratin som finns inbyggda i arbetsrättsreformen automatiskt gäller också PSO-verksamheten.

TCO ser PSO som en av flera former för utövande av medbestämmande och som ett komplement till andra former, t. ex. förhandlingar, facklig vetorätt och självbestämmande. Utredningsförslaget ger de fackliga organisationerna möjligheter att kräva inrättande av PSO i den takt och på den nivå de önskar. *LO* framhåller att risken för en uppdelning av avtalsmarknaden i medbestämmandehänseende är stor. Utredningens förslag om PSO är enligt *LO* ägnat att motverka en sådan utveckling.

2.2 PSO och den politiska demokratin

Till de remissinstanser som förordar försöksverksamhet med PSO hör *länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län*. Länsstyrelsen anser att ett införande av PSO är förknippat med många ovissa inslag. Man måste förutsätta att lagstiftningen kommer att överarbetas efter någon tid. PSO-verksamheten bör därför enligt länsstyrelsen bli föremål för fortlöpande studier med tyngdpunkten lagd på arbetsorganisation, miljöfrågor och de delar av personalpolitiken som inte kommer i konflikt med den kommunala demokratin. Om lagstiftningen om PSO får karaktär av försökslagstiftning, får regeringen och riksdagen möjlighet att ta upp frågan till ny bedömning med ledning av vunna erfarenheter. Liknande synpunkter framförs av bl. a. *länsstyrelsen i Västernorrlands län*, *Sigtuna*, *Upplands-Bro*, *Falköpings*, *Ängelholms*, *Vaggeryds* och *Örnsköldsviks kommuner*. *Göteborgs kommun* anser att det finns risk för att *MBL* på den offentliga sektorn kommer att misskrediteras, om utredningens förslag utan överarbetning läggs till grund för definitiva beslut. Anledningen härtill är att demokratibegreppets olika delar inte har analyserats tillräckligt. Kommunen rekommenderar försöksverksamhet med PSO. Några *kommuner* hänvisar till att flera grundläggande frågor beträffande PSO är oklara och anser därför att reformen endast bör införas på försök. En sådan mening framförs t. ex. av *Upplands-Bro*, *Söderköping*, *Tranås*, *Mörbylånga*, *Staffanstorps*, *Mölnåls* och *Tranemo kommuner*.

Södermanlands läns landstingskommun anför att ett genomförande av förslaget framstår som mindre angeläget med hänsyn till bl. a. att överföringen av beslutsfunktioner förutsätts ske inom ett mycket begränsat område. Förslaget blir än mer tveksamt, om man beaktar att arbetstagarna måste utse flertalet ledamöter i varje PSO med beslutsfunktion för att man skall kunna tala om verklig beslutsöverföring.

Det står enligt landstingskommunen bäst i överensstämmelse med principen om den kommunala politiska demokratin att beslutsfunktionen är förbehållna de vid allmänna val utsedda förtroendemännen. Landstingskommunen föreslår därför att PSO inrättas endast som samrådsorgan. Utvecklingen av företagsdemokratin är inte främst en fråga om överföring av

beslutsfunktioner från nämnden till arbetstagarparten utan mer en fråga om spridande av påverkansmöjligheter från en grupp anställda – chefstjänstemän o. d. – till samtliga grupper. De företagsdemokratiska strävandena tillgodoses enligt landstingskommunen bäst genom ett väl utbyggt system för samråd under beredningsstadiet.

Som motivering till en allmän tveksamhet inför förslaget på PSO anför *Robertsfors kommun* att osäkerheten fortfarande är mycket stor beträffande MBL:s tillämpning. Kommunen anser det därför svårt att ta ställning till utredningens förslag i detalj, innan det har klarlagts i kollektivavtal vilken tillämpning MBL kommer att få. Liknande synpunkter anförs av *Skellefteå kommun*.

Några kommuner, bl. a. *Laholms* och *Bräcke kommuner*, avstyrker förslaget om PSO främst med hänvisning till riskerna för den kommunala demokratin. *Bräcke kommun* anför att det får anses vara klart olämpligt att överföra politisk beslutanderätt till organ vari ingår både arbetsgivar- och arbetstagarrepresentanter. Lika olämpligt synes det vara att ge sådana organ status av kommunala nämnder, vilkas beslut skall kunna överklagas genom kommunalbesvär. Än märkligare framstår, anför kommunen, utredningens uttalande om att även arbetsgivarsidan i PSO skulle kunna representeras av arbetstagare. Beslutanderätten i en kommun måste ovillkorligen förbehållas de politiskt valda representanterna, om inte den politiska demokratin skall urholkas. *Habo kommun* menar att även personalfrågor som enligt utredningen är lämpliga att handhas av PSO bör omfattas av den ordinarie kommunala politiska beslutsprocessen, där kommuninvånarna kan kräva ut ett politiskt ansvar. Arbetstagsynpunkterna beaktas enligt kommunen mycket väl och i fullt tillräcklig omfattning vid MBL-förhandlingar. *Göteborgs och Bohus läns vårdskoleförbund* vill inte heller tillstyrka förslaget om PSO med beslutsrätt. De risker som är förknippade med sådana organ är enligt förbundets mening större än de vinster som kan göras på det företagsdemokratiska området. Dels kan den politiska demokratin sättas ur spel, om beslut överförs inom områden som har så klar policykaraktär som t. ex. omplaceringsverksamhet och personalutbildning, dels kommer en partssammansättning att kunna medföra ett förhandlingsläge inom organet som leder till oenighet varvid beslutsfattandet äventyras. Alla förhandlingar bör ske inom ramen för MBL vars utveckling här närmare bör avvaktas. Enligt förbundets mening kan en fördjupad företagsdemokrati uppnås genom rådgivande PSO parallellt med en ökad utveckling mot decentralisering och delegation av vissa beslut till tjänstemän.

Vad gäller frågan om uppgiftsöverföring till PSO framhåller *Tingsryds kommun* att det kommunala delegationsinstitutet bör användas för att den kommunala demokratin skall säkras. Dessutom synes det vara möjligt att utveckla företagsdemokratin genom tillsättande av samrådsorgan, bestående av kommunala förtroendemän och arbetstagarrepresentanter.

2.3 PSO och de konstitutionella förutsättningarna

Ett antal remissinstanser tar upp frågan om utredningens förslag är förenligt med regeringsformen (RF).

Några av dessa remissinstanser pekar rent allmänt på frågan om grundlagsenligheten. Till dessa instanser hör bl. a. *Staffanstorps, Falkenbergs, Torsby, Mora* och *Nordanstigs kommuner*. *Mora kommun* anför följande.

Rent principiellt kan mot utredningens förslag om PSO anföras att hörnstenarna i den svenska konstitutionen är den representativa demokratin och den grundlagsfästa kommunala självstyrelsen, vilket innebär att medborgarna vid regelbundet återkommande val med allmän och lika rösträtt väljer de beslutande församlingarna och har de valda representanterna på medborgarnas uppdrag ansvaret för handläggningen av de gemensamma angelägenheterna. Mot denna bakgrund synes det tveksamt om – låt vara i begränsad omfattning – det kan vara förenligt med dessa principer att överföra beslutanderätt till organ vars ledamöter till vissa delar står utanför det ansvarsutkrävande de allmänna valen utgör för de politiskt valda ledamöterna.

Samhällsvetenskapliga fakultetsnämnden vid Stockholms universitet, länsstyrelsen i Älvsborgs län, Malmöhus läns landstingskommun samt Mörbylånga, Sölvesborgs, Ängelholms, Lerums och Stockholms kommuner understryker vikten av att en grundlagsanalys angående PSO-verksamheten kommer till stånd.

Regeringsrätten anser att den analys av grundlagsproblemen som görs av utredningen är knapphändig. För en diskussion av dessa problem torde det vara erforderligt att de ärendegrupper som kan ifrågakomma för avgörande i PSO anges mera konkret. Regeringsrätten förordar därför att grundlagsfrågan övervägs ytterligare under det fortsatta lagstiftningsarbetet. *Regeringsråden Nordlund, Reuterswärd, Wennegren* och *Mueller* hänvisar emellertid i ett gemensamt yttrande till 1 kap. 1 § RF. Där stadgas att all offentlig makt i Sverige utgår från folket samt att den svenska folkstyrelsen förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statsskick och genom kommunal självstyrelse. De fyra regeringsråden anför vidare att PSO enligt förslaget kan komma att utöva offentlig makt. Man skulle därför kunna ifrågasätta om förslaget innebär att offentlig makt kan komma att utgå inte från folket utan från den personalorganisation som utser en eller flera ledamöter i PSO. Regeringsråden konstaterar dock att den beslutanderätt inom ramen för förvaltning och verkställighet som kan komma att uppdras åt PSO utgår från folket i den meningen att riksdagen förutsätts ha i lag gett de föreskrifter som utgör grunden för inrättandet av PSO och för dess verksamhet. Vidare förutsätts kommunfullmäktige avgöra om organet skall inrättas eller ej och närmare bestämma dess uppgifter. Av 11 kap. 6 § RF följer att det kan överlåtas åt t. ex. en arbetstagarorganisation att utse ledamöter i en förvaltningsmyndighet. Regeringsråden anser därför att förslaget att det i viss utsträckning skall kunna anförtrös åt PSO att fatta

beslut inom ramen för förvaltning och verkställighet inte kan anses strida mot 1 kap. 1 § RF. Eftersom de ärenden som skall kunna överlämnas till PSO för avgörande avses ligga inom området för förvaltning och verkställighet, kan förslaget enligt de fyra regeringsråden inte heller anses strida mot bestämmelsen i 1 kap. 7 § RF att beslutanderätten i kommunerna utövas av valda församlingar. Regeringsråden anför vidare följande.

