

Konstitutionsutskottets betänkande

1978/79:38

med anledning av propositionen 1978/79:188 om fördjupad företagsdemokrati i kommuner och landstingskommuner samt motioner

I detta betänkande behandlas propositionen 1978/79:188 samt motionen 1978/79:1095, som väckts under den allmänna motionstiden, och motionen 1978/79:2640, som väckts med anledning av propositionen.

Propositionen

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 (1977:179) och lagen (1957:281) 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 och 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.

Motionerna

I motionen 1978/79:1095 av Hilding Johansson m. fl. (s) föreslås att riksdagen hemställer hos regeringen att den snarast lägger fram förslag på grundval av kommunaldemokratiutredningens betänkande (SOU 1977:39) Företagsdemokrati i kommuner och landstingskommuner.

Motionärerna framhåller att två frågor, som rör medbestämmandet för de anställda i kommuner och landstingskommuner, inte har fått någon lösning genom medbestämmandelagen (MBL). Det gäller möjligheterna att låta partssammansatta organ fatta beslut i vissa frågor och att ge företrädare för de anställda närvarorätt i kommunala styrelser och nämnder. Dessa frågor har behandlats av utredningen om den kommunala demokratin. Utredningen har presenterat ett förslag till lösning i betänkandet Företagsdemokrati i kommuner och landstingskommuner.

I motionen anförs att kommunallagstiftningen lägger hinder i vägen för ett mera utvecklat medbestämmande genom verksamhet i partssammansatta organ. Demokratiutredningens förslag innebär emellertid att det genom ändringar i kommunallagen skulle bli möjligt att inrätta partssammansatta organ med vissa beslutsfunktioner.

Motionärerna erinrar vidare om den särskilda lagen (1972:271) om närvarorätt vid sammanträde med kommunal eller landstingskommunal nämnd och den försöksverksamhet som har bedrivits med stöd av denna lag. Erfarenheterna av försöksverksamheten har enligt motionärerna varit att såväl de anställda som de förtroendevalda har upplevt närvarorätten som värdefull. I motionen redovisas demokratiutredningens förslag om en mera permanent form av närvarorätt för de anställda inom den kommunala sektorn.

Demokratiutredningens förslag om partssammansatta organ och närvarorätt har enligt motionen stötts av samtliga huvudorganisationer på den kommunala arbetsmarknaden. Utredningens förslag har också fått ett mycket starkt stöd vid remissbehandlingen av betänkandet. Något lagförslag på grundval av betänkandet har emellertid inte lagts fram för riksdagen. De anställda inom den stora och växande kommunala sektorn får enligt motionen inte bli utestängda från demokratiseringen av arbetslivet. Riksdagen bör därför utan ytterligare dröjsmål föreläggas lagförslag som öppnar vägen för medbestämmande för de anställda också på de kommunala arbetsplatserna.

I motionen 1978/79:2640 av Britta Hammarbacken m. fl. (c) hemställs att riksdagen beslutar avslå propositionen 1978/79:188 i avvaktan på fullföljt utredningsarbete.

I motionen anförs att en del remissinstanser redovisade kritiska synpunkter på några av de lösningar som skisserades i demokratiutredningens betänkande. Detta föranledde att en särskild kommitté tillsattes för fortsatt utredning av frågan om medbestämmande för de kommunalanställda och

särskilt frågan om partssammansatta organ med beslutanderätt. Kommittén avser enligt kommittéberättelsen att under innevarande år lämna ett betänkande i huvudfrågan. Eftersom frågan är av principiell betydelse och, som vissa remissvar visar, kan vara av komplicerad beskaffenhet, anser motionärerna att detta betänkande borde ha inväntats innan ett förslag förelades riksdagen. Underlaget för ställningstagandet i frågan bör vara så brett som möjligt.

Motionärerna förutsätter att lagrådet ges tillfälle att avge yttrande innan en ny proposition framläggs för riksdagen.

