

Konstitutionsutskottets betänkande

1985/86:3

angående dels ny kommunalförbunds-
lag (prop. 1984/85:216), dels närvarorätt för
personalföreträdare i kommunala nämnder (prop.
1984/85:200 jämte motioner)



KU
1985/86:3

Sammanfattning

I betänkandet behandlas dels proposition 1984/85:216 om ny kommunalförbunds- lag, dels proposition 1984/85:200 om närvarorätt för personalföreträ- dare i kommunala nämnder jämte följdmotionerna 1985/86:3 av Allan Ekström (m), 1985/86:4 av Bertil Fiskesjö m. fl. (c), 1985/86:5 av Anders Björck m. fl. (m), 1985/86:6 av Karl Boo och Rune Backlund (båda c) och 1985/86:7 av Karin Ahrland och Lars Ernestam (båda fp). Utskottet har tillstyrkt propositionsförslagen – i proposition 1984/85:200 har dock föresla- gits en lagteknisk justering – samt avstyrkt samtliga motioner. I en reservation har m-, fp- och c-ledamöterna hemställt att proposition 1984/ 85:200 avslås.

Proposition 1984/85:216

I proposition 1984/85:216 föreslås att riksdagen antar förslagen till

1. kommunalförbunds- lag,
2. lag om ändring i lagen (1978:438) om huvudmannaskap för viss kollektiv persontrafik.

I propositionen föreslås en ny lag om kommunalförbund som skall ersätta 1957 års lag i samma ämne. Den nya lagen syftar till att främja användningen av kommunalförbund för mellankommunal samverkan.

En nyhet i förslaget är att kommunerna och landstingskommunerna får möjlighet att välja en enklare form av kommunalförbund som ett alternativ till den hittillsvarande formen. Vidare föreslås att länsstyrelsens nuvarande tillsyns- och kontrollfunktioner helt skall upphöra. Det föreslås också nya regler om utträde ur kommunalförbund, som skall göra det lättare för en kommun eller en landstingskommun att lösgöra sig från samarbetet.

En följdändring föreslås i lagen om huvudmannaskap för viss kollektiv persontrafik. Lagändringarna avses träda i kraft den 1 januari 1986.

Proposition 1984/85:200

I proposition 1984/85:200 föreslås att riksdagen antar förslagen till

1. lag om ändring i kommunallagen (1977:179).

2. lag om ändring i kommunalförbundslagen (1985:000),
3. lag om ändring i lagen (1979:412) om kommunala indelningsdelegerade.

I propositionen föreslås att det införs en permanent lagstiftning som ger kommunernas och landstingskommunernas anställda en rätt att närvara vid sammanträden med andra nämnder än styrelsen. Med närvarorätten följer yttranderätt.

Den föreslagna närvarorätten gäller vid en nämnds behandling av ärenden som rör förhållandet mellan kommunen eller landstingskommunen som arbetsgivare och deras anställda. Myndighetsutövning mot enskild och frågor där ett utpräglat partsförhållande råder omfattas emellertid inte av närvarorätten. Högst tre personalföreträdare och ersättare för dem får finnas i varje nämnd. De utses av de lokala arbetstagarorganisationerna. Det förutsätts att parterna, t. ex. i medbestämmandeavtal, kommer överens om den närmare utformningen av närvarorätten inom de gränser som lagen sätter upp.

Reglerna om närvarorätt föreslås bli sammanförda – i ett nytt kapitel, 3 a, i kommunallagen – med de bestämmelser om partssammansatta organ, vilka för närvarande finns i 3 kap. 13 a och 13 b §§ kommunallagen. Vissa följdändringar föreslås i annan lagstiftning, bl. a. i den genom proposition 1984/85:216 föreslagna lagen om kommunalförbund. Lagändringarna avses träda i kraft den 1 januari 1986.

Motionerna med anledning av proposition 1984/85:200

I *motion 1985/86:3 av Allan Ekström (m)* hemställs att riksdagen avslår propositionen i dess helhet.

