Arbetsmarknadsutskottets betänkande

1982/83:15

om styrelserepresentation för anställda vid länsstyrelser och polisstyrelser (prop. 1982/83:76)

I betänkandet behandlas proposition 1982/83:76 om personalföreträdare i vissa statliga myndigheters styrelse samt fem motioner som väckts under allmänna motionstiden 1983.

Sammanfattning

Utskottet tillstyrker i betänkandet regeringens förslag i proposition 76 om tillägg till lagarna om val av ledamöter i länsstyrelses styrelse resp. om vad som avses med polismyndighet. Lagändringarna syftar till att förtydliga att personalen liksom i andra statliga styrelser kan vara representerad i styrelserna för länsstyrelserna och de lokala polisstyrelserna. En sådan personalrepresentation finns redan vid dessa styrelser.

I tre motioner, 1044 av Görel Bohlin (m), 1519 av Nic Grönvall (m) och 1526 av Bengt Kindbom (c) och Bertil Fiskesjö (c), har yrkats avslag på propositionen. Dessa motioner avstyrks av utskottet. Moderata samlingspartiets företrädare har med anslutning till motionerna reserverat sig för avslag på propositionen.

I motion 1526 begärs vidare en närmare reglering av omfattningen av personalföreträdarnas rätt att delta i styrelsebesluten. Även i motion 2051 av Lennart Bladh m. fl. (s) önskas ett klarläggande av kompetensområdet för personalföreträdarnas beslutanderätt samtidigt som motionärerna förespråkar en viss vidgning av denna rätt. Utskottet gör vissa påpekanden men finner inte påkallat att föreslå någon åtgärd med anledning av motionerna. Företrädarna för centerpartiet och folkpartiet reserverar sig för bifall till motion 1526 i den delen.

Inte heller har utskottet ställt sig bakom en i motion 1045 av Görel Bohlin (m) och Allan Ekström (m) begärd utredning om en klarare gränsdragning för personalinflytandet i statliga organ med hänsyn till den politiska demokratin. Moderata samlingspartiets företrädare har reserverat sig för bifall till denna motion.

Propositionen

I propositionen föreslår regeringen efter föredragning av statsrådet Holmberg att riksdagen skall anta inom kommundepartementet upprättade förslag till

1. lag om ändring i lagen (1976:891) om val av ledamöter i länsstyrelses styrelse,

2. lag om ändring i lagen (1972:509) om vad som avses med polismyndighet m. m.

Förslaget under 2 har utarbetats i samråd med chefen för justitiedepartementet.

Lagförslagen fogas till detta betänkande som bilaga.

Motionerna

1982/83:1044 av Görel Bohlin (m)

I motionen yrkas att riksdagen avslår proposition 1982/83:76.

1982/83:1519 av Nic Grönvall (m)

I motionen yrkas att riksdagen avslår proposition 1982/83:76.

1982/83:1526 av Bengt Kindbom (c) och Bertil Fiskesjö (c)

I motionen yrkas att riksdagen beslutar att avslå proposition 1982/83:76 och begära att regeringen återkommer med förslag i enlighet med vad som angetts i motionen.

1982/83:1045 av Görel Bohlin (m) och Allan Ekström (m)

I motionen yrkas att riksdagen hos regeringen anhåller om att det uppdrag som riksdagen beställt beträffande utredning av gränsdragningen mot den politiska demokratin vid tillämpning av personalinflytandet inom den kommunala sektorn utvidgas till att även gälla statliga styrelser.

1982/83:2051 av Lennart Bladh m. fl. (s)

I motionen yrkas att riksdagen hos regeringen begär en översyn av kungörelsen (1974:224) om personalföreträdare i statlig myndighet m. m. i enlighet med motionens intentioner.

Utskottet

Sedan år 1974 kan de anställda få representation i styrelserna för de statliga myndigheterna. Riktlinjer för denna styrelserepresentation drogs upp i proposition 1974:1 bilaga 2 (Gemensamma frågor) och godkändes av riksdagen (InU 1974:4, rskr 95).