Bakgrund

Utredningen om den kommunala demokratin m. m.

Demokratiutredningen tillkallades år 1970 för att göra en översyn av den kommunala demokratin. Genom tilläggsdirektiv våren 1972 fick utredningen i uppdrag att utreda vissa frågor om personalinflytandet i den kommunala verksamheten.

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

Utredningens förslag innebär bl. a. att kommunallagen och lagen om kommunalförbund ändras så att partssammansatta organ med förvaltnings- och verkställighetsuppgifter kan inrättas i kommunerna och landstingskommunerna. Vissa grundläggande regler om de partssammansatta organen tas in i kommunallagen. 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.

I den andra huvuddelen av betänkandet behandlar utredningen närvarorättsfrågan. Utredningen föreslår att en permanent lag om närvarorätt för personalföreträdare vid sammanträde med kommunal eller landstingskommunal nämnd skall ersätta den försökslagstiftning om närvarorätt som tillkom år 1972.

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. En negativ inställning till förslaget redovisar en landstingskommun, 15 kommuner och ytterligare några remissinstanser.

Remissopinionen är splittrad i närvarorättsfrågan. 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.

Utredningen om medbestämmande för kommunalanställda m. m.

Efter bemyndigande den 31 augusti 1978 av den dåvarande regeringen tillkallades en särskild utredare för fortsatt utredning av frågan om medbestämmande för de anställda i kommuner och landstingskommuner, m. m.

I direktiven för utredaren (Dir 1978:63) redovisas bl. a. vissa remissinstansers kritik mot demokratiutredningens förslag. Kritiken avsåg framför allt frågan om skyddet för den politiska demokratin. I direktiven anförs vidare att huvuduppgiften för utredaren, som bör utgå från demokratiutredningens förslag, blir att söka finna lösningar som tillgodoser personalens krav på medbestämmande utan att den politiska demokratin sätts åsido. En utgångspunkt för arbetet bör vara att MBL liksom hittills bör gälla fullt ut också på det kommunala området. Regler som för detta område innebär undantag från vad som föreskrivs i MBL bör emellertid kunna övervägas i den mån sådana regler på någon punkt framstår som särskilt angelägna mot bakgrund av de förslag i övrigt som utredaren lägger fram. Demokratiutredningens förslag om partssammansatta organ med beslutanderätt bör enligt direktiven övervägas särskilt.

Regeringen meddelade genom beslut den 5 oktober 1978 tilläggsdirektiv (Dir 1978:87) till utredningen om medbestämmande för kommunalanställda m. m. Det tidigare bemyndigandet ändrades så att regeringen bemyndigade chefen för kommundepartementet att tillkalla en kommitté med högst sju ledamöter för fortsatt utredning av frågan om medbestämmande för de anställda i kommuner och landstingskommuner, m. m. Några tillägg i sak till de tidigare direktiven gjordes inte.

Enligt 1979 års kommittéberättelse avser kommittén att avge ett betänkande i huvudfrågan under detta år.

PSO-utredningen

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 slås fast 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. Utredningen anser det onödigt att ta in särskilda regler i lag eller motiv till lagförslag i syfte att göra det omöjligt för

förtroendevalda att lämna beslutsrätt till partssammansatta organ i frågor där den kommunaldemokratiska kontrollen är betydelsefull. Den arbetsrättsliga lagstiftningen, det nya huvudavtalet samt kommunallagens allmänna utformning anses till fyllest som begränsningar.

Arbetsrättsreformen m. m.

