Arbetsmarknadsutskottets betänkande 1986/87:18

om de statsanställdas medbestämmande vid beredningen av regeringsärenden (prop. 1986/87:147)

AU
1986/87:18

I betänkandet behandlas proposition 1986/87:147 om de statsanställdas medbestämmande vid beredningen av regeringsärenden samt två motioner som väckts med anledning av propositionen. I anslutning härtill tar utskottet upp tre motioner i ämnet som väcktes under den allmänna motionstiden i år. Vidare anmäls en punkt i detta ämne i proposition 1986/87:100 bilaga 2.

Sammanfattning

Utskottet tillstyrker att riksdagen godkänner ett i propositionen redovisat avtal mellan statens arbetsgivarverk och de statsanställdas huvudorganisationer om medbestämmande vid beredningen av regeringsärenden. Avtalet innebär att nu gällande avtal om information och förhandlingar i sådana fall ersätts av ett avtal om samverkan, varmed avses information eller överläggning.

Moderata samlingspartiets företrädare i utskottet föreslår i en reservation att riksdagen inte skall godkänna det framlagda avtalet. De anser tillsammans med företrädare för folkpartiet och centerpartiet i en annan reservation att gränsdragningen mellan den politiska demokratin och förhandlingsrätten bör bli föremål för utredning med sikte på en ändring i lagen om medbestämmande i arbetslivet (MBL).

Propositionerna

I proposition 1986/87:147 föreslår regeringen efter föredragning av statsrådet Holmberg att riksdagen skall

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

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

I proposition 1986/87:100 bilaga 2 punkt 4 bereds riksdagen tillfälle att ta del av vad som anförts om pågående förhandlingar om medbestämmandefrågor vid beredningen av regeringsärenden.

Motioner med anledning av propositionen

1986/87:A104 av Alf Wennerfors m. fl. (m) vari yrkas att riksdagen

1. avslår regeringens förslag i proposition 1986/87:147,

2. hos regeringen begär förslag till ändring i lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet beträffande medbestämmande vid beredning av regeringsärenden i enlighet med vad som i motionen anförs.

1986/87:A105 av Elver Jonsson m. fl. (fp) vari yrkas att riksdagen hos regeringen begär förslag till ändringar i MBL i enlighet med vad i motionen anförts.

Motioner från den allmänna motionstiden

1986/87:A734 av Alf Wennerfors m. fl. (m) vari yrkas

12. att riksdagen hos regeringen begär förslag till lagändringar om medbestämmande för arbetstagare inom offentlig förvaltning i enlighet med vad som i motionen anförts,

13. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts angående tillämpningen inom regeringskansliet av lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet.

Övriga yrkanden behandlas i ett senare betänkande.

1986/87:A736 av Elver Jonsson m. fl. (fp) vari yrkas

4. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om MBL inom offentlig sektor.

Övriga yrkanden behandlas i ett senare betänkande.

1986/87:A751 av Börje Hörnlund m. fl. (c) vari yrkas

1a. att riksdagen hos regeringen begär förslag om ändring i lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet angående en strikt gränsdragning mellan fackliga uppgifter och den politiska beslutsprocessen i regering, landsting och kommuner.

Övriga yrkanden behandlas i ett senare betänkande.

Utskottet

I propositionen föreslås att riksdagen skall godkänna ett avtal mellan statens arbetsgivarverk och de statsanställdas huvudorganisationer om medbestämmandet vid beredningen av regeringsärenden samt att regeringen bemyndigas att fördela arbetsgivaransvaret för avtalets tillämpning m. m. mellan myndigheter.

Avtalet innebär att nu gällande avtal om information och förhandlingar enligt lagen om medbestämmande i arbetslivet (MBL) vid beredningen av regeringsärenden ersätts av ett avtal om samverkan varmed avses information eller överläggning.

Enligt avtalet skall huvudorganisationerna informeras om viktigare frågor som skall behandlas i bl. a. beslut om propositioner, lagrådsremisser, förordningar, direktiv för offentliga utredningar, regleringsbrev, tjänstetillsättningar och förhandlingsuppdrag. Med viktigare frågor avses sådana som har betydande följder för arbetstagares anställnings- och arbetsvillkor. Avsikten är att informationen i regel skall lämnas i samband med delningen inom regeringskansliet, varefter huvudorganisationerna inom fem arbetsdagar har möjligheter att lämna synpunkter.