Föreskrifter om styrelserepresentationen har därefter meddelats i förordningen (1974:224, senast omtryckt 1982:1279) om personalföreträdare i statlig myndighets styrelse m. m. Enligt förordningen får utses två (i vissa fall tre) personalföreträdare. Det är regeringen som bestämmer vid vilka myndigheter personalen skall få utse företrädare i styrelsen. De första åren utsågs personalföreträdarna av regeringen på förslag av personalorganisationerna. Numera utses de (och entledigas) direkt av personalorganisationerna enligt bestämmelser som finns i lagen (1976:230) om rätt för

arbetstagarorganisation att utse och entlediga företrädare för de anställda i styrelse eller annat organ vid statlig myndighet. Lagens och förordningens bestämmelser om förfarandet vid förordnande av personalföreträdare kan ersättas av kollektivavtal.

Styrelserepresentation för de anställda är numera allmänt förekommande i den statliga förvaltningen, däribland samtliga polisstyrelser och flertalet länsstyrelser.

Gemensamt för länsstyrelserna och polisstyrelserna är att ledamöterna i dessa styrelser utses genom val och att styrelsernas sammansättning är reglerad i lag. I de aktuella lagarna finns dock f. n. ingenting utsagt om personalföreträdare. Det har hittills inte heller funnits någon föreskrift i personalföreträdarekungörelsen som tar sikte på det fallet att en styrelse har sin sammansättning fastställd genom lag. Den författningsmässiga regleringen av personalrepresentationen i sådana fall har sålunda varit ofullständig.

Regeringen beslöt den 16 december 1982 att göra vissa ändringar i personalföreträdarekungörelsen. Till dessa ändringar hör ett tillägg till 1 § av innebörd att personalrepresentation får finnas i sådana styrelser som har sin sammansättning fastställd i lag endast om detta är utsagt i lagen.

Vidare beslöt regeringen samma dag att genom den nu föreliggande propositionen föreslå riksdagen lagändringar som bekräftar att personalrepresentation får förekomma hos länsstyrelserna och polisstyrelserna. Lagförslagen har formen av tillägg till lagen (1976:891) om val av ledamöter i länsstyrelses styrelse resp. lagen (1972:509) om vad som avses med polismyndighet m. m.

I tre motioner – 1044 av Görel Bohlin (m), 1519 av Nic Grönvall (m) och 1526 av Bengt Kindbom (c) och Bertil Fiskesjö (c) – yrkas att riksdagen skall avslå propositionen. I motionerna 1044 och 1519 hänvisas till att sedan styrelserepresentationen införts har de anställda även fått inflytande över beslutsprocessen genom medbestämmandelagen. Motionärerna hävdar att de båda formerna av medinflytande inte är förenliga med varandra. Oklarheterna i detta system bör inte genom den föreslagna lagstiftningen vidgas eller permanentas. I motion 1526 åberopas att personalföreträdarnas rätt att delta i besluten inte är klart avgränsade.

Motionerna ger enligt utskottets mening anledning betona att det nu inte är fråga om att skapa några nya former för personalinflytande utan om en författningsmässig anpassning till en sedan länge etablerad ordning. Om man följer avslagsyrkandena i motionerna blir däremot följden att denna ordning bryts, dvs. den nuvarande personalrepresentationen vid länsstyrelserna och polisstyrelserna upphör fr. o. m. den 1 juli i år. Utskottet är inte berett att medverka till att ett lagstiftningsärende av förevarande formella slag får sådana konsekvenser och avstyrker därmed de aktuella motionsyrkandena. De av regeringen föreslagna lagändringarna bör således antas av riksdagen.

Bengt Kindbom (c) och Bertil Fiskesjö (c) anser, som nämnts, i motion 1526 att *de anställdas rätt att delta i besluten inte är klart avgränsad.* De vill därför få den frågan reglerad med utgångspunkt i att personalen endast har rätt att delta i beslut i ärenden som rör förhållandet inom myndigheten.