Genom 1965 års förhandlingsrättsreform skapades förutsättningar för stats- och kommunaltjänstemännens fackliga organisationer att träffa kollektivavtal med arbetsgivarna beträffande tjänstemännens ekonomiska villkor och anställningsförhållanden i övrigt. Vid reformen undantogs emellertid genom bestämmelser i statstjänstemannalagen (1965:274) och kommunaltjänstemannalagen (1965:275) vissa betydelsefulla frågor från det avtalsbara området. Det gällde t. ex. frågor om myndighets verksamhet, tjänsteorganisationens utformning, tjänstetillsättning och disciplinär bestraffning. 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), som utgör grunden för arbetsrättsreformen, skapades en gemensam grund för de anställdas medbestämmande i offentlig och enskild verksamhet. Lagen är tillämplig på förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare. 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 arbete 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 informationsskyldighet för arbetsgivaren, medbestämmanderätt genom kollektivavtal samt tolkningsföreträde 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.

Någon motsvarighet till avtalsförbudet i statstjänstemannalagen och 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 demokratin 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 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 offentligtanställda 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 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 demokratin område. Inget ärende har hittills hänskjutits till den särskilda nämnden.

Utskottet

Företagsdemokratin i kommuner och landstingskommuner har utvecklats på flera sätt under efterkrigstiden. Det har skett genom företagsnämndsverksamhet, samverkan i fråga om personaladministration, arbetarskydd och arbetsmiljö, arbetstagnarnas medverkan i rationaliseringsverksamheten och förbättring av de fackliga förtroendemännens ställning. Viktiga led i utvecklingen har varit de avtal om företagsnämnder, arbetsmiljö och rationalisering

som parterna på den kommunala arbetsmarknaden har slutit. Parterna har också inrättat centrala råd för samarbetsfrågor och bedrivit försöksverksamhet med nya former för fördjupad företagsdemokrati.

Frågan om ökat inflytande för de kommunalt anställda har diskuterats ingående i samband med demokratisträvandena på arbetsmarknaden i allmänhet. Det har ansetts vara ett gemensamt intresse för arbetsgivare och arbetstagare på den kommunala sektorn att också de som är anställda i kommunernas och landstingskommunernas förvaltningar får insyn i och inflytande över verksamheten på sina arbetsområden. 1976 års arbetsrättsreform omfattar även kommunala anställningsförhållanden.

I betänkandet Företagsdemokrati i kommuner och landstingskommuner föreslår demokratiutredningen lagstiftning som avses göra det möjligt att träffa kollektivavtal om inrättande av partssammansatta organ i kommuner, landstingskommuner och kommunalförbund och om närvarorätt för personalföreträdare vid kommunala nämndsammansattnaden. Demokratiutredningen betonar att den fortgående demokratiseringen av arbetslivet är av största vikt även när det gäller den kommunala sektorn.

I propositionen 1978/79:188 framhålls att en vidareutveckling av företagsdemokratin på den kommunala sektorn är 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 den enskilda sektorn. De företagsdemokratiska strävandena inom den kommunala sektorn får dock lika litet som inom den statliga sektorn leda till en ordning som strider mot den politiska demokratis principer.

Även utskottet anser att inflytandet för de kommunalt anställda, som utgör en mycket stor grupp av arbetstagare, skall bygga på samma regler som gäller för den privata arbetsmarknaden men att denna princip bör vika när det krävs av hänsyn till den politiska demokratin. Den kommunala verksamheten kommer att vinna på att de anställdas kunskaper, synpunkter och erfarenheter kan göra sig gällande och tas till vara bättre än hittills. De anställdas arbetstillfredsställelse och utvecklingsmöjligheter bör också kunna bli bättre, om de får ett ökat inflytande på de områden där de är verksamma.

