

Regeringens proposition

1984/85:200

om närvarorätt för personalföreträdare i kommunala nämnder;

beslutad den 30 maj 1985.

Regeringen föreslår riksdagen att anta de förslag som har tagits upp i bifogade utdrag av regeringsprotokoll.

På regeringens vägnar

SVANTE LUNDKVIST

BO HOLMBERG

Propositionens huvudsakliga innehåll

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.

Reglerna om närvarorätt föreslås bli sammanförda med dem om partsammansatta organ till ett nytt kapitel i kommunallagen (1977:179). Vissa följdändringar föreslås också i annan lagstiftning. Lagändringarna avses träda i kraft den 1 januari 1986.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om kommunallagen (1977:179)

dels att 3 kap. 13 a och 13 b §§ skall upphöra att gälla,

dels att 7 kap. 6 § skall ha nedan angivna lydelse,

dels att i lagen skall införas ett nytt kapitel, 3 a kap., av nedan angivna lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse***3 a kap.****Medbestämmandeformer för de anställda.****1 §**

Fullmäktige inrättar partssammansatta organ.

Partssammansatta organ kan, om inte 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 sådana organ får inte 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 §

Ett partssammansatt organ består av företrädare för kommunen eller landstingskommunen och av företrädare för arbetstagarna.

Kommunens eller landstingskommunens företrädare väljs av fullmäktige eller av styrelsen eller annan nämnd som fullmäktige utser.

Arbetstagarnas företrädare utses av den eller de lokala arbetstagarorganisationer i förhållande till vilka

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

kommunen eller landstingskommunen är bunden av kollektivavtal om sådant organ.

3 §

Fullmäktige fastställer reglementen för partssammansatta organ. I reglementet anges organens uppgifter, sammansättning, mandatid och verksamhetsformer.

Bestämmelserna i 3 kap. 9 § andra stycket och 10 § tredje stycket tillämpas också på ett partssammansatt organ. Detsamma gäller i fråga om bestämmelserna i 3 kap. 10 § andra stycket om förande av protokoll, protokolls innehåll, justering av protokoll, tillkännagivande om justering och reservation.

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

4 §

Företrädare för de anställda hos kommunen eller landstingskommunen (personalföreträdare) får, i den omfattning som anges i 5–7 §§, närvara vid sammanträden med andra nämnder än styrelsen.

5 §

Personalföreträdare har rätt att närvara vid en nämnds behandling av ärenden som rör förhållandet mellan kommunen eller landstingskommunen som arbetsgivare och dess arbetstagare. Om nämnden i särskilt fall medger det, får personalföreträdare närvara vid behandlingen av andra ärenden.

6 §

Närvarorätt föreligger inte vid handläggning av ärenden som avses i

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

3 § första stycket förvaltningslagen (1971:290) med undantag av ärenden om anställning, ledighet, vikariat och förslagsbelöning samt ärenden enligt andra stycket 2 samma paragraf.

Närvarorätt föreligger inte heller vid handläggning av frågor som rör

1. förhandlingar med en arbets-
tagarorganisation.

2. uppsägningar av kollektivav-
tal,

3. arbetskonflikter,

4. rättstvister mellan kommunen
eller landstingskommunen och en
arbetstagarorganisation.

7 §

Personalföreträdare har rätt att delta i nämndens överläggningar men inte i besluten.

En nämnd är skyldig att, med iakttagande av bestämmelserna i sek-
retesslagen (1980:100), lämna perso-
nalföreträdarna de upplysningar som
behövs för deras verksamhet.

8 §

Personalföreträdare utses särskilt för varje nämnd bland de anställda hos kommunen eller landstingskom-
munen, i första hand bland dem som
är anställda inom nämndens verk-
samhetsområde.

Högst tre personalföreträdare och
en ersättare för envar av dem får
finnas i varje nämnd.