Görel Bohlin (m) och Allan Ekström (m) pekar i motion 1045 på att 1974 års personalföreträdarereform och 1976 års medbestämmandelag gett upphov till ett dubbelt regelsystem. Det kan ifrågasättas om det behövs. Därtill kommer att personalrepresentanterna i en styrelse kan få ta ställning till ärenden som uttryckligen är undantagna från det inflytande som personalen har enligt medbestämmandelagen. Den utredning riksdagen begärt om gränsdragningen mot den politiska demokratin på den kommunala sektorn bör därför få sitt uppdrag vidgat att avse även *gränsdragningen för personalinflytandet i statliga organ.*

Lennart Bladh m. fl. (s) förespråkar i motion 2051 en viss *vidgning av personalföreträdarnas beslutanderätt.* De anser det vara av vikt att personalens kunskaper i arbetstekniska frågor tas till vara, bl. a. de konsekvenser en lag medför i den praktiska tillämpningen. I frågor av det slaget bör personalföreträdarna ha rätt att delta i besluten. Vidare anser motionärerna att personalföreträdarnas kompetensområde bör klargöras genom en exemplifiering i personalföreträdarekungörelsen. Denna bör alltså bli föremål för en översyn i de angivna hänseendena.

1974 års personalföreträdarereform hade till syfte att underlätta de anställdas möjligheter att påverka sin arbetssituation och att engagera och intressera de anställda för myndighetens verksamhet och därmed få ett gott arbetsresultat. Medinflytandet i ledningsorganens arbete sågs som ett väsentligt inslag i ett företagsdemokratiskt sätt att bedriva statlig verksamhet.

Reformen föregicks både av en försöksverksamhet och av en utredning. Utredningsförslaget gick ut på att personalföreträdarna skulle inträda som "fullvärdiga" ledamöter i de statliga styrelserna. Detta mötte stark kritik vid remissbehandlingen. Föredragande statsrådet framhöll i propositionen (s. 40–41) att det finns många skäl som talade för ett vidgat personalinflytande i den högsta ledningen för statliga myndigheter. Reglerna härom måste dock utformas på ett sådant sätt att allmänt medborgerliga intressen inte träds för när och att de håller sig inom den ram som konstitutionen anger. Av dessa skäl får undantag i personalens beslutanderätt göras när det är fråga om beslut "som har avseende på det slag av verksamhet som myndigheten skall bedriva". Som exempel på ärenden som faller utanför personalens beslutsrätt anfördes i sammanhanget prisregleringsfrågor inom jordbruksnämndens område och tillstånds- och medborgarskapsärenden inom invandrarverkets område.

Som exempel på beslut som skulle kunna omfattas av personalföreträdarnas beslutanderätt angavs beslut om arbetsmetoder, arbetsfördelning, organisation och rationalisering inom myndigheten, budget, petita, perso-

nalpolitik, personalplanering, tjänstetillsättning, vidareutbildning, lokaler och personalhälsovård.

Det kan tilläggas att vid riksdagsbehandlingen av reformen betonade det dåvarande inrikesutskottet i ett enhälligt betänkande (InU 1974:4 s. 6–7) att inflytandet för de anställda måste utformas så, att de politiska instansernas bestämmanderätt i grundläggande frågor inte träds för när. De avgränsningar som i detta avseende gjorts i propositionen godtogs av utskottet.

Som framgår av redovisningen kan den av statsmakterna redan gjorda avgränsningen av personalföreträdarnas beslutsrätt sägas sammanfalla med kravet på hur en sådan bör utformas enligt motion 1526, dvs. beslutsrätten avser ärenden som rör förhållandena inom myndigheten. Därav följer att det inte kan anses påkallat att ta upp frågan om en avgränsning av personalföreträdarnas beslutanderätt i styrelser från det som är motionens utgångspunkt. Motionen bör därför inte leda till någon åtgärd.

Det framgår vidare av redovisningen för bakgrunden till 1974 års reform att avgränsningen av de ärendeslag som skall falla inom resp. utanför området för personalföreträdarnas beslutsrätt var resultatet av en avvägning mellan å ena sidan allmänna och konstitutionella intressen och å andra sidan personalintressena. Utskottet är inte berett att på grundval av vad som anförs i motion 2051 förorda en ändring i den intresseavvägning som statsmakterna har stannat för.