I motionen hävdas att det arbetstagarinflytande som avses med propositionen kan leda till att den politiska demokratin träds för när och att de framlagda medbestämmandeformerna inte synes vara förenliga med föreskriften i 1 kap. 7 § regeringsformen om att beslutanderätten i kommunerna utövas av valda församlingar. Motionären hävdar att den föreslagna ordningen i viss mån innebär ett korporativt styrelsesystem, vilket är främmande för den svenska grundlagen. Enligt motionen innebär förslaget om partssammansatta organ och närvarorätt vidare ett åsidosättande av likställighetsprincipen. I motionen framförs vissa ytterligare invändningar, bl. a. pekar motionären på att de organisationer som förutses utrustade med offentlig makt inte själva är underkastade några offentliga regler för sin verksamhet samt att några uppgifter om de ekonomiska konsekvenserna av förslaget inte lämnats i propositionen.

I *motion 1985/86:4 av Bertil Fiskesjö m. fl. (c)* hemställs att riksdagen beslutar att avslå förslaget i proposition 1984/85:200 om närvarorätt för personalföreträdare i kommunala nämnder.

Enligt motionen innebär ett genomförande av förslaget om närvarorätt att nämnderna och styrelserna inte längre blir politiska organ vars sammansättning avgörs av folkviljan, något som kan få till följd att utslagen i de allmänna valen förtrycks. Motionärerna framhåller att den nuvarande principen för

representation i politiska organ utgör en konsekvent tillämpning av grundläggande principer i en politisk demokrati och att en annan princip knätsatts genom förslagen, nämligen intresseprincipen eller den korporativistiska principen. Motionärerna finner det svårt att finna några hållbara skäl för att just de fackliga organisationerna skall representeras. I motionen pekas vidare bl. a. på att förslaget för kommunerna innebär en extra ekonomisk belastning och utökad byråkrati.

I motion 1985/86:5 av Anders Björck m. fl. (m) hemställs att riksdagen avslår propositionen såvitt avser att kommunernas och landstingskommunernas anställda ges en rätt att närvara och yttra sig vid sammanträden med andra nämnder än styrelsen.

I motionen ifrågasätts om närvarorätten är förenlig med grundlagen. Enligt motionen ges berörd personal, om förslaget genomförs, en särställning jämfört med övriga medborgare, varmed den demokratiska principen om lika stora möjligheter till inflytande för alla röstberättigade medborgare bryts. Motionärerna anser inte att principen om allmän och lika rösträtt kan förenas med närvarorätt. I motionen pekas på risken för att, om förslaget går igenom, nämndernas oberoende ställning går förlorad och att, på sikt, de politiskt valda och de fackligt utsedda representanterna kan sammansmälta. Motionärerna anser att tillräckliga medel för anställdas medbestämmande redan finns.

I motion 1985/86:6 av Karl Boo och Rune Backlund (båda c) hemställs att riksdagen beslutar att avslå proposition 1984/85:200 om närvarorätt för personalföreträdare i kommunala nämnder (yrk. 1). Vidare begärs att regeringen för riksdagen presenterar ett förslag till ändring av kommunallagen med innebörden att kommunfullmäktige och landsting får befogenheter att besluta om personalföreträdares närvaro- och yttranderätt vid nämndsammanträden (yrk. 2).

I motionen uttalas, mot bakgrund av den försöksverksamhet med närvarorätt som förekommit sedan 1972, att det i och för sig är angeläget att även fortsättningsvis utrymme ges för de kommuner och landsting som önskar närvarorätt för personalrepresentation. Motionärerna är dock kritiska mot att den föreslagna närvarorätten gjorts obligatorisk. I motionen framhålls att de kommuner och landsting som inte deltagit i försöksverksamheten till stora delar funnit andra former för personalinflytande. Motionärerna anser det angeläget att riksdagen utformar lagstiftningen så att dessa huvudmäns arbete kan fortsätta, varvid ett betydande utrymme bör ges för de kommunala beslutande församlingarna att utifrån lokala förhållanden organisera arbetet så att den kommunala verksamheten bäst främjas. Avslutningsvis poängterar motionärerna vikten av att riksdagen under de närmaste åren följer utvecklingen av frågor om närvaro- och yttranderätt vid nämndsammanträden, om de partssammansatta organen och om utformningen av det lokala medbestämmandearbetet.

I motion 1985/86:7 av Karin Ahrlund och Lars Ernestam (båda fp) hemställs att riksdagen beslutar avslå proposition 1984/85:200.