Av intresse i detta sammanhang är även bestämmelserna i 11 kap. 6 § RF, att förvaltningsuppgift kan överlämnas till bolag, förening, samfällighet, stiftelse eller enskild individ samt att det skall ske genom lag, om uppgiften innefattar myndighetsutövning. Det kan ifrågasättas om inte grunden för dessa bestämmelser bör föranleda att i lag närmare än som skett i förslaget anges vilka förvaltningsuppgifter med karaktär av myndighetsutövning som skall kunna överlämnas till PSO, om nu detta alls skall kunna komma i fråga. Visserligen får PSO formellt betraktas som en förvaltningsmyndighet – organet skall ju inrättas av kommunfullmäktige eller landsting och PSO-beslut skall kunna överklagas genom kommunalbesvär. Men den omständigheten att majoriteten av ledamöterna i PSO kan vara utsedd av enskilt rättssubjekt talar för att kravet i 11 kap. 6 § RF om lagreglering uppfylls. Och häri måste anses ingå en fordran på precisering av myndighetsutövningen, dvs. den "befogenhet att för erskild bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinär bestraffning eller annat jämförbart förhållande", som överlämnas (jfr prop. 1973:90 s. 397). De ärenden som skall kunna överlämnas till PSO har i utredningens förslag inte avgränsats på annat sätt än att de skall röra "förhållandet mellan kommunen eller landstingskommunen som arbetsgivare och dess arbetstagare. En sådan avgränsning kan inte anses nöjaktigt ange gränserna för organets myndighetsutövning.

Regeringsrådet Petrén anlägger i ett särskilt yttrande synpunkter på den konstitutionella frågan och anser att en sammanställning av dessa synpunkter närmast pekar i den riktningen att utredningens förslag om PSO inte är förenligt med RF. Petrén anför bl. a. att vad som är politisk demokrati i Sverige i dag direkt kan utläsas av RF och följer inte av några allmänna funderingar om den politiska demokratins rätta väsen. Utövning av offentlig makt i kommunerna skall ske inom ramen för den kommunala självstyrelsen och denna kan ombesörjas endast av människor med direkt eller indirekt mandat från kommunmedlemmarna. Beslutanderätten enligt 1 kap. 7 § RF har visserligen satts i viss motsats till förvaltning och verkställighet men huvudregeln är dock, framhåller Petrén, att offentlig maktutövning, även om den sker genom vad som i kommunallagen kallas förvaltning och verkställighet, måste ha sin grund i ett folkligt mandat. En omedelbart ur anställningsförhållandet härrörande offentlig makt utgör ett led i ett korporativt samhällssystem som inte är förenligt med RF. Inte heller kan man avtalsvägen komma förbi grundlagshindren för överflyttning av offentlig makt från organ med folkligt mandat till organ med korporativt mandat. Reglerna i 11 kap. 6 § RF ger otvivelaktigt en möjlighet att överlämna viss avgränsad förvaltningsuppgift till en facklig organisation. Uppgiften enligt utredningens förslag att utöva förvaltning och verkställighet i ärenden som

rör förhållandet mellan kommuner och landstingskommuner som arbetsgivare och deras arbetstagare är emellertid enligt Petrén inte en på sådant sätt klart bestämd förvaltningsuppgift som avses i 11 kap. 6 § RF.

Svenska Arbetsgivareföreningen och *Sveriges Industriförbund* anför i sitt gemensamma yttrande att det kan sättas i fråga om förslaget om PSO med beslutanderätt är förenligt med RF. Enligt *socialstyrelsen* är det osäkert om det är riktigt från kommunaldemokratisk synpunkt och i överensstämmelse med RF att beslutanderätt överläts till organ, som till hälften tillsätts efter en intresseprincip och inte utifrån den allmänna rösträttens princip.

Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet anför bl. a. följande.

De konstitutionella aspekterna har av utredningen blivit föremål för en föga inträngande diskussion. Det framstår som betänkligt att ge laglig grund för överförande av beslutanderätt till PSO utan att problemet underkastats en noggrann statsrättslig och statsvetenskaplig analys. Delvis som skäl för denna underlåtenhet anför utredningen, att man utgått från 1972 års arbetsrättsreform och de i samband därmed accepterade möjligheterna att utan lagfästa begränsningar träffa kollektivavtal i vilket ämne som helst. Då man vid tillkomsten av den nya medbestämmandelagstiftningen förlitat sig på parternas ansvarskänsla och ansett sig kunna avstå från legala restriktioner och kontrollmedel, har det för utredningen framstått som naturligt att anpassa sig till dessa förhållanden. Ett avståndstagande från utredningens förslag härvidlag innefattar naturligtvis i viss mån samtidigt, att man kritiserar, att utövandet av den enligt LOA och MBL formellt obegränsade rätten att ingå kollektivavtal inte, vad gäller eventuella kränkningar av den politiska demokratin, kan bli föremål för annan kontroll än genom den särskilda nämnden med endast rekommenderande funktioner. Även om fakulteten ställer sig tveksam till en lagstiftning på bristfälligt underlag vad gäller den föreslagna regleringens överensstämmelse med konstitutionella principer, anser sig fakulteten mot bakgrund av riksdagens ställningstaganden i samband med 1976 års arbetsrättsreform inte nu kunna av sådana principiella skäl avstyrka förslaget. Då avtalsfriheten enligt den föreslagna basregeln om PSO i kommunallagen uttryckligen begränsas till att gälla överförande av beslutanderätt i ärenden, som rör förhållandet mellan kommunen som arbetsgivare och dess arbetstagare, ligger bristerna enligt fakultetens uppfattning främst på kontrollsidan. Det förefaller emellertid fakulteten möjligt att åstadkomma vissa förbättringar härvidlag utan att rubba den i anslutning till 1976 års arbetsrättsreform föreslagna grundläggande avtalskonstruktionen.

Hovrätten för Övre Norrland framhåller att vid tiden för RF:s tillkomst saknade den här aktuella frågan om de anställdas medbestämmande omedelbar aktualitet. Hovrätten anser därför att det inte är ägnat att förvåna att man varken i RF eller i dess förarbeten hittar några uttalanden som kan belysa frågan om det kan anses tillåtet eller otillåtet att föra över beslutanderätt i vissa frågor från kommunala nämnder till PSO. Vad som däremot är klart är att riksdagen genom att anta MBL har anslutit sig till uppfattningen att ett ökat inflytande och utvecklat medbestämmande skall komma även de

offentligt anställda till del. Dessa omständigheter leder hovrätten till slutsatsen att det inte rimligen kan hävdas att förslagen om PSO skulle stupa på några konstitutionella hinder. Det är knappast troligt, anser hovrätten, att mer ingående grundlagsanalys skulle leda till någon annan slutsats. *Hallands läns landstingskommun* redovisar liknande synpunkter. *Samhällsvetenskapliga fakultetsnämnden vid Uppsala universitet* har samma uppfattning och konstaterar att genom den konstruktion som har valts för beslut om inrättande av PSO – avtalsreglering i anslutning till 32 § MBL i stället för en utvidgning av det kommunalrättsliga delegationsinstitutet – synes konflikter med såväl grundlag och kommunallag som den kommunala demokratis grunder i övrigt kunna undvikas.

Även *juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet* kommer i sitt yttrande fram till en liknande slutsats. Beträffande förslaget om PSO uppkommer enligt nämnden först frågan om den lagreglering som gör det möjligt att föra över beslutanderätt till PSO kan sägas vara förenlig med bestämmelsen i 1 kap. 7 § RF, där det sägs att beslutanderätten i kommunerna utövas av valda församlingar. Nämnden menar att någon motsättning mellan grundlag och kommunallag inte uppstår på denna punkt. Grunden för detta är att den beslutsöverföring som det här gäller inte avser beslutanderätt i RF:s mening. Kommunallagen särskiljer beslutanderätt – utövad av fullmäktige och landsting – från förvaltning och verkställighet, som ankommer på nämnderna. När PSO föreslås få viss beslutanderätt överförd till sig, avses härmed en funktion inom ramen för förvaltning och verkställighet.

2.4 Inrättande av PSO

Det övervägande antalet remissinstanser – bl. a. *Svenska kommunförbundet*, *Landstingsförbundet*, *LO*, *Svenska kommunalarbetareförbundet*, *SACO/SR* och *TCO* – tillstyrker utredningens förslag att PSO skall inrättas på grundval av kollektivavtal. *Svenska kommunalarbetareförbundet* kan inte se att en möjlighet att inrätta PSO, om kollektivavtal träffas därom, skulle innebära ett större hot mot den kommunala självstyrelsen än det sedan mer än ett halvsekel rådande systemet med kollektivavtal om löner och anställningsförhållanden. Det är enligt *statskontoret* naturligt att man på den offentliga sektorn lämnar stor frihet för parterna att träffa avtal i frågor om förhållandet mellan arbetsgivaren och de anställda. Det måste dock förutsättas att avtal som strider mot den politiska demokratin inte träffas.

Jönköpings, Kalmar, Skaraborgs och Jämtlands läns landstingskommuner, nästan 20 kommuner, *Svenska arbetsgivareföreningen* och *Sveriges industriförbund* anser att det är de politiska organens sak att självständigt avgöra om PSO skall inrättas eller ej. Några av dessa remissinstanser tillägger att den närmare regleringen av verksamheten bör ske i kollektivavtal.

Det bör enligt *Skaraborgs läns landstingskommun* inte överlämnas åt den enskilda kommunen eller landstingskommunen att lösa frågan om gräns-

dragningen mellan den politiska demokratin och företagsdemokratin genom förhandlingar med arbetstagarparten. En sådan ordning skulle leda till betydande olikheter kommunerna och landstingskommunerna emellan. Landstingskommunen anför att det framstår som betänkligt att MBL:s regler fullt ut blir tillämpliga i ett sådant system. Arbetstagarparten har exempelvis s. k. kvardröjande stridsrätt för genomdrivande av krav på medinflytande. I en tillspetsad situation skulle en kommun eller landstingskommun kunna utsättas för stark press och genom stridsåtgärder eller hot om stridsåtgärder tvingas till eftergifter till förfång för den kommunala demokratin, anför landstingskommunen. Liknande synpunkter anføres av *skolöverstyrelsen*, *Vaxholms* och *Norrköpings kommuner* samt *personalnämnden i Stockholms kommun*.