Inte heller är utskottet berett förorda att man i personalföreträdarekungörelsen exemplifierar de frågor i vilkas avgörande personalföreträdarna får delta. Oavsett om man i kungörelsen tar in den exemplifiering som finns i de ovan redovisade förarbetena eller inte kommer det ändå att uppstå tveksamma gränsfall på grund av de skiftande förhållanden under vilka de olika myndigheterna arbetar. Problemet med de tveksamma fallen har lösts så att det är de enskilda styrelsernas sak att besluta om personalföreträdarna skall få delta i avgörandet. Det beslut som fattas i denna procedurfråga kan sedan överklagas till regeringen. Sådana överklaganden till regeringen har också förekommit i några fall. På denna väg kommer alltså successivt förtydliganden fram genom vägledande utslag från regeringens sida.

Med hänsyn till det anförda bör motion 2051 inte föranleda någon åtgärd.

I motion 1045 ifrågasätts om det finns anledning att ha kvar personalrepresentation i de statliga styrelserna sedan man fått ett personalinflytande via medbestämmandelagstiftningen. Utskottet vill därför tillfoga att 1974 års reform självfallet haft som förebild den rätt till styrelserepresentation som något tidigare infördes för anställda i aktiebolag m. fl. enskilda företag. Denna rätt till styrelserepresentation på den privata sidan har bestått oinskränkt även efter medbestämmandereformen. Och när den reformen genomfördes ansågs de statsanställdas deltagande i styrelsearbetet vara av väsentlig betydelse som komplement till andra inflytandeformer. En tidigare storleksgräns för myndigheterna (minst 100 anställda) slopades samtidigt så

att personalföreträdare skulle kunna finnas vid i princip alla myndigheter med självständiga verksfunktioner. Mot den bakgrunden och med hänvisning i övrigt till vad ovan anförts kan utskottet inte ställa sig bakom ett utredningskrav med det i motion 1045 angivna syftet. Utskottet avstyrker följaktligen den motionen.

Utskottets hemställan

Utskottet hemställer

1. beträffande *ändring i lagen om val av ledamöter i länsstyrelses styrelse m. m.*
   att riksdagen med avslag på motionerna 1982/83:1044, 1982/83:1519 och 1982/83:1526 i motsvarande del bifaller proposition 1982/83:76,
2. beträffande *avgränsning av personalföreträdares beslutanderätt*
   att riksdagen avslår motion 1982/83:1526 i motsvarande del,
3. beträffande *vidgning av personalföreträdares beslutanderätt*
   att riksdagen avslår motion 1982/83:2051,
4. beträffande *utredning om gränsdragningen för personalinflytandet i statliga organ*
   att riksdagen avslår motion 1982/83:1045.

Stockholm den 1 mars 1983

På arbetsmarknadsutskottets vägnar
FRIDA BERGLUND

Närvarande: Frida Berglund (s), Alf Wennerfors (m), Erik Johansson (s), Karin Andersson (c), Anders Högmark (m), Marianne Stålberg (s), Karin Flodström (s), Bengt Wittbom (m), Lahja Exner (s), Elver Jonsson (fp), Lars-Ove Hagberg (vpk), Gustav Persson (s), Ingrid Hemmingsson (m), Sten Östlund (s) och Ingvar Karlsson i Bengtsfors (c).

Reservationer

1. Ändring i lagen om val av ledamöter i länsstyrelses styrelse m. m. (mom. 1)

Alf Wennerfors, Anders Högmark, Bengt Wittbom och Ingrid Hemmingsson (alla m) anser

dels att den del av utskottets yttrande på s. 3 som börjar "Motionerna ger" och slutar "av riksdagen" bort ha följande lydelse:

Lagstiftningen om val av ledamöter i länsstyrelser och polisstyrelser har till syfte att invånarna i länen skall kunna utöva inflytande på sammansättningen av dessa förtroendemannastyrelser. Valreglerna har utformats så, att sammansättningen skall avspegla de politiska partiernas styrka i resp. län. Det är för att tillgodose dessa synpunkter som landstingen utser samtliga styrelseledamöter utom ordföranden.