Enligt motionärerna utgör ett arbetstagarinflytande som utövas genom närvarorätt i de beslutande nämnderna ett intrång i den kommunala

demokratin som är principiellt oacceptabelt. I motionen hävdas att förslaget inte står i överensstämmelse med den kommunala likställighetsprincipen. Vidare finner motionärerna det tveksamt om närvarorätt är förenlig med bestämmelsen i 1 kap. 7 § regeringsformen om att beslutanderätten i kommunerna utövas av valda församlingar.

Utskottet

Utskottet tillstyrker förslagen i proposition 1984/85:216 utom vad avser 2 kap. 14 § och 3 kap. 5 § i kommunalförbundsagen. Till lydelsen av dessa bestämmelser återkommer utskottet i samband med sitt ställningstagande till proposition 1984/85:200 om närvarorätt för personalföreträdare, som utskottet samtidigt behandlar. Förslagen i denna proposition har i korthet följande bakgrund.

Sedan början av 1970-talet har olika åtgärder vidtagits på det kommunala området i syfte att vidga möjligheterna för de anställdas medinflytande. I fråga om närvarorätt för personalföreträdare och om partssammansatta organ skall erinras om att riksdagen 1972 (prop. 1972:97, KU 1972:31, rskr. 241) antog en lag (1972:271) om närvarorätt vid sammanträde med kommunal eller landstingskommunal nämnd. Därigenom fick regeringen befogenhet att på framställning av kommunal eller landstingskommunal nämnd besluta om att företrädare för de anställda fick närvara vid nämndens sammanträden och delta i överläggningar men ej i besluten. Medgivande till denna försöksverksamhet har t. o. m. 1983 lämnats ca 230 nämnder i 36 kommuner och 20 landstingskommuner. År 1977 avlämnade utredningen om den kommunala demokratin (demokratiutredningen), som hade i uppdrag att utreda vissa frågor om personalinflytande i den kommunala verksamheten, betänkandet (SOU 1977:39) Företagsdemokrati i kommuner och landstingskommuner. I betänkandet föreslogs dels en permanent lag om närvarorätt, dels ändringar i kommunallagen och lagen om kommunalförbund vilka möjliggjorde inrättandet i kommuner, landstingskommuner och kommunalförbund av gemensamma organ för arbetsgivare och arbetstagare (partssammansatta organ) till vilka fullmäktige kunde överlämna viss beslutanderätt vilken annars skulle fattas av arbetsgivaren ensam. De partssammansatta organens uppgiftsområde begränsades i sakligt hänseende till ärenden rörande förhållandet mellan kommuner och landstingskommuner som arbetsgivare och dess arbetstagare. Endast förslaget om partssammansatta organ resulterade i lagstiftning (prop. 1978/79:188, KU 1978/79:38, rskr. 362). Frågan om närvarorätt för personalföreträdare i kommunala nämnder m. m. har därefter utretts av kommittén för vissa medbestämmandefrågor (medbestämmandekommittén). I betänkandet (SOU 1982:56) Kommunal förvaltning och medbestämmanderätt framläggs förslag till olika medbestämmandeformer för kommunalanställda. Det är kommitténs förslag om närvarorätten i kommuner och landstingskommuner som behandlas i proposition 1984/85:200.

Erfarenheterna av försöksverksamheten har enligt vad som anförs i propositionen varit övervägande positiva. Verksamheten har utgjort ett väsentligt led i de olika åtgärder som sedan början av 1970-talet vidtagits på

bl. a. det kommunala området syftande till ökad företagsdemokrati. Utskottet delar föredragande departementschefens bedömning att tiden nu är mogen att införa en permanent lagstiftning om närvarorätt i kommuner och landstingskommuner.

I propositionen har sammanfattningsvis föreslagits följande utformning av närvarorätten. Kommunernas och landstingskommunernas anställda ges en rätt att närvara vid sammanträden med nämnderna med undantag av styrelsen. Personalföreträdarna får rätt att delta i en nämnds överläggningar men inte i besluten. Närvarorätten är tillåten endast vid behandlingen av frågor som berör förhållandet mellan kommunen eller landstingskommunen som arbetsgivare och deras anställda. Närvarorätten skall inte omfatta behandling av ärenden som rör myndighetsutövning mot enskilda liksom inte heller frågor som gäller kommunens eller landstingskommunens roll som förhandlingspart. Högst tre personalföreträdare och ersättare för dessa får finnas i varje nämnd.