Flera av de kommuner som är negativa till den föreslagna avtalskonstruktionen framhåller att den medför att kommunens avtalslutande organ och inte fullmäktige kommer att besluta om införande av PSO. *Hallands läns landstingskommun* och *stadsjuristen i Stockholms kommun* utgår däremot från att kollektivavtal om PSO skall slutas eller godkännas av kommunfullmäktige resp. landstinget.

Kammarkollegiet utgår från att de organ som träffar medbestämmandeavtal för kommunen handlar på direkt uppdrag av fullmäktige eller att ett träffat avtal för sin giltighet görs beroende av fastställelse av fullmäktige. Därigenom skulle, framhåller kollegiet, beslutanderätten rörande PSO komma att i sista hand utövas av fullmäktige. Liknande synpunkter framförs av *Skaraborgs läns landstingskommun*. *Kammarkollegiet* tillägger att en sådan ordning medför att förslaget att PSO skall regleras genom kollektivavtal inte torde vara oförenligt med den kommunala demokratin.

2.5 Överföring av beslutanderätt till PSO

Utredningens förslag beträffande överföring av beslutanderätt till PSO är enligt *samhällsvetenskapliga fakultetsnämnden vid Stockholms universitet* klart lämpligare än en utvidgning av det kommunala delegationsinstitutet. *Hovrätten för Övre Norrland* är av samma mening. *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet* anför att delegationsinstitutet inte bör användas, eftersom syftet med delegation är att befria nämnderna från rutinärenden, medan syftet med PSO är att skapa ett forum för företagsdemokratisk samverkan. Liknande synpunkter anføres av *länsstyrelsen i Kalmar län* och *Kalmar läns landstingskommun*.

PSO får, anför *regeringsrätten*, i väsentliga hänseenden en annan ställning än en särskild avdelning som består av ledamöter och suppleanter i en nämnd. Dessa förutsätts handla i "nämndens anda", medan arbetstagarledamöterna i PSO främst skall bevaka arbetstagarintressena i de frågor som prövas av PSO. *Länsstyrelsen i Kalmar län* och *Kalmar läns landstingskommun* anför liknande synpunkter.

Flera remissinstanser redovisar emellertid principiella och rättsliga invändningar mot utredningsförslaget.

Landstingsförbundet anser att det andra ledet bör utgå, eftersom det inte kan innefatta någon sakprövning med hänsyn till skadeståndssanktionen vid kollektivavtalsbrott.

Länsstyrelsen i Älvsborgs län, Älvsborgs läns landstingskommun och Borås kommun ifrågasätter nödvändigheten av det andra ledet i beslutsöverföringen, eftersom ett uteblivet nämndbeslut om att beslutanderätt skall överföras till PSO i enlighet med kollektivavtalet innebär avtalsbrott med därav följande konsekvenser. Även *Blekinge läns landstingskommun* framhåller att någon valfrihet inte föreligger. Det skulle innebära kollektivavtalsbrott om en nämnd underlät att besluta i enlighet med ett avtal som landstinget hade antagit. Detta bör enligt landstingskommunen förklarhetens skull framgå tydligare av förarbetena till den aktuella paragrafen. *Hovrätten för Övre Norrland och Hallands läns landstingskommun* anknuter till detta förhållande och föreslår att lagtexten utformas så att det klart framgår att nämnden är tvungen att fatta beslut om överföring av beslutanderätt till PSO.

Norrköpings kommun anför att det i kommunallagen bör föreskrivas att beslutanderätt får överföras till PSO i frågor som rör förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare. Inom den angivna ramen skall det sedan ankomma på fullmäktige att ange i vilka ärendetyper nämnden skall få överföra beslutanderätt till PSO. Uppfattningen att det bör ankomma på de politiska organen i kommunen resp. landstingskommunen att bestämma ramarna för PSO:s verksamhet delas av *Örebro läns landstingskommun* och omkring 20 kommuner. *Vaxholms kommun* anser att ett bättre skydd för den politiska demokratin skulle skapas, om kommunfullmäktige fick fastställa PSO:s verksamhetsområde efter förhandlingar utan rätt till stridsåtgärder.

Regeringsrätten delar utredningens uppfattning att PSO i kommunallagen bör framställas som en särskild typ av organ. Regeringsrätten ifrågasätter om det då är konsekvent att i 4 kap. 3 § ange att en nämnd får uppdraga åt PSO att besluta på nämndens vägnar i vissa ärenden. Det ligger närmare till hands att låta fullmäktige ge beslutsuppdragen åt PSO och att låta PSO besluta på egna vägnar.

Kammarkollegiet anför att PSO:s kommunalrättsliga ställning enligt förslaget är oklar. Vissa uttalanden tyder på att PSO skall vara ett självständigt organ jämställt med nämnd. Emellertid skall PSO besluta på nämndens vägnar. I revisionshänseende har PSO samma status som ett utskott inom en nämnd eller en tjänsteman med delegationsuppdrag. Detta ger enligt kammarkollegiet PSO drag av delegat, trots att utredningen avvisar delegationsinstitutet. Till skillnad från vad som gäller vid ett delegationsförhållande är dock återkallelsemöjligheterna mycket begränsade. Eftersom osäkerheten angående PSO:s rättsliga status kan leda till besvärliga situationer vid ett genomförande av utredningens förslag, bör denna fråga enligt kammarkol-

legiet övervägas ytterligare före lagstiftning. *Stockholms kommun (personalnämnden)* anför att kommunens personalorgan genom de föreslagna bestämmelserna får en rätt att ingripa i nämndernas förvaltning som under vissa förutsättningar kan strida mot "det odelade ansvarets princip", dvs. principen om nämndernas exklusiva ansvar för den verksamhet som har anförtrotts dem. Av principen har ansetts följa att verkställighet och förvaltning i ett och samma ärende måste ligga hos en nämnd och inte kan delas mellan flera. Kommunen får inte uppdraga åt en nämnd (eller dess personal) att handlägga ärenden, för vilka ansvaret skall bäras av en annan nämnd. Enligt personalnämndens mening kan förslagen leda till begränsningar i nämndernas beslutanderätt som inte är förenliga med det odelade ansvarets princip. De föreslagna bestämmelserna är visserligen så konstruerade att avtal om överlåtelse av beslutanderätt i sista hand är beroende av att vederbörande nämnd fattar beslut om överlåtelsen. Nämndens beslut är emellertid att betrakta som en ren verkställighetsåtgärd och underlåtelse från nämndens sida att fullfölja sina förpliktelser enligt avtalet ådrager kommunen skadeståndsansvar enligt MBL. Nämnden har alltså enligt personalnämnden i själva verket inget val. Fastän nämnden är förhindrad att själv bestämma över "kollektivavtalsdelegation" av beslutanderätt, avses nämnden ha fullt revisionsansvar för PSO:s verksamhet. I huvudsak framförs liknande synpunkter i tjänsteutlåtandet från *Stockholms läns landstingskommun*.

Även *Malmöhus läns landstingskommun* anser att PSO:s rättsliga status ytterligare måste övervägas. Enligt landstingskommunen bör dessa överväganden inriktas på frågor om överlämnande av beslut, i första hand inom ramen för ett utvidgat delegationsinstitut. En sådan utvidgning skulle medföra att nämnden lättare skulle kunna återta ett delegationsuppdrag. Detta skulle tjäna som en garanti för den politiska demokratin och troligen leda till att de politiska organen vågade delegera flera uppdrag till PSO. Liknande synpunkter framförs av *Örebro läns landstingskommun* samt *Vellinge* och *Ystads kommuner*. Till förmån för att delegationsinstitutet används uttalar sig också *Lidingö*, *Linköpings*, *Tingsryds*, *Kungälv*s och *Orusts kommuner* samt *folkpartiets ungdomsförbund*. *Värmlands läns landstingskommun* anser att PSO:s kommunalrättsliga ställning bör regleras i lag. Därvid skall framgå att PSO är en särskild form av verkställighets- och samrådsorgan och att PSO alltid är underordnat resp. nämnd.

Stockholms kommun (stadsjuristen) ifrågasätter riktigheten av utredningens uttalanden att PSO är att betrakta som en särskild form av kommunalt verkställighets- och samrådsorgan och att detta skulle innebära att PSO är en sådan kommunal myndighet som avses i tryckfrihetsförordningen. Frågan om PSO skall anses vara en myndighet eller inte måste enligt stadsjuristen bero på vilka uppgifter PSO tilldelas. Ett PSO på förvaltningsnivå utan beslutanderätt synes knappast böra anses som en i förhållande till förvaltningen självständig myndighet, eftersom den enhet som tidigare handlagt de frågor som nu har överförs till PSO ju inte har varit att anse som egen

myndighet. *Göteborgs kommun (stadskansliet)* anser också att det är oklart om PSO bör betraktas som en sådan kommunal myndighet som avses i tryckfrihetsförordningen, medan *Ronneby kommun* finner det självklart att PSO är att anse som en sådan kommunal myndighet.