När den aktuella lagstiftningen antogs åren 1976 resp. 1981 diskuterades inte personalföreträdarnas fortsatta ställning i styrelserna. Det är att märka att personalföreträdarna i vissa frågor intar ställning som ledamot i styrelsen med samma rättigheter och skyldigheter som annan ledamot. Vilka dessa frågor är har inte klart avgränsats. Praxis beträffande personalföreträdarnas beslutanderätt är också långtifrån enhetlig. I en länsstyrelse kan personalföreträdarna delta i behandlingen av frågor som rör de anställdas dagliga arbetsförhållanden. Men i en annan länsstyrelse kan de delta i behandlingen av så gott som samtliga ärenden. Det är uppenbart att de därvid i känsliga lägen kan få en balansroll i styrelserna som direkt strider mot syftet att sammansättningen och därmed avgörandena i styrelserna skall avspegla den politiska opinion som råder i länet.

I sammanhanget bör inte förbises att de anställda är tillförsäkrade inflytande över beslutsprocessen genom medbestämmandelagen och det statliga medbestämmandeavtalet. Med hänsyn härtill och vad ovan anförts ansluter sig utskottet till yrkandena i de aktuella motionerna om att de av regeringen föreslagna lagändringarna skall avvisas av riksdagen.

dels att utskottets hemställan under 1 bort ha följande lydelse:

1. beträffande *ändring i lagen om val av ledamöter i länsstyrelses styrelse m. m.*
   att riksdagen med bifall till motionerna 1982/83:1044, 1982/83:1519 och 1982/83:1526 i motsvarande del avslår proposition 1982/83:76.

2. Avgränsning av personalföreträdares beslutanderätt (mom. 2)

Karin Andersson (c), Elver Jonsson (fp) och Ingvar Karlsson i Bengtsfors (c) anser

dels att den del av utskottets yttrande på s. 5 som börjar "Som framgår" och slutar "någon åtgärd" bort ha följande lydelse:

Vid 1974 års personalföreträdarereform gjordes en avgränsning av personalföreträdarnas beslutanderätt som kan sägas sammanfalla med kravet på hur en sådan rätt bör utformas enligt motion 1526, dvs. beslutanderätten avser ärenden som rör förhållandena inom myndigheten. Detta framgår dock inte av personalföreträdarekungörelsen. Där görs ett slags avgränsning på det sättet att personalföreträdarna ges ställning som ledamot av styrelsen – med rösträtt – när denna handlägger frågor "som ej har avseende på det slag av verksamhet myndigheten skall bedriva". Ett sådant uttryckssätt ger ringa vägledning när styrelserna i de konkreta fallen skall ta ställning till om personalföreträdarna är behöriga att delta i besluten eller ej. Det är emellertid betydelsefullt att det råder full klarhet om var gränserna för personalföreträdarnas beslutanderätt skall gå enligt statsmakternas intentioner. Länsstyrelserna och polisstyrelserna skall nämligen i sin sammansättning spegla de politiska styrkeförhållanden som råder inom länet. Erfarenheten visar att så inte alltid har varit fallet. Hänsynen till de medborgerliga och konstitutionella intressena som spelade en stor roll vid 1974 års reform får därför särskild tyngd i dessa styrelser.

På grund av det anförda framstår det som angeläget att en reglering kommer till stånd av personalföreträdarnas rätt att delta i styrelsebesluten. Det bör direkt av den aktuella kungörelsetexten framgå vad som är statsmakternas intentioner i detta hänseende, att, som ovan sagts, personalföreträdarnas beslutanderätt endast rör förhållandena inom den egna myndigheten.

dels att utskottets hemställan under 2 bort ha följande lydelse:

2. beträffande *avgränsning av personalföreträdarnas beslutanderätt*

   att riksdagen med anledning av motion 1982/83:1526 i motsvarande del som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört.