9 §

Personalföreträdarna utses av den
eller de lokala arbetstagarorganisa-
tioner i förhållande till vilka kommu-
nen eller landstingskommunen är
bunden av kollektivavtal.

10 §

Vad i denna lag eller annan författ-
ning föreskrivs om jäv för ledamot
eller någon annan som har att hand-

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

lägga ärende i nämnd skall också gälla för personalföreträdare i nämnden.

Dock skall jäv enligt 4 § första stycket 5 förvaltningslagen (1971:290) inte anses föreligga enbart på grund av att en personalföreträdare är förtroendeman eller funktionär hos en arbetstagarorganisation som har intresse att bevaka i ärendet eller på grund av att han eller hon i en sådan egenskap på organisationens vägnar har deltagit i en sådan förhandling i ärendet som ägt rum enligt lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet.

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.

7 kap.**6 §**

Om beslut av fullmäktige har blivit upphävt genom avgörande som har vunnit laga kraft och om beslutet redan har verkställts, skall fullmäktige föranstalta om rättelse av verkställigheten i den mån det är möjligt.

Första stycket tillämpas på motsvarande sätt i fråga om beslut av styrelsen eller annan nämnd eller av revisorerna.

Första stycket tillämpas på motsvarande sätt i fråga om beslut av styrelsen eller annan nämnd *eller parissammansatt organ* eller av revisorerna.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1986, då lagen (1972:271) om närvarorätt vid sammanträde med kommunal eller landstingskommunal nämnd skall upphöra att gälla.

2 Förslag till**Lag om ändring i kommunalförbundslagen (1985:000)**

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 14 § och 3 kap. 5 § kommunalförbundslagen (1985:000) skall ha nedan angivna lydelse.

Lydelse enligt prop. 1984/85:216

Föreslagen lydelse

2 kap.**14 §**

Om inte annat är särskilt föreskrivet, gäller bestämmelserna i 3 kap. 1–16 §§ kommunallagen (1977:179) i tillämpliga delar i fråga om kommunalförbunds styrelse och övriga nämnder, partssammansatta organ m.m.

Om inte annat är särskilt föreskrivet, gäller bestämmelserna i 3 kap. 1–16 §§ *och i 3 a kap.* kommunallagen (1977:179) i tillämpliga delar i fråga om kommunalförbunds styrelse och övriga nämnder, partssammansatta organ m.m.

3 kap.**5 §**

Bestämmelserna i 2 kap. 27 §, 3 kap. 3 och 4 §§, 7–11 §§, *13 a*, *13 b* och 16 §§ kommunallagen (1977:179) skall i tillämpliga delar gälla i fråga om förbundsdirektionen. Härifrån skall dock följande avvikelser gälla.

Bestämmelserna i 2 kap. 27 §, 3 kap. 3 och 4 §§, 7–11 §§ och 16 § *samt 3 a kap. 1–3 §§* kommunallagen (1977:179) skall i tillämpliga delar gälla i fråga om förbundsdirektionen. Härifrån skall dock följande avvikelser gälla.

I fråga om tillkännagivande om justering av förbundsdirektionens protokoll gäller föreskrifterna i 2 kap. 13 § denna lag.

Sammanträde för fastställande av budget skall vara offentligt. Därvid skall bestämmelserna i 2 kap. 10 § första–tredje styckena och 28 § andra stycket kommunallagen gälla i tillämpliga delar.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1986.

3 Förslag till

Lag om ändring i lagen (1979:412) om kommunala indelningsdelegerade

Härigenom föreskrivs att 17 och 23 §§ lagen (1979:412) om kommunala indelningsdelegerade skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

17 §

Bestämmelserna i 3 kap. 4 §, 5 § tredje stycket, 7 § första stycket, 8 och 9 §§, 10 § andra stycket och 11 § kommunallagen (1977:179) om *kommunstyrelsen* tillämpas på motsvarande sätt i fråga om arbetsutskottet och *kommitté*. Sådana tillkännagivanden som avses i 3 kap. 10 § andra stycket nämnda lag skall ske på anslagstavla i varje kommun som har valt delegerade.