Förslagen i propositionen, som syftar till att utveckla och fördjupa företagsdemokratin i kommuner och landstingskommuner, gäller partssammansatta organ, dvs. organ som består av företrädare för kommunen resp. landstingskommunen och för arbetstagarna. I propositionen föreslås att kommunallagen och lagen om kommunalförbund ändras så att det blir möjligt att inrätta partssammansatta organ i kommuner, landstingskommuner och kommunalförbund. Frågan om en permanent lagstiftning om närvarorätt för personalföreträdare vid kommunala nämnders sammansattnaden tas däremot inte upp i propositionen. Med hänsyn till den kritik som flera remissinstanser framförde mot demokratiutredningens förslag och till att

försöksverksamheten med närvarorätt avses fortsätta till halvårsskiftet 1980 är det enligt propositionen inte påkallat att nu ta upp närvarorätsfrågan. Föredragande departementschefen erinrar om att frågan ingår i det uppdrag som lämnats åt kommittén för fortsatt utredning av frågan om medbestämmande för de anställda i kommuner och landstingskommuner. Utskottet kan ansluta sig till den bedömning som görs i propositionen.

I propositionen lämnas allmänna synpunkter på verksamhet med partsammansatta organ inom den kommunala sektorn. Utskottet kan i allt väsentligt instämma i vad som i dessa delar sägs i propositionen. Arbetsrättsreformen är grunden för de anställdas rätt till insyn och medbestämmande. Den är utgångspunkten för förslaget om partssammansatta organ liksom för alla andra förslag om fördjupad företagsdemokrati i kommunerna och landstingskommunerna. Genom arbetsrättsreformen har riktlinjer dragits upp för gränsdragningen mellan den politiska demokratin och företagsdemokratin. Reformen på den kommunala sektorn får inte rubba denna avvägning mellan den politiska demokratin och företagsdemokratin. För den kommunala sektorn gäller självfallet inte samma förutsättningar som för den privata sektorn. Även mellan statlig och kommunal verksamhet finns skillnader som måste beaktas i detta sammanhang. De kommunala nämnderna har en renodlat politisk sammansättning. Kommunallagen utgår från att de förtroendevalda i nämnderna deltar även i beredningen av ärendena och i verkställandet av besluten. Utmärkande för den kommunala verksamheten är att ett politiskt ansvar kan utkrävas i alla frågor.

Förslaget i propositionen innebär att partssammansatta organ med förvaltnings- och verkställighetsuppgifter skall kunna inrättas i kommuner, landstingskommuner och kommunalförbund. Utskottet anser att sådana partsammansatta organ blir ett värdefullt komplement till de medinflytandereformer som MBL erbjuder. Verksamhet med partssammansatta organ har fördelar på den kommunala sektorn i det hänseendet att de anställdas medbestämmande därigenom på ett naturligt och väl avgränsat sätt byggs in i den kommunala organisationen.

Propositionens förslag är enligt utskottets mening i det stora hela väl avvägt. Det anger en rimlig lösning på frågan hur verksamheten med partsammansatta organ skall kunna lösas samtidigt som den politiska demokratin lämnas orubbad.

I motionen 1978/79:2640 av Britta Hammarbacken m. fl. (c) yrkas att riksdagen avslår propositionen i avvaktan på fullföljt utredningsarbete. Motionärerna åberopar att frågan om partssammansatta organ är av principiell betydelse och att den, som framgår av remissyttrandena över demokratiutredningens förslag, kan vara av komplicerad beskaffenhet. Ett betänkande av kommittén för fortsatt utredning av frågan om medbestämmande för de kommunalt anställda borde ha inväntats innan ett förslag förelades riksdagen. Motionärerna förutsätter dessutom att yttrande från lagrådet inhämtas innan en ny proposition läggs fram.