2.6 PSO:s verksamhetsområde

Det uppgiftsområde för PSO som utredningen föreslår är enligt *kammarkollegiet* och *Hallands läns landstingskommun* väl avpassat för PSO. Inom detta område är risken för problem med gränsdragningar gentemot den politiska demokratin begränsad. Härtill kommer tillägger *kammarkollegiet* att den kommunala demokratin kan skyddas genom användning av det kommunala besvärsinstitutet. *TCO* anser att någon precisering av verksamhetsområdet för PSO inte behövs, eftersom principen om den politiska demokratis suveränitet redan har slagits fast i det särskilda huvudavtalet. *Svenska kommunalarbetsförbundet* anför att man inte bör i lag reglera vilka frågor som bör handläggas av PSO. Gränserna för den beslutanderätt som kan överföras är angivna i förarbetena till MBL och lagen om offentlig anställning och de har godtagits av arbetsmarknadens parter genom det särskilda huvudavtalet. Genom att PSO enligt utredningens förslag inrättas för att handlägga vissa partsgemensamma klart avgränsade ärendetyper har enligt *länsstyrelsen i Älvsborgs län* skapats en gränsdragning mot den politiska demokratin som är ägnad att så långt möjligt undanröja risken för sammanblandning.

Gränsdragningen mellan PSO och den reguljära tjänstemannaorganisationen måste, anför *Älvsborgs läns landstingskommun*, regleras i kollektivavtal så att risken för kompetenskonflikter och oklarhet i ansvarsfördelningen undanröjs. *Flera kommuner* anför liknande synpunkter. Med hänsyn till svårigheterna att göra en avgränsning mellan frågor som kan avgöras av PSO och frågor som rör verksamhetens mål, inriktning, omfattning och kvalitet, vilka skall avgöras genom politiska beslut, anser *Östergötlands läns landstingskommun* att PSO-verksamheten i största möjliga utsträckning bör inriktas på handläggningen av frågor som kan avgöras av tjänstemän. *Länsstyrelsen i Västernorrlands län* anför liknande synpunkter.

I yttrandet från *landstingskommunen i Västerbottens län* framhålls att den föreslagna lagstiftningen endast skall ange vissa grundläggande ramar för den företagsdemokratiska utvecklingen inom de områden som är aktuella. Detta ger goda möjligheter till lokala lösningar anpassade till förhållandena i resp. kommun eller landstingskommun. Samtidigt kan ramlagstiftningen givetvis ge upphov till större eller mindre skillnader i den företagsdemokratiska utvecklingen kommuner och landstingskommuner emellan. Landstingskommunen anser dock att den föreslagna lösningen med ramlagstiftning har fördelar som överväger nackdelarna. Därvid förutsätts att de centrala parterna på den kommunala arbetsmarknaden inte "låser" kommuner,

landstingskommuner och lokala fackliga organisationer genom onödigt detaljerade centrala kollektivavtal.

Malmöhus läns landstingskommun anser i likhet med *Svenska arbetsgivareföreningen* och *Sveriges industriförbund* att gränsdragningen mellan politiska beslut och verkställighetsbeslut kommer att bli synnerligen svår.

Flera remissinstanser anser att PSO:s verksamhetsområde bör anges närmare i kommunallagen. En sådan uppfattning redovisas i yttrandena från *regeringsrätten*, *hovrätten för Övre Norrland*, *statens personalnämnd*, *juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet*, *Skaraborgs läns landstingskommun* samt *Botkyrka*, *Danderyds*, *Södertälje*, *Vallentuna*, *Enköpings*, *Upplands-Bro*, *Linköpings*, *Söderköpings*, *Vettanda*, *Lunds*, *Trelleborgs*, *Partille*, *Lidköpings*, *Alvesta* och *Uppvidinge kommuner*.

Länsstyrelsen i Gotlands län, *Jämtlands läns landstingskommun*, samt *Jönköpings*, *Gotlands*, *Simrishamns*, *Halmstads*, *Kungsbacka* och *Kinna kommuner* anser att verksamhetsområdet för PSO bör preciseras i förarbetena.

Enligt omkring 20 kommuner bör verksamhetsområdet bestämmas av kommunen resp. landstingskommunen. För att den politiska demokratis suveränitet skall tryggas bör enligt *Örebro läns landstingskommun* de ramar inom vilka beslutanderätt skall kunna överlåtas till PSO fastställas genom politiska beslut.

Hovrätten för Övre Norrland påpekar att det av den föreslagna lagtexten inte framgår att utanför området för PSO:s beslutanderätt faller frågor som gäller den kommunala verksamhetens mål, omfattning, inriktning och kvalitet. Vad utredningen anför om att PSO avses besluta enbart i frågor inom personalpolitikens område och att PSO därför aldrig bör få till uppgift att handlägga ärenden där beslutet överklagas genom förvaltningsbesvär framgår enligt *arbetsdomstolen* inte av lagtexten. Om en sådan begränsning skall gälla, bör den framgå av lagtexten. JO framhåller att det av motiven men knappast av lagtexten framgår att beslutanderätt får anförtros PSO bara i ärenden som rör förhållandet mellan kommunen eller landstingskommunen som arbetsgivare och dess arbetstagare. Enligt *Uppsala kommun* kan medbestämmande för de anställda tänkas endast i frågor där de anställda har ett särintresse i förhållande till allmänheten, dvs. främst i frågor som gäller arbetsvillkor. *Regeringsrätten* anser att det i kommunallagen bör föreskrivas att PSO inte får avgöra ärenden som enligt sin natur skall avgöras av organ sammansatta av valda ledamöter. Sådana partsfrågor i vilka närvarorätt inte skall föreligga bör enligt *länsstyrelsen i Malmöhus län* inte heller få tas upp i PSO. Här är det viktigt att upprätthålla en åtskillnad mellan arbetsgivare och arbetstagare och de intressen som de representerar. PSO:s kompetens bör därför, anför länsstyrelsen, ytterligare begränsas så att den inte kommer att omfatta de nämnda frågorna.

Skaraborgs läns landstingskommun anför att landstingskommunen är väl medveten om vilka svårigheter som är förenade med en precisering i lag av

PSO:s verksamhetsområde. Gränsdragningsproblemen är emellertid lika påtagliga vid utformningen av ett kollektivavtal och på det lokala planet blir svårigheterna än mer framträdande. Inom ramen för ett område som genom bestämmelser i lag är avgränsat till att omfatta personalfrågor i vidsträckt mening kan det enligt landstingskommunen överlätas åt parterna att förhandla sig fram till praktiska lösningar beträffande överföring av beslutanderätt till PSO.

I yttrandet från *Göteborgs kommun (stadskontoret)* anförs att det av lagtexten bör framgå att PSO inte får ges beslutanderätt i frågor som rör den kommunala verksamhetens mål, inriktning, omfattning eller kvalitet. I tjänsteutlåtandet från *Stockholms läns landstingskommun* anförs att det bör vara en framkomlig metod att de uppgifter som anses kunna överlätas åt PSO med beslutanderätt anges i lagtexten. En sådan lösning undanröjer enligt utlåtandet väsentliga betänkligheter mot utredningens förslag och den är därför ägnad att främja att medbestämmandeavtal, varigenom beslutanderätt uppdras åt PSO, verkligen kommer till stånd.

Flera av de remissinstanser som är kritiska mot utredningens förslag i fråga om bestämningen av PSO:s verksamhetsområde anför att risken för konflikter med den kommunala demokratin skulle minska, om det i förarbetena till lagstiftningen kunde preciseras vad som innefattas i uttrycken "vissa ärenden" och "det personalpolitiska området". Till dessa remissinstanser hör *Svenska kommunförbundet* och *Landstingsförbundet*. De anför att det också på det personalpolitiska och personaladministrativa området kan förekomma ett allmänt medborgarintresse. Gränsdragningsproblem mellan kommunal demokrati och företagsdemokrati kan i vissa fall uppkomma även inom detta område. Förbunden utgår emellertid från att det skall vara möjligt för parterna att vid avtalsförhandlingarna finna lösningar som i tillräcklig grad beaktar medborgarintresset.

2.7 Kommunalbesvär som skydd för den politiska demokratin

Ganska få remissinstanser går närmare in på möjligheten att i kommunalbesvärsmål få till stånd en prövning av ett kommunalt beslut att anta ett kollektivavtal om PSO eller på möjligheten att till den särskilda nämnden hänskjuta frågan om ett tilltänkt kollektivavtal skulle strida mot den politiska demokratin. De instanser som yttrar sig på denna punkt anser i allmänhet att prövningen i kommunalbesvärsmål eller hos den särskilda nämnden inte utgör något påtagligt skydd för den politiska demokratin.

Regeringsrätten anför att den av utredningen föreslagna ordningen medför att frågan om den rätta innebörden av ett kollektivavtal kan komma att prövas både av arbetsdomstolen eller tingsrätt som arbetstvist och av länsstyrelse och regeringsrätten som kommunalbesvär. Om man ser till gränsdragningen mellan de frågor som av hänsyn till den politiska demokratin bör vara förbehållna de politiska organen och de frågor som utan

betänkligheter från kommunaldemokratisk synpunkt kan överlätas åt PSO, är det enligt regeringsrätten tveksamt om utredningens förslag ger betryggande rättsliga garantier för den kommunala demokratin integritet. Området för förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare är mycket vidsträckt och det kan endast i mycket liten utsträckning utläsas av några lagregler om en fråga som faller inom det området hör till det politiska beslutsområdet. De gränsdragningsfrågor som uppkommer måste därför huvudsakligen bli rena bedömningsfrågor utan fasta rättsliga hållpunkter. Kommunalbesvär blir då enligt regeringsrättens uppfattning inte meningsfulla. Eftersom något förbud mot avtal som kränker den politiska demokratin inte är inskrivet i lag, kan ett beslut att träffa ett kollektivavtal som utan att strida mot regeringsformen eller kommunallagen påstås göra intrång på det politiska beslutsområdet inte upphävas i kommunalbesvärs mål på grunden att det strider mot lag eller annan författning. Endast undantagsvis torde ett sådant beslut kunna upphävas på den grunden att det innebär att kommunfullmäktige på annat sätt överskrider sin befogenhet. Regeringsrätten framhåller att för att skyddsanordningen skall bli så betryggande som utredningen räknar med krävs att i kommunallagen skrivs in att PSO inte får besluta i sådana grupper av ärenden som enligt sin natur skall avgöras av organ sammansatta av valda ledamöter. Genom en sådan allmän beskrivning överläts det åt rättstillämpningen att från fall till fall bestämma hur gränsen skall dras.