Bestämmelserna i 3 kap. 4 §, 5 § tredje stycket, 7 § första stycket, 8 och 9 §§, 10 § andra stycket och 11 § *samt i 3 a kap.* kommunallagen (1977:179) tillämpas på motsvarande sätt i fråga om arbetsutskottet och *kommittéer*. Sådana tillkännagivanden som avses i 3 kap. 10 § andra stycket nämnda lag skall ske på anslagstavlan i varje kommun som har valt delegerade.

Arbetsutskottet och kommitté får kalla en delegerad eller suppleant för en delegerad, en ledamot av en kommitté eller en tjänsteman hos en kommun som har valt delegerade eller en särskild sakkunnig att närvara vid ett sammanträde. Den som har kallats får, om utskottet eller kommittén beslutar det, delta i överläggningarna men ej i besluten.

Arbetsutskottets och kommittés protokoll och övriga handlingar skall vårdas och förtecknas.

23 §¹

Beträffande besvär över beslut av delegerade, arbetsutskottet *eller en kommitté* gäller i tillämpliga delar 7 kap. 1 §, 2 § första stycket och 4 § kommunallagen (1977:179). Besvär får anföras av varje kommun som har valt delegerade och av den som är medlem av en sådan kommun.

Beträffande besvär över beslut av delegerade, arbetsutskottet, *kommittéer eller partssammansatta organ* gäller i tillämpliga delar 7 kap. 1 §, 2 § första stycket och 4 § kommunallagen (1977:179). Besvär får anföras av varje kommun som har valt delegerade och av den som är medlem av en sådan kommun.

Beträffande besvär över kammarrättens beslut tillämpas 7 kap. 5 § kommunallagen. Besvär över ett beslut, varigenom kammarrätten har bifallit besvär eller förbjudit att det överklagade beslutet verkställs, får anföras även av en kommun som har valt delegerade och den som är medlem av en sådan kommun.

Bestämmelserna i 7 kap. 6 § kommunallagen om rättelse av verkställighet tillämpas beträffande beslut av delegerade, arbetsutskottet *eller en kommitté*.

Bestämmelserna i 7 kap. 6 § kommunallagen om rättelse av verkställighet tillämpas beträffande beslut av delegerade, arbetsutskottet, *kommittéer eller partssammansatta organ*.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1986.

¹ Senaste lydelse 1980:279.

CIVILDEPARTEMENTET

Utdrag
PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1985-05-30

Närvarande: statsrådet Lundkvist, ordförande, och statsråden Feldt, Sigurd-
sen, Gustafsson, Leijon, Hjelm-Wallén, Peterson, Andersson, Boström,
Bodström, Göransson, Dahl, R. Carlsson, Holmberg, Hellström, Thunborg,
Wickbom

Föredragande: statsrådet Holmberg

Proposition om närvarorätt för personalföreträdare i kommunala nämnder

1 Inledning

Enligt lagen (1972:271) om närvarorätt vid sammanträde med kommunal eller landstingskommunal nämnd får företrädare för de anställda närvara vid nämndsammanträden och delta i överläggningarna men ej i besluten. Nämndens beslut om att tillämpa närvarorätten förutsätter regeringens medgivande. Medgivandena är tidsbegränsade och gäller f.n. till utgången av år 1985. En omfattande försöksverksamhet med närvarorätt har ägt rum på grund av denna lagstiftning.

Utredningen om den kommunala demokratin lämnade i betänkandet (SOU 1977:39) Företagsdemokrati i kommuner och landstingskommuner förslag till en permanent lagstiftning om närvarorätt. Enligt förslaget skulle närvarorätten baseras på överenskommelser i kollektivavtal. Utredningens förslag ledde, vad gäller närvarorätten, inte till någon lagstiftningsåtgärd.