Frågan om partssammansatta organ inom den kommunala sektorn har först behandlats av den gemensamma utredning, den s. k. PSO-utredningen, som parterna på den kommunala arbetsmarknaden har genomfört. I sin rapport fastslog utredningen att parterna är ense om bedömningen att kommunallagen bör ändras så att det blir möjligt att inrätta partssammansatta organ med viss beslutsrätt. Demokratiutredningen har sedan behandlat frågan i sitt betänkande som i denna del var i huvudsak enhälligt. En bred majoritet av remissinstanserna var positiva till demokratiutredningens förslag om partssammansatta organ. De synpunkter och önskemål om förbättringar som framfördes av vissa remissinstanser har på flera punkter beaktats i propositionen. Det gäller bl. a. den viktiga gränsdragningen mellan de frågor som måste förbehållas de politiska organen och de ärenden som kan överlämnas åt partssammansatta organ. Utskottet anser det angeläget att lösningen av frågan om partssammansatta organ inom den kommunala sektorn inte dröjer längre. Mot den bakgrunden avstyrker utskottet motionsyrkandet om avslag på propositionen. Utskottet delar motionärernas uppfattning att den föreslagna lagstiftningen om partssammansatta organ har principiell räckvidd. Det finns därför anledning för statsmakterna att noga följa de nya reglernas tillämpning.

I det följande tar utskottet upp vissa frågor i anslutning till propositionen vilka utskottet har funnit anledning att uppmärksamma närmare.

Frågan om de konstitutionella förutsättningarna för verksamhet med partssammansatta organ i kommuner och landstingskommuner behandlas i demokratiutredningens betänkande, i några remissyttranden och i propositionen. 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.

De partssammansatta organens uppgiftsområde begränsas enligt propositionens lagförslag i sakligt hänseende endast genom föreskriften att organen får ha hand om ärenden som rör förhållandet mellan kommunen eller landstingskommunen som arbetsgivare och dess arbetstagare. Som framgår

av demokratiutredningens betänkande och propositionen är tanken att de partssammansatta organen i första hand skall arbeta med frågor som gäller personalpolitik, personaladministration, arbetsmiljö-, rationaliserings- och organisationsfrågor, personalinformation och planläggning av det löpande förvaltningsarbetet.

Vid sidan av den mycket allmänt hållna sakliga begränsning som sålunda anges i lagförslaget begränsas de partssammansatta organens uppgiftsområde genom föreskrifter av mera formell karaktär. Det sker på tre vägar som delvis sammanfaller och som tillsammans är av avgörande betydelse när ett partssammansatt organs uppgifter skall bestämmas.

De partssammansatta organen kan bara få berednings-, förvaltnings- och verkställighetsfunktioner. Denna begränsning medför att partssammansatta organ inte kan utöva kommunens beslutanderätt, som enligt 1 kap. 5 § kommunallagen tillkommer fullmäktige. Denna beslutanderätt omfattar alla viktigare finansiella frågor. Fullmäktige beslutar om förfogande över kommunens förmögenhet, om utgifter, anslag och anslagsvillkor, om kommunalskattens storlek samt om den kommunala förvaltningens organisation och verksamhetsformer. Partssammansatta organ kan inte heller få till uppgift att avgöra sådana frågor som fullmäktige har delegerat till en nämnd med stöd av 1 kap. 5 § kommunallagen.

Frågor som avser den kommunala verksamhetens mål, inriktning, omfattning eller kvalitet får enligt propositionens förslag inte överlämnas för avgörande åt partssammansatta organ. Den gränsdragning mellan den politiska demokratin och företagsdemokratin som görs genom denna regel får sitt innehåll i de uttalanden som i samband med arbetsrättsreformen gjordes i förarbetena till LOA. Hela det område som enligt dessa förarbeten bör förbehållas de politiska organen undantas från de partssammansatta organens uppgiftsområde. Uttalandena tjänar till ledning när det gäller att bestämma de partssammansatta organens uppgifter.

Ärenden enligt 3 § första stycket förvaltningslagen (1971:290), dvs. ärenden som avser myndighetsutövning mot enskild, skall med vissa angivna undantag enligt propositionens förslag inte få överlämnas åt partssammansatta organ. Därigenom undantas i princip verksamhet som riktar sig mot allmänheten från de partssammansatta organens uppgiftsområde.

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.