I motionerna 1985/86:3, 1985/86:4, 1985/86:5 och 1985/86:7 yrkas avslag på propositionen med hänvisning till att förslaget inte är förenligt med grundlagen. Utskottet vill beträffande denna fråga erinra om de uttalanden som gjordes vid riksdagsbehandlingen år 1979 av förslaget om partssammansatta organ (PSO). Utskottet (KU 1978/79:38 s. 9 f.) uttalade bl. a.:

Avgörande för frågan om de partssammansatta organens förenlighet med RF är vilken rättslig ställning och vilka befogenheter organen kommer att få enligt den föreslagna lagstiftningen. Utskottet vill peka på att lagförslaget innebär att de partssammansatta organens uppgifter avser beredning, förvaltning och verkställighet. Dessutom gäller enligt lagförslaget att frågor om den kommunala verksamhetens mål, inriktning, omfattning och kvalitet inte får överlämnas åt partssammansatta organ. Det blir således inte möjligt att tilldela organen sådan kommunal beslutanderätt som avses i 1 kap. 7 § regeringsformen och är förbehållen de politiskt valda organen och som enligt 1 kap. 5 § kommunallagen tillkommer fullmäktige. Vidare gäller att ärenden som avser myndighetsutövning mot enskild med vissa angivna undantag inte skall kunna handläggas av partssammansatta organ. Utskottet vill även erinra om 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 inrättande av organen och fastställer dessas uppgifter. — — —

Utskottet anser att de partssammansatta organens uppgifter avgränsas i propositionens lagförslag och motiv på ett sätt som är lämpligt med hänsyn såväl till gränsdragningen mellan den politiska demokratin och företagsdemokratin som till syftet med organens verksamhet. För att ett partssammansatt organ skall kunna få förvaltnings- och verkställighetsuppgifter fordras att frågorna är av den arten att avgörandet inte kräver politiska avvägningar. Det är enligt utskottets uppfattning viktigt att de partssammansatta organens uppgifter bestäms så att verksamheten inte kommer att påverka de politiska förhållandena i kommunen eller landstingskommunen.

Utskottets uttalanden godtogs av riksdagen.

Det nu aktuella förslaget innebär som framgått väsentliga begränsningar i fråga om närvarorättens omfattning och personalföreträdarnas uppgifter, och till skillnad från PSO-systemet är all beslutanderätt förbehållen de politiskt valda ledamöterna. Enligt utskottets mening kan från konstitutio-

nell synpunkt inga erinringar riktas mot propositionens förslag. Utskottet har inte heller i övrigt – med undantag för en lagteknisk justering – funnit något att erinra mot förslaget. Utskottet vill tillägga att närvarorätt enligt förslaget skall tillåtas i alla typer av kommunala organ som har förvaltnings- och verkställighetsuppgifter och som sålunda utgör en nämnd i kommunalrättslig mening (prop. 1984/85:200 s. 20). Detta innebär att även organ med annan benämning än nämnd, t. ex. en beredning, faller under de föreslagna reglerna så snart nyss angivna förutsättningar är uppfyllda. Enda undantaget härifrån utgörs av utskott eller avdelning inom nämnd.

I 3 a kap. 11 § i förslaget till lag om ändring i kommunallagen anges att ersättare för personalföreträdare skall kallas endast om de skall tjänstgöra som *ledamöter*. Enligt utskottets mening bör på denna punkt företas den justeringen att det anges att ersättare skall kallas endast om vederbörande skall tjänstgöra som *personalföreträdare*. Med den ändringen tillstyrker utskottet förslaget i proposition 1984/85:200 till lag om ändring i kommunallagen. Vidare tillstyrks de båda i propositionen föreslagna följdändringarna, däribland förslaget till ändrad lydelse av 2 kap. 14 § och 3 kap. 5 § kommunalförbundslagen. Utskottets ställningstagande innebär att samtliga i ärendet väckta motioner avstyrks.