Den 31 augusti 1978 bemyndigade regeringen chefen för mundepartementet att tillkalla en kommitté¹ för fortsatt utredning av frågan om medbestämmande för de anställda i kommuner och landstingskommuner m.m. (medbestämmandekommittén). Kommittén, som ombildades genom beslut den 5 oktober 1978 och den 7 juni 1979, avlämnade i september 1982

¹ Ledamöter vid betänkandets avlämnande: F.d. regeringsrådet Olov Hegrelius, ordförande, chefsrådmannen Svante Boman, universitetslektorn Agne Gustafsson, direktören Lars Ahlvarsson, direktören Birger Bäckström, ombudsmannen Rolf Lind, ombudsmannen Judith Rosengren, avdelningschefen Sven Arnström och förbunds-ordföranden Kent Christensson.

betänkandet (SOU 1982:56) Kommunal förvaltning och medbestämmanderätt. Betänkandet har remissbehandlats.

I betänkandet behandlar kommittén i enlighet med sina direktiv ett flertal olika medbestämmandeformer för kommunanställda. Förutom närvarorätten tar kommittén bl.a. upp frågan om facklig veto- och självbestämmanderätt samt frågan om partssammansatta organ (PSO) m.m. inom specialreglerade områden. I denna proposition behandlas endast kommitténs förslag om närvarorätten i kommuner och landstingskommuner.

Till protokollet i detta ärende bör fogas dels en sammanfattning av betänkandet som *bilaga 1* och de förslag till ändringar i kommunallagen (1977:179) och viss annan kommunal lagstiftning som läggs fram i betänkandet som *bilaga 2*. En förteckning över remissinstanserna och en sammanställning av deras yttranden bör fogas till protokollet i ärendet som *bilaga 3*.

2 Allmän motivering

2.1 Allmänna utgångspunkter

Sedan början av 1970-talet har det på det kommunala området utförts ett särskilt utrednings- och lagstiftningsarbete i syfte att vidga möjligheterna att införa medbestämmanderätt. Riksdagen antog våren 1972 en lag (1972:271) om närvarorätt vid sammanträde med kommunal eller landstingskommunal nämnd. Därigenom fick regeringen befogenhet att medge kommunala eller landstingskommunala nämnder att besluta om närvarorätt för företrädare för de anställda vid nämnders sammanträden. Drygt 200 nämnder har fått sådana medgivanden. Försöksverksamheten med närvarorätt har blivit föremål för en relativt omfattande uppföljning och utvärdering. Jag kommer att redovisa erfarenheterna av försöksverksamheten närmare i det följande (avsnitt 2.2).

I tilläggsdirektiv i april 1972 fick utredningen om den kommunala demokratin bl.a. i uppdrag att belysa hur en vidgad närvarorätt skulle kunna förenas med den politiska demokratin. Kommittén föreslog i betänkandet (SOU 1977:39) Företagsdemokrati i kommuner och landstingskommuner dels en permanent lag om närvarorätt, dels sådana ändringar i lagstiftningen som skulle möjliggöra inrättandet av partssammansatta organ (PSO). Endast förslaget om PSO resulterade i lagstiftning. Fr.o.m. den 1 juli 1979 är det möjligt att införa PSO i kommuner, landstingskommuner och kommunalförbund. Reglerna finns i 3 kap. 13 a och 13 b §§ kommunallagen (1977:179). Hittills har PSO inrättats i mycket begränsad omfattning.

Lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet (MBL, ändrad senast 1983:238) skall i princip tillämpas även för de offentligt anställda. I lagens förarbeten har dock framhållits att en demokratisering av arbetslivet inte får leda till att den politiska demokratin träds för när. I 32 § MBL rekommenderas

deras parter, som träffar kollektivavtal om löner o.d., att också träffa avtal om medbestämmanderätt för arbetstagare. I lagen sägs inte något om vilket innehåll sådana avtal skall ha. Ett centralt medbestämmandeavtal på det kommunala området kom till stånd hösten 1980. Fram till dess var parterna hänvisade till lagen och förarbetena vid uttolkningen av detaljer i MBL. Detta har medfört att ett flertal tvister har dragits inför arbetsdomstolen, som kommit att spela en framträdande roll i rättsutvecklingen.