I propositionen illustreras den gränsdragning som blir nödvändig i

praktiken, när ett partssammansatt organs uppgifter skall bestämmas, med exempel från barnomsorgsområdet. Bl. a. anförs att ett partssammansatt organ kan få till uppgift att inom de ekonomiska ramar som parterna har kommit överens om avgöra vissa frågor som rör arbetsmiljön på daghemmen i kommunen.

Utskottet vill erinra om att det av bestämmelsen i 1 kap. 5 § kommunalagen om funktionsfördelningen mellan de kommunala organen följer att befogenheten att bevilja anslag ligger hos fullmäktige: Av de tidigare nämnda uttalandena om medbestämmandets gränser i förarbetena till LOA framgår att det bör tillkomma de politiska organen att bestämma de ramar, inbegripet resursramar, inom vilka myndigheternas verksamhet skall bedrivas.

I propositionen anförs vidare att partssammansatta organ aldrig kan 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 enligt propositionen ankomma på de politiskt valda organen att besluta i sådana frågor. Utskottet instämmer i dessa uttalanden.

Ett partssammansatt organ är avsett att ingå i den kommunala organisationen som ett organ av sitt eget slag. Demokratiutredningen påpekar att partssammansatta organ enligt den modell som utredningen föreslår inte blir att betrakta som nämnd i kommunalrättslig mening utan som en särskild form av verkställighets- och samrådsorgan på lägre nivå. I propositionen framhålls att det partssammansatta organet är ett särskilt förvaltnings- och verkställighetsorgan som är underställt nämnden.

Enligt demokratiutredningens förslag är det nämnden som inom de ramar som anges i kollektivavtalet beslutar att uppgifter skall överföras till det partssammansatta organet. I propositionen väljs en annan modell. Fullmäktige inrättar det partssammansatta organet och anger dess uppgifter i ett reglemente när fullmäktige har godkänt medbestämmandeavtalet. Med denna modell fyller nämnden inte någon funktion när det gäller inrättandet av ett partssammansatt organ och överföring av uppgifter till organet.

Utskottet vill understryka att de partssammansatta organens ställning i den kommunala organisationen inte förändras i förhållande till demokratiutredningens förslag på grund av den nya metod för inrättande och uppgiftsöverföring som föreslås i propositionen. Partssammansatta organ är en särskild typ av organ. De har inte ställning av nämnder utan är underställda dessa. De kan inte vara verksamma på de områden som är förbehållna de politiskt sammansatta organen.

Mot bakgrund av vad som nyss anförts anser utskottet också att rätten att återkalla uppdrag som har lämnats till partssammansatta organ, såsom föreslås i propositionen, skall utövas av nämnderna. Detta ökar möjligheterna att utan alltför stort dröjsmål genomföra en återkallelse, om en sådan åtgärd skulle bli nödvändig. Utskottet anser det också lämpligt med hänsyn

till de partssammansatta organens ställning att revisionsansvaret för organens verksamhet ligger kvar hos nämnderna. Att de partssammansatta organen är underställda nämnderna markeras också av att de inte har rätt att väcka ärenden hos fullmäktige. Det är inte heller möjligt att framställa interpellation till ordföranden i ett partssammansatt organ. Vidare är kommunallagens bestämmelser om beredningstvång inte tillämpliga på de partssammansatta organen.