3. Utredning om gränsdragningen för personalinflytandet i statliga organ (mom. 4)

Alf Wennerfors, Anders Högmark, Bengt Wittbom och Ingrid Hemmingsson (alla m) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 5 börjar "I motion" och på s. 6 slutar "den motionen" bort ha följande lydelse:

Genom 1974 års personalföreträdarereform och 1976 års medbestämmandereform har skapats två parallella system för personalinflytandet i statsförvaltningen. Man kan, som görs i motion 1045, fråga sig om det är behövligt med detta dubbla system för personalinflytandet. Men därtill kommer att personalrepresentanterna i en styrelse kan ha rösträtt och därmed ett direkt inflytande även i frågor där personalinflytandet enligt medbestämmandelagen har fått vika av hänsynen till den politiska demokratin. Detta är givetvis otillfredsställande och aktualiserar behovet av ett närmare klarläggande av gränserna för personalens inflytande i de statliga organen med hänsyn till den politiska demokratin. Ett sådant klarläggande synes lämpligen kunna ske i samband med motsvarande utredningsarbete om personalinflytandet på den kommunala sektorn som riksdagen tidigare har begärt (AU 1981/82:4 och 10, rskr 113).

Vad utskottet nu anfört med anledning av motion 1045 bör ges regeringen till känna.

dels att utskottets hemställan under 4 bort ha följande lydelse:

4. beträffande *utredning om gränsdragningen för personalinflytandet i statliga organ*
   att riksdagen med bifall till motion 1982/83:1045 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört.

Bilaga

1 Förslag till
Lag om ändring i lagen (1976:891) om val av ledamöter i länsstyrelses styrelse

Härigenom föreskrivs att lagen (1976:891) om val av ledamöter i länsstyrelses styrelse[1] skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*

1 §

Länsstyrelses styrelse består, utöver ordföranden, av 14 ledamöter, som utses genom val. Valet förrättas av landstinget. Om det i länet finns en kommun som ej ingår i landstingskommunen, skall valet förrättas av landstinget och kommunfullmäktige med den fördelning dem emellan som regeringen bestämmer efter befolkningstalen. I Gotlands län skall valet förrättas av kommunfullmäktige i Gotlands kommun. För de ledamöter som har valts av landstinget eller kommunfullmäktige skall lika många suppleanter väljas. Ytterligare föreskrifter om val av ledamöter och suppleanter meddelas av regeringen.

2 §

Utöver vad som anges i 1 § får i en länsstyrelses styrelse också finnas personalföreträdare. Om personalföreträdare och om rätt för arbetstagarorganisationer att utse och entlediga dem finns särskilda föreskrifter.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1983.

---

[1] Senaste lydelse 1981:1108.

2 Förslag till
Lag om ändring i lagen (1972:509) om vad som avses med polismyndighet m. m.

Härigenom föreskrivs att 1 § lagen (1972:509) om vad som avses med polismyndighet m. m. skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse *Föreslagen lydelse*

1 §[1]

Med polismyndighet avses polisstyrelsen i distriktet, om ej annat följer av lag eller annan författning.

Polisstyrelsen består av polischefen och det antal valda ledamöter, minst sex och högst åtta, som länsstyrelsen bestämmer.

Ledamöterna utom polischefen skall väljas av landstinget. Om det i polisdistriktet finns en kommun som inte ingår i landstingskommunen, skall valet förrättas av landstinget och kommunfullmäktige med den fördelning mellan dem som länsstyrelsen bestämmer efter befolkningstalen. I Visby polisdistrikt skall valet förrättas av kommunfullmäktige i Gotlands kommun. För de ledamöter som har valts av landstinget eller kommunfullmäktige skall lika många suppleanter väljas.

Utöver vad som anges i andra stycket får i polisstyrelsen också finnas personalföreträdare. Om personalföreträdare och om rätt för arbetstagarorganisationer att utse och entlediga dem finns särskilda föreskrifter.

Närmare föreskrifter om polisstyrelsen meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Genom sådana föreskrifter får endast högre polisbefäl ges befogenhet att besluta i fråga om frihetsberövanden.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1983.

---

[1] Senaste lydelse 1981:1109.

minab/gotab Stockholm 1983 73809