Det kommunala medbestämmandeavtalet (MBA-KL) träffades mellan Landstingsförbundet och Svenska kommunförbundet å ena sidan samt Svenska kommunalarbetsareförbundet, Kommunaltjänstemannakartellen (KTK) och SACO/SR-K samt till de nämnda huvudorganisationerna anslutna riksorganisationerna å den andra sidan. MBA-KL är ett ramavtal som är tänkt att följas av lokala avtal i varje kommun eller landstingskommun. De lokala avtalen skall förutom de centralt avtalade delarna av MBA-KL innehålla de delar av bilagorna som man lokalt kommer överens om. Bilagorna (A-G) beskriver skilda medbestämmandeområden. MBA-KL upptar medbestämmandeformerna information, förhandling och behandling i s.k. medbestämmandegrupp. Hösten 1984 hade lokala medbestämmandeavtal slutits i ett trettiotal kommuner och ett tiotal landstingskommuner.

Av vad jag nu har anfört framgår att det finns olika former för fackligt inflytande: förhandlingar, närvarorätt och PSO. De tre olika inflytandesystemen har olika funktioner. För de rena partsförhållandena finns *förhandlingssystemet* med samverkansförhandlingar enligt MBL (främst 11-12 och 19 §§), det centrala MBA-KL och lokala medbestämmandeavtal. *Närvarorätten* äger rum på det område där den politiska demokratin utövas i form av beslut som fattas av de förtroendevalda. Närvarorätten syftar till att skapa förutsättningar för ett informationsutbyte mellan de förtroendevalda och personalrepresentanterna till gagn för båda parter. De förtroendevalda och personalrepresentanterna möts här inte som partsrepresentanter i första hand. *PSO-systemet* är en blandform av de två nämnda. Här är partsförhållandena lika klart uttalade som i fallet med förhandlingar. Beslutsfunktionen grundar sig emellertid på ett överförande av vissa typer av beslut som annars skulle fattas av arbetsgivaren ensam.

Under senare tid har i olika sammanhang frågor om medbestämmandet inom den offentliga sektorn uppmärksamrats. Nya arbetsrättskommittén (A 1976:02) har i sitt slutbetänkande (SOU 1982:60) MBL i utveckling lämnat en översiktlig redogörelse för vissa rättsliga frågeställningar med anknytning till tillämpningen av MBL inom den offentliga sektorn. Frågan har också uppmärksamrats i riksdagen (AU 1981/82:10, rskr. 113). Regeringen har i en skrivelse till riksdagen (skr. 1982/83:176) lämnat en redogörelse för sin syn på frågan om gränsdragningen mellan de kommunanställdas förhandlingsrätt och den politiska demokratin.

Enligt min mening måste man sätta in medbestämmandekommitténs

förslag i detta större sammanhang som rör utvecklingen över huvud taget av medbestämmandeformerna på det kommunala området. Kommittén lämnar förslag till flera olika former av personalinflytande, nämligen närvarorätt, facklig vetorätt och facklig självbestämmanderätt samt PSO inom specialreglerade områden. Förslaget har fått ett blandat mottagande vid remissbehandling. Från flera håll har invändningar rests mot en så omfattande reform samtidigt som det pågår ett arbete med att utveckla de nuvarande medbestämmandeformerna. Jag instämmer i denna kritik. Bland kommitténs förslag intar emellertid det om närvarorätt en särställning genom den försöksverksamhet som har pågått under en dryg tioårsperiod. Det finns starka skäl att överväga en permanentning av försökslagen. Med hänvisning till vad jag nyss har sagt om den pågående utvecklingen av nuvarande medbestämmandeformer är jag däremot inte beredd att överväga några helt nya inflytandeformer. Jag tar därför inte upp kommitténs förslag rörande facklig vetorätt och facklig självbestämmanderätt eller PSO inom specialreglerade områden.