Enligt regeringsrättens mening går det att utan större svårigheter införa systemet med PSO utan att blanda samman kommunalrätt och arbetsrätt. Som utredningen har föreslagit träffas då kollektivavtal om inrättande av PSO, dessas uppgifter, sammansättning, verksamhetsformer etc. men i kommunallagen hänvisar man inte till sådant avtal. I stället föreskrivs att fullmäktige får inrätta PSO vars verksamhet närmare regleras i ett av fullmäktige antaget reglemente. Därvid har fullmäktige givetvis att följa vad som överenskommit i kollektivavtal. Skulle fullmäktige brista i detta hänseende, kan arbetstagarorganisationerna framtvinga rättelse och därvid föra talan vid arbetsdomstolen. Om en besvärberättigad kommunmedlem i besvär över beslut om PSO eller av PSO påstår att beslutet inte har tillkommit i laga ordning, prövas denna talan med den här tänkta ordningen inte mot kollektivavtalet utan mot kommunallagen och reglementet. Den kommunala arbetstagarpartens talan däremot prövas av arbetsdomstolen eller tingsrätt i första hand med ledning av kollektivavtalet. På detta sätt får alltså, anför regeringsrätten, instanserna i kommunalbesvärsprocessen tillämpa kommunrättsliga regler, medan domstolarnas avgöranden i arbetsvister kommer att vila på arbetsrättslig grund.

Även länsstyrelsen i Malmöhus län samt Lidingö, Solna och Kungälv kommuner anser det tveksamt om möjligheterna att anför kommunalbesvär utgör en garanti för att den politiska demokratin inte kränks genom ett avtal om PSO. I den mån den politiska demokratin inte har uttryckligt lagstöd torde den enligt länsstyrelsen inte med framgång kunna åberopas som kommunal

besvärgrund. Synpunkter av detta slag anförs också i tjänsteutlåtandet från *Stockholms läns landstingskommun* och av *Stockholms kommun (stadsjuristen)*.

Svenska kommunförbundet anser att utredningens uppfattning att möjligheten att anföra kommunalbesvär över ett beslut att anta ett kollektivavtal om PSO utgör ett skydd för den kommunala demokratin är diskutabel och efterlyser ett klarläggande av denna fråga. Förbundet betonar också att det inte är förhandlingsparternas styrka som skall avgöra eventuellt uppkommande meningsmotsättningar i gränsdragningsfrågor. Dessa skall lösas enligt bestämmelserna i det särskilda huvudavtalet.

Om utredningens uppfattning om möjligheten att i ett kommunalbesvärs mål få till stånd en prövning av frågan om det överklagade beslutet kränker den politiska demokratin är felaktig, brister enligt *Stockholms kommun (personalnämnden)* en väsentlig förutsättning för utredningsförslaget. Man skulle då kunna överväga åtgärder i syfte att öppna möjlighet till en rättslig prövning av beslut som kränker den politiska demokratin. Om utredningens uppfattning är riktig, föreligger en situation som parterna i det särskilda huvudavtalet inte torde ha tänkt sig, nämligen att det i sista hand ankommer på de administrativa besvärmyndigheterna att fixera gränserna för det politiska beslutsområdet.

Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet anför att möjligheterna att påkalla prövning av den särskilda nämnden är ett effektivt instrument för att hävda den politiska demokratin endast under förutsättning att ansvarskännande parter frivilligt underkastar sig nämndens beslut. Något medel för lösande av sådana tvister i ett krisläge, där parterna har hamnat på direkt kollisionskurs, erbjuder denna väg inte. Fakultetsnämnden anser också att kommunalbesvär är ett trubbigt vapen för hävdande av kommunaldemokratiska intressen.

I yttrandet från *Göteborgs kommun (stadskansliet)* anförs bl. a. följande.

De partssammansatta organen utrustas med beslutanderätt vars gränser fastläggs i kollektivavtal. Den som klagat på ett partssammansatt organs beslut kanske vill hävda att beslutet innebär att organet överskridit sin befogenhet. Detta är en kommunal besvärgrund. Eftersom gränserna för befogenheten bestäms i kollektivavtal, kan den föreslagna ordningen innebära att det blir länsstyrelsen och regeringsrätten som skall pröva innebörden i de kommunala kollektivavtalen i dessa hänseenden.

Även vid beslut av ett partssammansatt organ kan hävdas att organet i sin tillämpning av kollektivavtalet kränkt den politiska demokratin. Detta förutsätts icke kunna ske i enlighet med förslaget. Som ovan framhållits kan ett sådant förfarande stå i strid med regeringsformen och kommunallagen. Detta innebär att besvärmyndigheterna också i detta sammanhang får pröva gränserna för den politiska demokratin.

Stadskansliet vill också fästa uppmärksamheten på att rättstvister om tillämpningen av kollektivavtal i detta hänseende kan komma att prövas med stöd av olika regelsystem. Sålunda kan en tvist prövas av länsstyrelsen med regeringsrätt såsom besvärmyndighet (frågor om kränkning av politisk demokrati och kollektivavtalets räckvidd).

Vidare kan en påstådd kränkning av den politiska demokratin handläggas enligt det särskilda huvudavtalet (SHA). Slutligen kan en tvist om kollektivavtalet handläggas enligt den konventionella förhandlingsordningen och i sista hand av arbetsdomstolen. Stadskansliet anser att tillämpningsproblemet kan uppkomma ur denna tredubbla prövningsmöjlighet.

I anslutning till utredningens omnämnande av möjligheten för kommunmedlem att genom kommunalbesvär överklaga kommunala beslut om träffande av medbestämmandeavtal ifrågasätter *Landstingsförbundet* lämpligheten av att administrativ domstol skall pröva frågor om avgränsningen av den politiska demokratin. Förbundet anser att den särskilda nämndens prövning bör vara exklusiv. *LO* framhåller att kommunmedlemmars rätt att via kommunalbesvärsinstitutet kontrollera beslutens laglighet inte bör försämrats därför att ärenden överförs från nämnd till PSO. Enligt *LO*:s uppfattning är det en strikt legalitetsprövning som kan ske. Det får inte förekomma att beslutens lämplighet prövas. Kontrollen av om ett beslut kränker den politiska demokratin kan och bör endast ske genom att kommuninnevånarnas valda ombud i egenskap av arbetsgivare och avtalslutande part påkallar prövning i den särskilda nämnden. När avtalsförbudet formellt är borta, skulle en prövning av regeringsrätten lätt föra tankarna till en författningsdomstols verksamhet, anför *LO*. Liknande synpunkter anföras av *TCO* och *Svenska kommunalarbetsareförbundet*.

2.8 Tolkningsföretråde

I tjänsteutlåtandet från *Stockholms läns landstingskommun* anföras att det av 33 § MBL följer att de fackliga organisationerna har tolkningsföretråde vid tvist om innebörden av ett träffat medbestämmandeavtal. Skulle arbetstagarorganisationerna hävda en innebörd av ett avtal om PSO med beslutsrätt som den kommunala arbetsgivaren inte har avsett, gäller således deras uppfattning tills frågan har avgjorts. Tolkningsföreträdet gäller också om de fackliga organisationernas uppfattning enligt den kommunala arbetsgivarens mening strider mot den kommunala demokratin. Detta är enligt utlåtandet inte godtagbart. Om man som utredningen menar att medbestämmandet inom den kommunala sektorn skall vara kollektivavtalsbundet, får dock hänsyn till den kommunala demokratin anses kräva att den kommunala arbetsgivarens tolkning skall ha företräde. *Tyresö kommun* anser också att reglerna om tolkningsföretråde inte bör gälla i fråga om avtal om PSO. Med hänsyn till att en generell gränsdragning mellan politiska frågor och verkställighetsfrågor inte kan göras menar *Svenska arbetsgivareföreningen* och *Sveriges industriförbund* att kommunen bör tillförsäkras tolkningsföreträde vid tvister i gränsdragningsfrågor.

Solna kommun anser att regeln om tolkningsföreträde kan ifrågasättas med hänsyn till möjligheterna att överföra kommunal beslutanderätt till PSO och den svåra bedömningen av om en viss fråga kränker den politiska demokra-

tin. *Nya arbetsrättskommittén* anför att utredningen inte gått närmare in på samspelet mellan de arbetsrättsliga och de kommunalrättsliga regelsystemen när det gäller t. ex. reglerna om tolkningsföretråde. Kommittén frågar sig vad effekten blir av att tolkningsföretråde enligt 33 § MBL skall antas föreligga och om man av kommunalrättsliga skäl kan ha tolkningsföretråde i den mån det är tänkt att PSO även ska ha verkställighetsfunktioner.

2.9 Återkallelse av beslutanderätt

Utredningens förslag att beslutanderätt som har överlämnats till PSO får återtagas bara om det medges i kollektivavtalet eller synnerliga skäl därtill föreligger har kommenterats av åtskilliga remissinstanser. Till de remissinstanser som uttryckligen redovisar en positiv inställning till förslaget hör *länsstyrelsen i Kalmar län, samhällsvetenskapliga fakultetsnämnden vid Uppsala universitet, Kalmar läns landstingskommun, LO, TCO* och *Svenska kommunalarbetareförbundet*. Flertalet av de remissinstanser som yttrar sig på denna punkt anser dock att återkallelsemöjligheterna bör vidgas. En sådan uppfattning redovisas av *hovrätten för Övre Norrland, arbetsdomstolen, juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet, länsstyrelserna i Östergötlands, Gotlands, Malmöhus, Älvsborgs och Norrbottens län, Östergötlands, Kronobergs, Malmöhus, Skaraborgs, Jämtlands och Västerbottens läns landstingskommuner, omkring 50 kommuner, Svenska kommunförbundet* och *Landstingsförbundet*.