Förslaget i propositionen innebär att frågan om inrättande av partssammansatta organ kan komma att prövas både som kommunalbesvärsmål och som arbetstvist. Kommunalbesvär kan anföras såväl över fullmäktiges beslut om inrättande av partssammansatta organ som över beslut av ett partssammansatt organ. Besvärsmyndighetens prövning i kommunalbesvärsmålet sker med tillämpning av bl. a. kommunallagens bestämmelser, medan arbetsdomstolens avgöranden i arbetstvister vilar på arbetsrättslig grund. I detta sammanhang kan noteras att ett kollektivavtal som strider mot kommunallagen är utan verkan. Propositionens förslag om rättslig reglering av de partssammansatta organen innebär att man får en något klarare skiljelinje mellan kommunalrätt och arbetsrätt. Detta utesluter inte att problem rörande förhållandet mellan de båda regelsystemen kan uppkomma. Dessa problem får överlämnas åt rättspraxis. Några särskilda lagstiftningsåtgärder med anledning av att vissa frågor kan komma att prövas både som kommunalbesvärsmål och som arbetstvist anser utskottet inte behövliga. När de partssammansatta organen väl fungerar i enlighet med medbestämmandeavtalet och det reglemente som fullmäktige antagit torde det i praktiken inte finnas något större utrymme för arbetsrättsliga tvister mellan kommunen och arbetstagarorganisationerna rörande verksamheten med organen.

Utöver det ovan anförda har propositionen inte gett utskottet anledning till något särskilt uttalande. Utskottet tillstyrker att riksdagen godtar de båda lagförslagen med vissa redaktionella ändringar som framgår av *bilagorna 1 och 2*.

I motionen 1978/79:1095 av Hilding Johansson m. fl. (s), vilken väcktes under den allmänna motionstiden, föreslås att riksdagen hemställer hos regeringen att den snarast lägger fram förslag på grundval av demokratiutredningens betänkande Företagsdemokrati i kommunerna och landstingskommuner. Utskottet föreslår att motionen förklaras besvarad med vad utskottet har anfört.

Utskottet hemställer
att riksdagen

1. med anledning av propositionen 1978/79:188 och med avslag på motionen 1978/79:2640 antar de i bilagorna 1 och 2 till detta betänkande intagna förslagen till lag om ändring i kommunallagen (1977:179) och lag om ändring i lagen (1957:281) om kommunalförbund,

2. förklarar motionen 1978/79:1095 besvarad med ställningstagandet under I och med vad utskottet anför.

Stockholm den 10 maj 1979

På konstitutionsutskottets vägnar

KARL BOO

Närvarande: Karl Boo (c), Hilding Johansson (s), Holger Mossberg (s), Bertil Fiskesjö (c), Torkel Lindahl (fp), Sven-Erik Nordin (c), Lars Schött (m), Bengt Kindbom (c), Yngve Nyquist (s), Britta Hammarbacken (c), Per Unckel (m), Marianne Stålborg (s), Lars-Ingvar Sörenson (s) och Gusti Gustavsson (s).

Särskilda yttranden

1. av Britta Hammarbacken (c)

I motion 1978/79:2640 hemställs att riksdagen beslutar avslå proposition 1978/79:188 i avvaktan på fullföljt utredningsarbete. Denna proposition är grundad på förslag som utarbetats av utredningen om den kommunala demokratin. Under remissbehandlingen påpekade ett flertal instanser att bl. a. frågan om partssammansatta organ är principiellt och praktiskt komplicerad. Av denna anledning tillkallades en särskild kommitté för fortsatt utredning av frågan om medbestämmande för de anställda i kommuner och landstingskommuner. Ur direktiven till denna utredning kan citeras: "Demokratiutredningens förslag om partsammansatta organ med beslutanderätt bör övervägas särskilt." Det är därför förvånande att regeringen ansett sig kunna undvara den analys som (enligt kommittéberättelsen) var avsedd att lämnas redan under innevarande år. Denna analys borde enligt min mening ha inväntats. Utskottet i övrigt ansåg att förslaget skulle sakbehandlas. Man instämmer däremot i uppfattningen att den föreslagna lagstiftningen har principiell räckvidd och anser därför att det finns anledning för statsmakterna att noga följa de nya reglernas tillämpning. Då detta förutsätter en möjlighet att efter en tids praktisk tillämpning göra en utvärdering av de erfarenheter som vunnits särskilt på de områden som kritiserats under remisstiden, har jag ansett det möjligt att biträda utskottets bedömningar trots min principiella invändning.