Den skriftliga informationen kan åtföljas av en muntlig, protokollförd överläggning, då behov härav anses föreligga. Vid bedömningen av om en överläggning behövs skall särskilt avseende fästas vid organisationernas önskemål.

Avtalet gäller fr. o. m. den 1 juli 1987 tills vidare med en uppsägningstid av sex månader.

Med anledning av propositionen har väckts två motioner. I motion 1986/87:A104 av Alf Wennerfors m. fl. (m) framhålls att det i propositionen redovisade avtalet endast skulle innebära en marginell förändring av de förhållanden som råder i dag. De anställdas organisationer skulle fortfarande ha långtgående möjligheter att påverka regeringens beslut. Förfarandet innebär också möjligheter för dessa att förlänga handläggningstiden i regeringskansliet. Dessutom skulle de i dag gällande avtalen återigen träda i kraft om avtalet av endera parten sägs upp.

Motionärerna slår fast att de anställdas organisationer över huvud taget inte bör ha rätt att påverka regeringens beslutsfattande. Förhandlings- och informationsrätten bör inskränkas till frågor som uteslutande rör arbetsförhållandena inom regeringskansliet. Det är lagstiftarnas uppgift att stifta lagar som inte leder till att den politiska demokratin träds för när. Slutsatsen är att propositionen bör avslås. Regeringen bör i stället skyndsamt återkomma till riksdagen med förslag till ändringar i MBL. Den översyn som sålunda bör komma till stånd bör avse den offentliga sektorn i sin helhet och syfta till en klar åtskillnad mellan statsmakternas roll som arbetsgivare och utövandet av de politiska ledningsfunktionerna.

I motion 1986/87:A105 av Elver Jonsson m. fl. (fp) anförs att det är otillfredsställande att gränsdragningen mellan de offentliganställdas arbetsförhållanden och den politiska demokratin bestäms av de avtalsslutande parterna på arbetsmarknaden. Med hänsyn till att regeringen — liksom riksdagen — utgör centrum för det politiska beslutsfattandet i Sverige bör förhandlings- och informationsskyldighet enligt MBL föreligga endast i frågor som rör interna arbetsförhållanden på resp. departement. Regeringen bör däremot inte — lika litet som riksdagen — vara skyldig att förhandla om politiska ställningstaganden angående t. ex. propositioner, utredningsdirektiv och utnämningar.

I motionen framhålls vidare att det är angeläget att en ändring snabbt kommer till stånd. Mot bakgrund av att den lagstadgade förhandlings- och informationsskyldigheten inte gäller så länge det föreliggande avtalet är i kraft bör därför detta godtas av riksdagen.

På längre sikt bör emellertid den politiska demokratins ställning och styrka regleras i lag, inte i avtal. Regeringen bör därför återkomma till

riksdagen med förslag till ändringar i MBL i enlighet med de riktlinjer som i det föregående anförts.

I de föreliggande motionerna från den allmänna motionstiden — 1986/87:A734 av Alf Wennerfors m. fl. (m), 1986/87:A736 av Elver Jonsson m. fl. (fp) samt 1986/87:A751 av Börje Hörnlund m. fl. (c) — anförs bl. a. att det krävs en klar gränsdragning mellan förhandlingsrätten och den politiska demokratin. Denna fråga bör emellertid inte överlåtas för avgörande i avtal mellan parterna på arbetsmarknaden utan regleras genom erforderliga ändringar i MBL. Den översyn av lagen som förordas bör avse de politiska besluten i hela den offentliga sektorn.

Utskottet hälsar med tillfredsställelse att frågan om *de statsanställdas medbestämmande vid beredningen av regeringsärenden* genom det ingångna avtalet nu bringats till en lösning. Därmed tillgodoses också önskemål härom som framförts av riksdagen under senare år (se bl. a. KU 1983/84:30, AU 1984/85:3 och AU 1985/86:6).

Enligt utskottets uppfattning innebär avtalets utformning att de statsanställda ges den information och möjlighet till inflytande som de i likhet med anställda inom andra sektorer bör ha rätt till. Det bör emellertid mot bakgrund av avtalets utformning inte råda något tvivel om att det är regeringen som fattar de politiska besluten.