Hemställan

Utskottet hemställer

1. beträffande *ny kommunalförbundslag*

att riksdagen antar de genom proposition 1984/85:216 framlagda lagförslagen utom vad avser 2 kap. 14 § och 3 kap. 5 § kommunalförbundslagen,

2. beträffande *närvarorätt för personalföreträdare i kommunala nämnder*

att riksdagen

a) med bifall till proposition 1984/85:200 och med avslag på motionerna 1985/86:3, 1985/86:4, 1985/86:5, 1985/86:6 (yrk. 1) och 1985/86:7 antar de i propositionen framlagda lagförslagen, dock med den ändringen att 3 a kap. 11 § lagen om ändring i kommunallagen (1977:179) skall ha den i *bilaga* som *Utskottets förslag* betecknade lydelsen,

b) avslår motion 1985/86:6 (yrk. 2).

Stockholm den 5 november 1985

På konstitutionsutskottets vägnar

Olle Svensson

Närvarande: Olle Svensson (s), Yngve Nyquist (s), Bertil Fiskesjö (c), Hans Nyhage (m), Sture Thun (s), Anita Modin (s), Börje Stensson (fp), Gunnar Biörck i Värmdö* (m), Bengt Kindbom (c), Nils Berndtson (vpk), Reynoldh Furustrand* (s), Elisabeth Fleetwood* (m), Ingela Mårtensson* (fp), Ove Karlsson* (s) och Torgny Larsson* (s).

* Ej närvarande vid justeringen.

Reservation

Beträffande *närvarorätt för personalföreträdare i kommunala nämnder* anser Bertil Fiskesjö (c), Hans Nyhage (m), Börje Stensson (fp), Gunnar Biörck i Värmdö (m), Bengt Kindbom (c), Elisabeth Fleetwood (m) och Ingela Mårtensson (fp)

dels att den del av utskottets yttrande som börjar på s. 4 med "Erfarenheter-
na av" och slutar på s. 6 med "motioner avstyrks" bort ha följande lydelse:

Genom förslaget om närvarorätt för personalföreträdare i kommunala nämnder ges de fackliga organisationernas kommunalanställda personal möjlighet att, till skillnad från andra medborgare, påverka olika nämndbeslut, som det ankommer på de politiskt valda nämndledamöterna att fatta. Den särställning som berörd personal sålunda skulle ges måste anses strida mot grunderna för den kommunala representativa demokratin och mot den demokratiska principen om lika inflytandemöjligheter för alla röstberättigade medborgare. Förslaget kan inte anses stå i överensstämmelse med den kommunala likställighetsprincipen. Det intrång i den kommunala demokratin som ett genomförande av förslaget skulle komma att innebära är enligt utskottets mening oacceptabelt. Utskottet vill också påpeka att ett genomförande av förslaget för kommunerna innebär en extra ekonomisk belastning och utökad byråkrati. På grund av det anförda skall motionerna 1985/86:3, 1985/86:4, 1985/86:5, 1985/86:6 (yrk. 1) och 1985/86:7 bifallas och lagförslagen i proposition 1984/85:200 avslås. Utskottet anser inte att det, från de principiella utgångspunkter som angivits i det föregående, föreligger förutsättningar att framlägga något godtagbart förslag om närvarorätt för personalföreträdare i kommunala nämnder. Utskottet kan därför inte biträda förslaget i motion 1985/86:6 (yrk. 2). Utskottets ställningstagande i närvarorättsfrågan innebär att utskottet i fråga om lydelsen av 2 kap. 14 § och 3 kap. 5 § kommunalförbundsagen antar det förslag som framlagts i proposition 1984/85:216.

dels att utskottet under mom. 1 och 2 a bort hemställa

1. beträffande *ny kommunalförbundsagen*
att riksdagen antar de genom proposition 1984/85:216 framlagda lagförslagen,
2. beträffande *närvarorätt för personalföreträdare i kommunala nämnder*
att riksdagen
 - a) med bifall till motionerna 1985/86:3, 1985/86:4, 1985/86:5, 1985/86:6 (yrk. 1) och 1985/86:7 avslår de i proposition 1984/85:200 framlagda lagförslagen.

Regeringens förslag

Utskottets förslag

3 a kap.
11 §

Kallelser av personalföreträdare till sammanträden sker i samma ordning som gäller för kallelser av ledamöter i nämnden. Ersättare kallas endast då de skall tjänstgöra som *ledamöter*.

Kallelser av personalföreträdare till sammanträden sker i samma ordning som gäller för kallelser av ledamöter i nämnden. Ersättare kallas endast då de skall tjänstgöra som *personalföreträdare*.