2. av Bertil Fiskesjö (c) och Britta Hammarbacken (c).

Utredningen om den kommunala demokratin föreslog att de kommunala nämnderna skulle kunna överlåta vissa beslutsbefogenheter till partssammansatt organ. Besluten i dessa organ skulle anmälas till vederbörande

nämnd. Nämnden tillerkändes vidare rätten att om "synnerliga skäl" förelåg återkalla givna uppdrag.

I propositionen och i utskottsbetänkandet fastläggs en delvis annorlunda ordning. Det är fullmäktige som skall inrätta de partssammansatta organen och fastställa deras uppgifter. Anmälningsskyldigheten till nämnden tas bort. Genom dessa revideringar förändras onekligen de partssammansatta organens ställning. De blir mera fristående gentemot de nämnder som de övertar uppgifter ifrån.

Trots dessa förändringar skall dock återkallelserätten enligt förslaget ligga kvar på vederbörande nämnd. Det innebär således att uppdraget ges av ett organ – fullmäktige – medan rätten att återta uppdraget läggs på ett annat – nämnden. Detta är enligt vår mening ingen bra ordning. Den strider mot den i övrigt allmänt gällande principen att en som ger ett uppdrag också har rätten att återkalla det. Förslaget innebär också att en ur praktisk och rättslig synpunkt oklar situation kan uppstå. Fullmäktiges ursprungliga beslut om det partssammansatta organets uppgifter kvarstår trots att dessa helt eller delvis kan ha återkallats av vederbörande nämnd. En särskild svårighet uppstår i de fall ett partssammansatt organ övertagit uppgifter från flera nämnders sakområden.

Det riktiga borde således enligt vår mening ha varit att såväl delegationsrätten som återkallelserätten lagts antingen på vederbörande nämnd eller på fullmäktige.

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 två nya paragrafer, 3 kap. 13 a § och 13 b §, av
nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Av utskottet föreslagen lydelse

1 kap. 5 §¹

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 inrättas partssammansatta organ med uppgift att svara för viss beredning, förvaltning och verkställighet inom styrelsens eller andra nämnders verksamhetsområden.

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. 13 a §²

Fullmäktige inrättar partssammansatta organ. Ett sådant organ kan, om ej

¹ I propositionens förslag har tredje stycket följande lydelse: "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."

² Motsvaras av 1 kap. 5 § tredje stycket i propositionens förslag. I detta förslag har första stycket första meningen den lydelse som framgår av not 1.

*Nuvarande lydelse**Av utskottet föreslagen lydelse*

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.

3 kap. 13 b §¹

Ett partssammansatt organ består av företrädare för kommunen eller landstingskommunen och av företrädare för arbetstagarna. Kommunens eller landstingskommunens företrädare i ett partssammansatt organ väljs av fullmäktige eller av styrelsen eller annan nämnd som fullmäktige utser. Arbetstagarnas 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

¹ Motsvaras av 3 kap. 13 a § i propositionens förslag. I detta förslag har första stycket dessutom en första mening av följande lydelse: "Fullmäktige tillsätter partssammansatta organ."

*Nuvarande lydelse**Av utskottet föreslagen lydelse*

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 §¹

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 verkställande art.

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 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 §.

¹ Överensstämmer med 7 kap. 2 § i propositionens förslag.

*Nuvarande lydelse**Av utskottet föreslagen lydelse*7 kap. 3 §¹

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.

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.

¹ Överensstämmer med 7 kap. 3 § i propositionens förslag.

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

Av utskottet föreslagen lydelse

3 §²

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 får inrättas partssammansatta organ med uppgift att svara för viss beredning, förvaltning och verkställighet inom styrelsens eller andra nämnders verksamhetsområden.

12 §³

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.

² I propositionens förslag har tredje stycket följande lydelse: "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 nämnders 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."

³ Överensstämmer med 12 § i propositionens förslag.