Riksdagen bör sålunda godkänna det i propositionen redovisade ingångna avtalet beträffande de statsanställdas medbestämmande vid beredningen av regeringsärenden. Som tidigare nämnts ersätter detta avtal det mer långtgående avtal som tillkom år 1977 under den borgerliga trepartiregeringens tid. Motion A104 bör därför avslås i motsvarande del.

Regeringen bör ges det begärda bemyndigandet att bestämma vilka myndigheter som skall utöva arbetsgivarens befogenheter vid tillämpningen av avtalet m. m.

Den anmälan om pågående förhandlingar beträffande medbestämmandet vid beredningen av regeringsärenden bör med hänvisning till det ovan anförda läggas till handlingarna.

Utskottet tar slutligen upp den i motionerna aktualiserade frågan om en *översyn av MBL i den offentliga sektorn*. Av utskottets ställningstagande beträffande det ingångna avtalet framgår att frågan om de statsanställdas medbestämmande vid beredningen av regeringsärenden enligt utskottets mening på ett tillfredsställande sätt kan lösas avtalsvägen. Det saknas därför anledning för riksdagen att ta initiativ till att hithörande frågor blir föremål för särskilda överväganden med sikte på ändringar i lagstiftningen. Yrkanden härom i motionerna A104, A105, A734, A736 och A751 avstyrks med hänvisning härtill.

Hemställan

Utskottet hemställer

1. beträffande *de statsanställdas medbestämmande vid beredningen av regeringsärenden*

att riksdagen med avslag på motion 1986/87:A104 yrkande 1

dels godkänner det i proposition 1986/87:147 framlagda avtalet den 31 mars 1987 mellan statens arbetsgivarverk och de statsanställdas huvudorganisationer,

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

2. beträffande *översyn av MBL i den offentliga sektorn*

att riksdagen avslår motionerna 1986/87:A104 yrkande 2, 1986/87:A105, 1986/87:A734 yrkandena 12 och 13, 1986/87:A736 yrkande 4 och 1986/87:A751 yrkande 1 a.

3. att riksdagen lägger till handlingarna vad som anförts i proposition 1986/87:100 bilaga 2 punkt 4 om medbestämmandefrågor vid beredningen av regeringsärenden.

Stockholm den 15 maj 1987

På arbetsmarknadsutskottets vägnar

Lars Ulander

Närvarande: Lars Ulander (s), Alf Wennerfors (m), Lahja Exner (s), Bengt Wittbom (m), Sten Östlund (s), Bo Nilsson (s), Charlotte Branting (fp), Sonja Rembo (m), Ingvar Karlsson i Bengtsfors (c), Johnny Ahlqvist (s), Sigge Godin (fp), Monica Öhman (s), Ture Ångqvist (s), Karl-Erik Persson (vpk) och Görel Thurdin (c).

Reservationer

1. De statsanställdas medbestämmande vid beredningen av regeringsärenden (mom. 1)

Alf Wennerfors, Bengt Wittbom och Sonja Rembo (alla m) anser

dels att den del av utskottets yttrande på s. 4 som börjar med "Utskottet hälsar" och slutar med "avtalet m. m." bort ha följande lydelse:

Enligt utskottets uppfattning bör de anställdas organisationer inte ha rätt att påverka regeringens politiska beslutsfattande. I praktiken skulle detta innebära att de statsanställda ges en dubbel rösträtt. Förhandlings- och informationsrätten bör därför — som framhålls i motion 1986/87:A104 (m) — inskränkas till frågor som uteslutande rör arbetsförhållandena inom regeringskansliet. Det är lagstiftarens uppgift att stifta lagar som inte leder till att den politiska demokratin träds för när. Detta kan inte överlåtas åt de avtalsslutande parterna.

Det nu föreliggande avtalet innebär att de anställdas organisationer fortfarande skulle ha långtgående möjligheter att påverka regeringens beslut. Förfarandet innebär också möjligheter för dessa att förlänga handläggningstiden i regeringskansliet.

Slutligen skulle de i dag gällande avtalen återigen träda i kraft om avtalet av endera parten sägs upp.