Kalmar läns landstingskommun anser att någon generell återkallelserätt inte bör finnas. Med hänsyn till att beslutanderätten inte skall omfatta principiella politiska frågor är det tillräckligt med en begränsad återkallelserätt. Landstingskommunen förmodar att allvarigare revisionsanmärkningar kan vara sådana synnerliga skäl för återkallelse. *Länsstyrelsen i Kalmar län* anför liknande synpunkter.

Svenska kommunalarbetareförbundet och *LO* avvisar en lösning som innebär att nämnderna får en vidare återkallelserätt än vad utredningen föreslår. *TCO* framhåller att förslaget markerar ett självständigt beslutsansvar för PSO och att PSO blir direkt beroende av den delegerande nämnden, om beslutanderätten överförs genom delegation enligt kommunallagen.

Värmlands läns landstingskommun föreslår att återkallelserätt skall föreligga bara om det medges i kollektivavtal och framhåller att utredningens förslag grundar sig på att avtal om PSO kommer att ingås mellan två i princip jämbördiga parter. Parternas förtroende för varandra kan då på ett icke önskvärt sätt komma att rubbas, om ena parten kan återta beslutanderätten genom att åberopa synnerliga skäl. I huvudsak liknande synpunkter anföras av *juridiska fakultetsnämnden vid Lunds universitet* som tillägger att en återkallelserätt juridiskt sett endast kan föreligga när arbetstagarparten i PSO genom sitt beteende bryter mot avtalet på ett så allvarligt sätt att det finns grund för hävning av avtalet. Denna rätt följer redan avtalsrättsliga principer varför det

enligt fakultetsnämnden inte finns anledning att särskilt ange den i lagtexten.

En anledning att särskilt uppmärksamma återkallelsemöjligheterna är enligt *länsstyrelsen i Malmöhus län* att de rekommendationer som utredningen lämnar om lämplig typ av verksamhet för PSO utgör endast en blygsam del av det avtalsbara området. Eftersom rekommendationerna dessutom inte är bindande, kan verksamheten i PSO få en annan inriktning och omfattning än vad utredningen har förutsatt. Det bör också beaktas att revisionsansvaret enligt utredningens förslag ligger kvar på den uppdragsgivande nämnden. *Skaraborgs läns landstingskommun* anför att om revisionsansvaret skall ligga kvar på nämnden bör denna ha möjlighet att återkalla beslutanderätten, om revisorerna gör erinringar och påpekanden under löpande revision. Återkallelse bör också kunna ske, om PSO i sin verksamhet avviker från riktlinjer som landstinget eller nämnden har lämnat eller i varje fall när särskilda skäl föreligger. *Jämtlands läns landstingskommun* framhåller att den omständigheten att revisionsansvaret ligger kvar på den nämnd som har överlämnat beslutsrätten entydigt talar för att nämnden skall ha befogenhet att självständigt återkalla beslutsrätten.

Länsstyrelserna i Östergötlands, Gotlands, Malmöhus och Norrbottens län, juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet, Östergötlands och Kronobergs läns landstingskommuner, åtskilliga kommuner, Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet anser att återkallelse bör, utöver vad som anges i kollektivavtal, kunna ske när särskilda skäl föreligger. En av förutsättningarna för PSO-verksamheten är framhåller de båda förbunden att PSO inte är att betrakta som en nämnd i kommunalrättslig mening utan som en särskild form av verkställighets- och samrådsorgan på lägre nivå. PSO är följaktligen underställt nämnden och de ansvarsregler som gäller för offentliga funktionärer i allmänhet skall vara tillämpliga på såväl arbetstagar- som arbetsgivarrepresentanter i PSO. Förbunden anser också att uttrycket "särskilda skäl" bör preciseras. Uttrycket "synnerliga skäl" brukar användas för extrema situationer, framhåller *länsstyrelsen i Gotlands län*. Eftersom PSO härleder sin beslutanderätt från nämnden, är det rimligt att nämnden kan återta beslutanderätten även om endast "särskilda skäl" föreligger.

Örebro läns landstingskommun anser att nämnden, liksom vid delegation enligt kommunallagens bestämmelser, fritt bör kunna återkalla uppdrag för PSO att utöva nämndens beslutanderätt.

Stockholms kommun anser att beslutanderätt inte bör överföras i så definitiva former som utredningen föreslår. En följd av utredningsförslaget torde enligt kommunen bli att området för överförd beslutanderätt blir mycket snävt. Ökade möjligheter för förtroendemännen att vid behov återta beslutanderätt kan i praktiken medge ett större inflytande för de anställda. Samma inställning redovisar *Malmöhus läns landstingskommun* samt *Vellinge och Ystads kommuner*. Flera remissinstanser ansluter sig till de synpunkter beträffande återkallelserätten som har framförts av ledamoten i utredningen

Agne Gustafsson i ett särskilt yttrande till utredningens betänkande. Till dessa hör *hovrätten för Övre Norrland, länsstyrelsen i Älvsborgs län och några kommuner. Länsstyrelsen* poängterar att den garantiregel som återkallelserätten innebär bör vara helt oberoende av avtal. Det bör höra till den ansvariga kommunala nämndens befogenheter att självständigt avgöra när det kommunala helhetsintresset skall anses hotat.

Arbetsdomstolen erinrar om lagrådets uttalande (prop. 1976/77:137 s. 10) att kollektivavtal på den statliga sektorn inte kan träffas om vare sig överlämnande eller återtagande av beslutsrätt. Den statliga arbetsgivaren, framhöll lagrådet, kan inte i medbestämmandeavtal åta sig ett skadeståndsansvar för den händelse ett i offentligrättslig ordning fattat beslut om inrättande av PSO eller om överlåtande av beslutsrätt skulle utan befogad anledning återkallas under avtalets giltighetsperiod. En annan ordning skulle enligt vad lagrådet anförde äventyra den fria beslutanderätten för de politiska organen.

För den privata sektorn gäller enligt arbetsdomstolen att arbetsgivaren i ett konkret ärende kan återta beslutsrätt som har överlämnats till PSO och att verkställighetsansvaret ligger på arbetsgivaren. Skadeståndsansvar för kollektivavtalsbrott kan dock uppkomma för arbetsgivaren. Den för den kommunala sektorn föreslagna regleringen av återtaganderätten synes alltså avvika från vad som gäller för övriga sektorer på arbetsmarknaden. Den föreslagna ordningen motiveras med att en generell återkallelserätt inte är förenlig med ett av syftena med förslaget, nämligen att PSO-verksamheten skall vara ett permanent instrument för partssamverkan i verkställighetsledet. Samma skäl skulle enligt arbetsdomstolen kunna anföras mot en generell återkallelserätt även på övriga sektorer av arbetsmarknaden. Detta har dock inte lett till begränsningar av återkallelsemöjligheten.

Arbetsdomstolen framhåller också att det i detta sammanhang finns anledning att beakta nämnds bundenhet av ett av PSO redan fattat beslut. Antag att PSO har fattat ett beslut som uppenbarligen strider mot lag, t. ex. genom att beslutets verkställighet kommer att innefatta en föreningsrättskränkning. I sådant fall bör nämnden inte av offentligrättsliga regler vara förhindrad att åsidosätta beslutet. Enligt arbetsdomstolens mening talar det anförda för att återkallelserätten inte inskränks på det sätt som föreslås. Den fria beslutanderätten för de politiska organen torde också kräva en offentligrättslig reglering som innehåller en i princip obegränsad återkallelserätt. Det uttalande av lagrådet som arbetsdomstolen hänvisar till uppmärksammas också i yttrandet från *Malmö kommun*. Kommunen anser att utredningen borde ha klarlagt om det i det hänseende som lagrådet avser finns någon grundläggande skillnad mellan den statliga och den kommunala sektorn. *Länsstyrelsen i Malmöhus län* framhåller att utredningen inte har berört frågan om hur beslut om återkallelse skall kunna överprövas men påpekar att kommunalbesvärsvägen synes stå öppen. Enligt länsstyrelsens mening torde det inte heller vara uteslutet att föra saken inför arbetsdomstolen. Samma

synpunkter återkommer i yttrandet från *Stockholms kommun*.

Nya arbetsrättskommittén tar upp frågan om arbetsgivarens stoppningsrätt och anför att utredningen uppenbarligen förutsätter att kommunen på samma sätt som arbetsgivaren på den privata sektorn skall ha något slags stoppningsrätt, eftersom beslut som fattas av PSO skall anmälas till nämnden. Utredningen har dock inte berört frågan om under vilka omständigheter kommunen kan stoppa enskilda beslut som fattas av PSO utan att den blir skyldig att betala skadestånd för brott mot avtalet. Kommittén anför vidare att möjligheten att enligt allmänna fullmakts- och uppdragsrättsliga grundsatser stoppa enstaka beslut måste skiljas från rätten att återkalla hela den överförda beslutanderätten. Stoppningsmöjligheten ger inte arbetsgivaren rätt att ensidigt befria sig från medbestämmandeavtalet som sådant. En sådan befrielse kan enligt kommittén uppnås endast under de förutsättningar som anges i 31 § MBL, dvs. vid sådana grova brott mot avtalet eller lagen som har väsentlig betydelse för arbetsförhållandet i dess helhet. Kommittén framhåller slutligen att utredningen inte närmare har analyserat samspelet mellan den föreslagna återkallelsemöjligheten och rätten att häva medbestämmandeavtalet enligt 31 § MBL. I frågan om skadeståndsansvaret konstaterar kommittén att arbetsgivaren kan bli skyldig att erlagga skadestånd för avtalsbrott, om han inte följer sitt åtagande enligt medbestämmandeavtalet. På arbetstagens sida har den fackliga organisationen ett ansvar gentemot arbetsgivaren enligt 57 § andra stycket MBL. Samtidigt slås det fast att arbetsgivaren kan underlåta att följa ett beslut som har fattats av företrädare för arbetstagen i det särskilda organet och vägra verkställighet av fattade beslut. Han riskerar dock skadestånd för obefogade ingrepp. Enligt kommittén har utredningen inte närmare diskuterat omfattningen av denna stoppningsmöjlighet på det kommunala området.

2.10 Formregler

Flera remissinstanser framhåller att det är nödvändigt att anpassa PSO-verksamheten efter de lokala förhållandena. De tillstyrker därför utredningens förslag att bara ramen för PSO-verksamheten skall regleras i kommunallagen.

Solna kommun anför att den föreslagna lösningen lämnar stor frihet åt kommunen och de fackliga organisationerna att handla. Intagande av ett antal detaljregler i kommunallagen framstår som olämpligt, bl. a. från kommunal självstyrelsesynpunkt, framhåller kommunen. Även *TÇO* anser den föreslagna avvägningen mellan de formregler som föreskrivs i lag och de som kan fastställas i kollektivavtal lämplig. *SACO/SR* anser att det är positivt att stor frihet med utredningens förslag lämnas åt parterna att genom kollektivavtal komma överens om närmare regler för PSO-verksamhetens former och innehåll. Den föreslagna lösningen gör enligt *juridiska fakultetsnämnden vid Lunds universitet* det också möjligt för parterna att på ett flexibelt

sätt anpassa PSO-verksamheten efter de skilda förhållandena i fråga om storlek och organisation inom olika kommuner.

Förslaget att det skall överlåtas åt de avtalslutande parterna att bestämma PSO:s sammansättning berörs av flera remissinstanser. Bland dem som tar upp frågan är meningarna delade. Större delen anser dock att arbetsgivaren bör representeras av anställda tjänstemän.

Länsstyrelsen i Östergötlands län anser att det i kommunallagen bör anges att kommunen skall representeras av tjänstemän. I princip samma inställning redovisas av *landstingskommunerna i Östergötlands och Kronobergs län*. *Länsstyrelsen i Älvsborgs län* och *Älvsborgs läns landstingskommun* anför att förtroendevalda inte bör få ingå i PSO, eftersom dessa främst skall handha ärenden som f. n. åvilar förvaltningarna, dvs. tjänstemännen.

Möjligheten att låta förtroendevalda företräda kommunen eller landstingskommunen är enligt *Jämtlands läns landstingskommun* svår att förena med den politiska demokratins villkor. Representanter för den politiska minoriteten skulle som arbetsgivarföreträdare rimligtvis inte kunna driva någon annan mening än den som företräds av den politiska majoriteten. Enligt *länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* kommer PSO inte att återspegla den partiställning som är ett resultat av de kommunala valen. Det är svårt att se hur det politiska ansvaret kommer att fungera, om förtroendevalda ingår i PSO. En klar åtskillnad mellan politiska och företagsdemokratiska organ bör eftersträvas. Det torde dock inte kunna slås fast att förtroendevalda inte får ingå. *JO* ansluter sig till utredningens ståndpunkt och framhåller att ett skäl för att arbetsgivaren i normalfallet bör representeras av tjänstemän i arbetsledande ställning är att ledamöterna i PSO i annat fall kommer att inta olika ställning i ansvarhänseende.

Flertalet personalpolitiska frågor berör alla förvaltningarna i kommunen eller landstingskommunen, framhåller *länsstyrelsen i Kalmar län* och *Kalmar läns landstingskommun*. Vissa frågor bör diskuteras gemensamt av förtroendevalda och anställda. Å andra sidan skulle enligt dessa remissinstanser gränsdragningen mellan de frågor som bör avgöras av de förtroendevalda och andra frågor försvåras, om förtroendevalda företrädde arbetsgivaren i PSO. Därför bör tjänstemän i ledande ställning normalt företräda arbetsgivaren. Om man inrättar ett centralt PSO, bör förtroendevalda ingå där. Sistnämnda uppfattning delas av *SACO/SR* samt *Uppsala* och *Västerbottens läns landstingskommuner*.

Länsstyrelsen i Västmanlands län anser att det skulle vara mindre lämpligt att generellt utesluta de förtroendevalda från PSO. I många kommuner, särskilt de mindre, kan förtroendevalda stå så nära den dagliga verksamheten att ett utestängande av dem från PSO i praktiken skulle inskränka möjligheterna för dessa organ att verka på det sätt som förslaget innebär. Länsstyrelsen tillstyrker därför förslaget att arbetsgivaren själv får avgöra denna fråga med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet. Enligt *Malmöhus läns landstingskommun* samt *Vellinge* och *Ystads kommuner* ligger

en stor del av de ärendegrupper som kan komma att behandlas av PSO-organ i gränsskiktet mellan vad som är intressant från å ena sidan personalsynpunkt och å andra sidan ett allmänt intresse. PSO kan därför tvingas att själv dra upp gränserna för vad som är politiska resp. opolitiska frågor. Eftersom detta kan innebära avsteg från den politiska demokratin, ifrågasätter landstingskommunen om inte arbetsgivarens representanter skall utgöras av politiker i sådana organ som inte alldeles klart handhar opolitiska frågor. Enligt tjänsteutlåtandet från *Stockholms läns landstingskommun* är det en bakvänd metod att man, i syfte att värna om den politiska demokratin, rekommenderar begränsningar i fråga om de förtroendevaldas medverkan i PSO. *Länsstyrelsen i Norrbottens län* anser också att kommunen resp. landstingskommunen bör kunna representeras av förtroendevalda.

Norrbottens läns landstingskommun ifrågasätter utredningens slutsats att arbetsgivaren normalt kommer att företrädas av tjänstemän i arbetsledande ställning. Frågan är svårbedömd i nuvarande läge, eftersom man inte med säkerhet vet i vilken omfattning och beträffande vilka ärendegrupper som kollektivavtal om PSO kommer att träffas. Mot denna bakgrund anser landstingskommunen att det är väsentligt att frågan får avgöras av de enskilda landstingskommunerna. *Skolöverstyrelsen* ger uttryck för samma uppfattning.

Stockholms kommun (stadsjuristen) framhåller att utredningens förslag om arbetsgivarrepresentation genom anställda är otillfredsställande från utgångspunkten att den kommunala demokratin gagnas av att de förtroendevalda deltar i det kommunala arbetet på alla nivåer. En sådan ordning innebär att endast arbetstagare deltar i PSO och att det kan antagas att de som ansvarar för beredningen av ärenden hos PSO även kommer att delta i besluten. Arbetsgivarrepresentation genom förtroendevalda synes i stället böra vara en huvudregel åtminstone i de fall då PSO faktiskt övertar beslutanderätt från nämnd. *Tranås kommun* anser att det i kommunallagen bör föreskrivas att kommunen skall företrädas av förtroendevalda.

Enligt *Stockholms kommun (stadsjuristen)* bör beslutsbefogenheter för PSO förutsätta dels att arbetstagarrepresentanterna har en fast förankring – genom anställning – hos den kommunala arbetsgivaren, dels att arbetstagarkollektivet och inte endast viss eller vissa arbetstagar kategorier företräds i PSO. Endast om dessa förutsättningar uppfylls kan PSO sägas utgöra ett organ för företagsdemokrati eller personalinflytande. *Blekinge läns landstingskommun* och flera *kommuner* anser också att arbetstagarrepresentanterna bör vara anställda hos kommunen resp. landstingskommunen. Samma uppfattning redovisas i tjänsteutlåtandet från *Stockholms läns landstingskommun*. En del av de nyss nämnda kommunerna anser att också medlemskap i kommunen resp. landstingskommunen bör krävas.

För att arbetet i PSO skall fungera bra är det enligt *SACO/SR* nödvändigt att varje facklig huvudorganisation som har medlemmar inom det tillänkta PSO:s arbetsområde blir representerad. *Juridiska fakultetsnämnden vid Lunds*

universitet efterlyser med hänsyn till den komplicerade fackliga bilden på den kommunala sektorn och med hänsyn till att förhandlingssamverkan mellan förbund från olika huvudorganisationer ännu är en relativt outvecklad företeelse någon form av hjälpregler som skulle kunna tillgripas vid eventuell oenighet mellan organisationerna om PSO:s sammansättning.

I kommunallagen bör enligt SACO/SR uttryckligen anges att mandattiderna för ledamöterna i PSO skall regleras i avtalet. Ledamöterna förutsätts fatta beslut under självständigt ansvar. De bör, anför SACO/SR, inte löpa risk att kunna förlora sina uppdrag med anledning av ett beslut i PSO. Några remissinstanser framhåller att mandattiderna måste vara desamma för arbetsgivarsidans och arbetstagens ledamöter för att man skall uppnå stabilitet i verksamheten. *Hallands läns landstingskommun* föreslår en bestämmelse om att kollektivavtal om PSO inte får avse längre tid än kommunfullmäktiges resp. landstingets mandattid. De nyvalda beslutande församlingarna bör ha möjlighet att pröva frågan om anlåtande av PSO-organ för viss förvaltning och verkställighet.