Av det anförda framgår att utskottet ställer sig bakom förslaget i motion A104 (m) att avtalet bör avvisas av riksdagen. Som en följd härav bör regeringen inte ges det begärda bemyndigandet.

dels att utskottets hemställan under 1 bort ha följande lydelse:

1. beträffande *de statsanställdas medbestämmande vid beredningen av regeringsärenden*

att riksdagen med bifall till motion 1986/87:A104 yrkande 1

dels avslår det i proposition 1986/87:147 framlagda avtalet den 31 mars 1987 mellan statens arbetsgivarverk och de statsanställdas huvudorganisationer,

dels avslår det i propositionen begärda bemyndigandet för regeringen att bestämma vem som skall utöva arbetsgivarens befogenheter vid tillämpningen av avtalet eller vid någon annan samverkan med arbetstagarorganisationer under beredningen av regerings-, departements- eller statsrådsärenden.

2. Översyn av MBL i den offentliga sektorn(mom. 2)

Alf Wennerfors (m), Bengt Wittbom (m), Charlotte Branting (fp), Sonja Rembo (m), Ingvar Karlsson i Bengtsfors (c), Sigge Godin (fp) och Görel Thurdin (c) anser

dels att den del av utskottets yttrande på s. 4 som börjar med "Utskottet tar" och slutar med "hänvisning härtill" bort ha följande lydelse:

Frågan om gränsdragningen mellan den politiska demokratin och de offentliganställdas förhandlingsrätt bör inte bestämmas av parterna i avtal. Den bör bli föremål för utredning med sikte på en ändring i medbestämmandelagen. Den av utskottet förordade översynen bör omfatta de politiska besluten i hela den offentliga sektorn. Utskottet vill i detta sammanhang erinra om att utskottet för flera år sedan i överensstämmelse bl. a. med önskemål härom från Kommunförbundet och Landstingsförbundet förordat en utredning om MBL i kommuner och landsting (AU 1981/82:4). Det är sålunda hög tid att utredningsarbetet kommer i gång. Utskottets ställningstagande — som bör ges regeringen till känna — innebär att utskottet tillstyrker de här aktuella motionerna från moderata samlingspartiet, folkpartiet och centerpartiet.

dels att utskottets hemställan under 2 bort ha följande lydelse:

2. beträffande *översyn av MBL i den offentliga sektorn*

att riksdagen med bifall till motionerna 1986/87:A104 yrkande 2, 1986/87:A105, 1986/87:A734 yrkandena 12 och 13, 1986/87:A736 yrkande 4 och 1986/87:A751 yrkande 1 a som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört.

1. De statsanställdas medbestämmande vid beredningen av regeringsärenden (mom. 1)

Charlotte Branting (fp), Ingvar Karlsson i Bengtsfors (c), Sigge Godin (fp) och Görel Thurdin (c) anför:

Som framgår av reservation 2 till detta betänkande anser vi att frågan om gränsdragningen mellan den politiska demokratin och de offentliganställdas förhandlingsrätt bör bestämmas på annat sätt än avtalsvägen. Vi har därför föreslagit att denna fråga bör bli föremål för en utredning med sikte på en ändring i medbestämmandelagen.

Mot bakgrund av att den lagstadgade förhandlings- och informationsskyldigheten inte gäller så länge det aktuella avtalet är i kraft har vi emellertid inte velat motsätta oss det föreliggande avtalet. Vi vill understryka att detta avtal är en kortsiktig lösning. På längre sikt måste — som ovan nämnts — en ändring göras i medbestämmandelagen.

2. De statsanställdas medbestämmande vid beredningen av regeringsärenden (mom. 1)

Karl-Erik Persson (vpk) anför:

Det är uppenbart att MBL inte givit de anställda de demokratiska fri- och rättigheter de har rätt att kräva. Arbetarna och deras fackföreningar har också under de år som gått sedan lagen kom till upplevt MBL som en stor besvikelse. Vpk förordar därför att lagen blir föremål för en genomgripande översyn. Till den frågan blir det anledning återkomma när riksdagen senare skall ta ställning till medbestämmandelagstiftningen i sin helhet.

Mot den angivna bakgrunden har jag inte velat motsätta mig det föreliggande avtalet, som för övrigt visar att det är de anställda som har anledning att känna besvikelse över MBL:s tillämpning.

Svenskt Tryck Stockholm 1987