När det gäller ordförandeposten anser *Kristianstads* och *Skaraborgs läns landstingskommuner* samt *Lidingö, Gnosjö, Vimmerby, Perstorps, Burlövs, Eslövs, Klippans, Skurups, Mariestads* och *Heby kommuner* att denna bör tillfalla arbetsgivarsidan. *Kristianstads läns landstingskommun* samt *Norrköpings, Gnosjö, Simrishamns* och *Burlövs kommuner* förordar att arbetsgivarsidan får majoritet i PSO. Om så inte skulle bli fallet, bör båda sidor ha lika stor representation men ordföranden väljas från arbetsgivarsidan, anser *Simrishamns kommun*. Ett skydd för den politiska demokratin kan enligt *Göteborgs kommun* skapas genom att det föreskrivs att ett beslut av PSO måste vara enhälligt för att vara giltigt eller att nämnden tillsätter ordföranden, som bör ha utslagsröst.

Socialstyrelsen, juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet, länsstyrelsen i Kalmar län, Jönköpings, Kalmar, Kopparbergs och *Västerbottens läns landstingskommuner* samt *Danderyds, Täby, Vallentuna* och *Vetlanda kommuner* uttalar sig för att formregler ges i lag i större omfattning än enligt förslaget. Dessa remissinstanser anser att bestämmelser i lag bör ges om en eller flera av följande frågor, nämligen mandattid, utseende av ledamöter, val av ordförande, verksamhetsformer, beslutförhet, former för beslutsfattande, utslagsröst och krav på kvalificerad majoritet.

2.11 PSO som samrådsorgan

Endast ett fåtal remissinstanser redovisar särskilda synpunkter på utredningens förslag om PSO som samrådsorgan. Den föreslagna lagregleringen av samrådsuppgifter avstyrks av *Kronobergs läns landstingskommun*. *Malmöhus läns landstingskommun* framhåller att det inte finns några hinder mot att redan i dag med stöd av MBL inrätta informations- och samrådsorgan, medan *Lunds kommun* anser att PSO för samrådsuppgifter knappast behövs eftersom

MBL och MBL-avtal redan ger en mångfald regler för samrådsförfarande. *Västerbottens läns landstingskommun* utgår från att samma PSO svarar för såväl eventuellt beslutsfattande som samråd i olika former inom sitt område. Detta skulle främja effektivitet och kontinuitet i arbetet. Enligt *Västmanlands läns landstingskommuns* bedömning torde samrådsuppgifter bli de viktigaste uppgifterna för PSO.

Hallands och Skaraborgs läns landstingskommuner önskar ett klarläggande av frågan om PSO skall omfattas av bestämmelsen i 2 kap. 16 § första stycket kommunallagen om beredning av ärende i vilket landstinget skall besluta.

Enligt *arbetsdomstolens* mening kan de skäl som arbetsdomstolen åberopar till stöd för en vidgad återkallelserätt också anföras till stöd för att beslut som fattas med åsidosättande av samrådsregler inte drabbas av ogiltighet. Det kan också ifrågasättas om ett beslut skall anses inte ha tillkommit i laga ordning bara därför att beslutet har fattats utan samrådsförfarande. I lagen anges endast att samrådsförfarande får föreskrivas i kollektivavtal. Samrådskravet måste därför finnas i ett kollektivavtal och det är avtalet och inte lagen som åsidosätts, om beslut fattas utan samrådsförfarande. Enligt *arbetsdomstolens* mening bör därför endast påföljd för kollektivavtalsbrott komma i fråga vid åsidosättande av samråds skyldighet. I huvudsak liknande synpunkter framförs av *länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* samt *Stockholm kommun (stadsjuristen)*.

2.12 PSO-ledamöternas ansvar

Endast ett mindre antal remissinstanser berör frågan om PSO-ledamöternas ansvar.

Delegation enligt kommunallagen vilar enligt yttrandet från *Stockholms kommun (personalnämnden)* på helt andra förutsättningar än "kollektivavtalsdelegation" och det finns anledning att beakta detta vid revisionsansvarets utformning. Det är tillfredsställande, anser nämnden att resp. nämnd under alla förhållanden skall bära ansvar för vad PSO beslutar. Möjligheten att lösa ansvarsfrågan på ett annat sätt än vad utredningen föreslår bör därför undersökas.

Vid bedömningen av ansvarsfördelningen bör det enligt nämnden vidare beaktas att PSO-verksamheten enligt utredningen bygger på principen att de fackliga representanterna skall tillföra ärendena också "rena arbetstagsynpunkter". Det förutsätts alltså att de fackliga ledamöterna i PSO representerar andra intressen än de av kommunen utsedda ledamöterna, som har till uppgift att tillvarata kommunens bästa i överensstämmelse med vad som gäller vid delegation enligt kommunallagen. PSO där de fackliga representanterna har avgörandet i sin hand kan således komma att fatta beslut på andra bedömningsgrunder än vederbörande nämnd. Personalnämnden anser att ansvarssituationen beträffande PSO med beslutanderätt förefaller oklar i flera avseenden.

Föreningen Sveriges kommunalekonomer anför att i den mån PSO skall utöva beslutanderätt och förfoga över kommunala medel är det nödvändigt att det skapas ett instrument för utkrävande av ansvar för organets verksamhet. Föreningen anser att utredningens modell med revisionsansvaret kvar på nämnden inte är en godtagbar lösning utan förordar att PSO underkastas eget revisionsansvar. *Norrköpings* och *Värnamo kommuner* anför liknande synpunkter. *Malmöhus läns landstingskommun* framhåller att enligt förslaget kan nämnden tvingas bära det politiska ansvaret för ett beslut i ett organ där arbetsgivarrepresentanterna kan tänkas vara i minoritet och kanske till och med har reserverat sig. *Ystads kommun* anför liknande synpunkter.

Utredningens uppfattning att arbetstagarledamöterna i PSO kommer att vara underkastade disciplinärt ansvar delas av *JO* som anser att detta är ett skäl för att arbetsgivarsidan bör representeras av tjänstemän. Förtroendevalda ledamöter har inget sådant ansvar och det skulle vara stötande, menar *JO*, om ansvar för ett enhälligt beslut skulle drabba endast arbetstagarrepresentanterna. Ansvarsfrågan bör, framhåller *arbetsdomstolen*, klarläggas beträffande fackliga företrädare som inte är anställda hos kommunen. Samma ansvarsregler bör gälla för alla arbetstagarföreträdare, oavsett om de är anställda eller ej.

Regeringsrätten anser däremot att inte ens sådana representanter för arbetstagarerna som är anställda hos kommunen eller landstingskommunen bör anses utöva sin tjänst, när de fullgör uppdrag som ledamöter av PSO. En annan sak är att det i kollektivavtal kan föreskrivas att PSO-ledamöterna har disciplinärt ansvar. Även *Kungälv kommun* anser det tveksamt om disciplinärt ansvar kan bli aktuellt för arbetstagarrepresentanter i PSO. Dessa ledamöter har rätt att företräda rena arbetstagaransynpunkter och behöver inte på samma sätt som tjänstemän eller förtroendevalda känna sig bundna av handlingsramar och normer som fastställs av överordnad instans. Genom inrättandet av ett PSO kan, enligt kommunens mening, arbetsgivaren sägas ha medgett att arbetstagarparten företräder just rena arbetstagaransynpunkter. *Göteborgs kommun (stadskansliet)* anför liknande synpunkter. Tveksamhet beträffande arbetstagarrepresentanternas ansvar kommer till uttryck också i yttrandet från *Mölnåls kommun*.

Nya arbetsrättskommittén framhåller att utredningen när det gäller PSO-ledamöternas skadeståndsrättsliga ansvar utgår från att ledamöterna skall likställas med offentliga funktionärer i allmänhet, varför det skadeståndsrättsliga ansvaret skall bedömas i enlighet med reglerna i skadeståndslagen. Detta är enligt kommitténs mening säkert riktigt, om PSO skall ses som ett rent verkställighetsorgan. Överförs beslutanderätt till PSO, kan det emellertid sättas i fråga om inte ansvarsregeln i 57 § andra stycket MBL bör tillämpas även på arbetstagarledamöterna i PSO på det kommunala området.

Tanken bakom 57 § andra stycket MBL är, anför kommittén, att arbetstagarernas representanter skall behandlas som företrädare för sina organisationer.

när de utövar sina funktioner i PSO. De bär alltså inget personligt skadeståndsansvar gentemot arbetsgivaren. Organisationen i sin tur ansvarar för skada bara om dess företrädare i sin utövning av funktioner i PSO uppsåtligt eller av grov värslöshet orsakar arbetsgivaren skada. Kommittén anser därför att det bör övervägas om inte samma ansvar bör gälla på det kommunala området, särskilt som ansvarsreglerna i 57 § andra stycket MBL har samma utformning som reglerna om ansvar för utövande av tolkningsföreträdare enligt 33 § MBL. Denna bestämmelse avses ju gälla även på kollektivavtal om inrättande av PSO. Även i yttrandet från *Stockholms kommun* efterlyses ett klarläggande av samspelet mellan utredningens förslag och den reglering av de arbetsrättsliga förhållandena på den privata arbetsmarknaden som har skett genom prop. 1976/77:137. Enligt kommunens uppfattning gäller dock ansvarsreglerna i 57 § andra stycket för PSO.

I yttrandet från *Stockholms kommun (stadskansliet)* anförs att förvaltningslagens jävsregler bör gälla för PSO under specialreglerade nämnder, liksom hos resp. nämnd. Samma uppfattning redovisas av *Kungälv* och *Mölnåls kommuner* samt i yttrandet från *Göteborgs kommun (stadskansliet)*.

2.13 Lagstiftning om särskilda kommunala verksamhetsområden

Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet, LO, TCO, Svenska kommunalarbetareförbundet och *några landstingskommuner* understryker vikten av att lagstiftningen om särskilda kommunala verksamhetsområden ses över i enlighet med utredningens förslag. Enligt vad som anförs i yttrandet från *Stockholms kommun (stadsjuristen)* måste specialförfattningarna ändras för att PSO skall kunna inrättas på de speciallagsreglerade områdena.