Kommitténs förslag om närvarorätt omfattar såväl kommuner och landstingskommuner som kyrkliga kommuner. De borgerliga och de kyrkliga kommunerna har, även om en likformighet har eftersträfvats, delvis utvecklats efter skilda linjer. Skillnader föreligger bl.a. i fråga om kommunernas storlek och antalet arbetstagare i dessa. Andra olikheter är sammansättningen av styrelserna och det särskilda inslag som det prästerliga ämbetet utgör. På det kyrkokommunala området finns dessutom en ojämn struktur i organisatoriskt hänseende. F.n. pågår genom 1982 års kyrkokommitté (Kn 1982:05) ett utredningsarbete som rör svenska kyrkans struktur på lokalplanet. Kommitténs förslag kan komma att påverka kompetensfördelningen mellan pastoraten och församlingarna. Mot denna bakgrund anser jag att man bör avvakta med att införa permanent lagstiftning om närvarorätt på det kyrkokommunala området. Jag lämnar alltså i denna proposition inte något förslag till lagstiftning på detta område.

Det svenska samhället har under 1900-talet genomgått en omfattande demokratisering. I det första steget gällde strävandena den politiska demokratin, vilket ledde fram till allmän och lika rösträtt. I dag ligger den svenska politiska demokratin fast. Samtidigt finns det en allmänt utbredd önskan att på olika sätt förstärka och fördjupa demokratin, inte minst på det lokala planet. Inom flera kommuner pågår för närvarande ett omfattande reformarbete med denna inriktning. Med hjälp av bl.a. lokala organ av olika slag kan initiativ, inflytande och ansvar för verksamheten läggas närmare medborgarna. Även folkrörelsernas, det övriga föreningslivets och brukarnas roll i den lokala demokratin har en given plats i det pågående förnyelsearbetet.

Under det senaste årtiondet har också arbetslivet genomgått en demokratiseringsprocess. Det främsta uttrycket för denna strävan är MBL. Vissa anställda har tillförsäkrats styrelserepresentation. Vid sidan härav har en

omfattande försöksverksamhet med närvarorätt för personalrepresentanter ågt rum i kommunala nämnder.

Jag anser att tiden nu är mogen att på det kommunala området införa en permanent lagstiftning om närvarorätt för personalföreträdare. Denna lagstiftning innebär att regeringens tillstånd inte behöver inhämtas i varje enskilt fall.

Enligt min mening finns det ett flertal väsentliga motiv för en sådan ordning. Jag anser att de anställda i kommunal verksamhet bör få insyn i och inflytande över den verksamhet som myndigheterna bedriver. Med en fördjupad arbetsplatsdemokrati når man nämligen både ökad tillfredsställelse i arbetet för den enskilde och ett bättre arbetsresultat. Närvarorätten är i detta hänseende ett viktigt komplement till andra former av inflytande. I den kommunala verksamheten är det också viktigt att de förtroendevalda har direkta kontakter med representanter för de anställda så att de kan ta del av deras synpunkter utan mellanhänder. Jag vill här erinra om att de förtroendevalda i de flesta fall inte medverkar vid MBL-förhandlingar. Med närvarorätt för de anställda i nämndernas sammanträden får de förtroendevalda en värdefull, direkt kontakt med personalens representanter. Även från myndigheternas synpunkt är det ett väsentligt intresse att låta de anställda genom sina kunskaper och erfarenheter bidra till bättre beslut och en bättre verksamhet.

Utgångspunkterna för det förslag som jag här kommer att lägga fram är följande.

Mot bakgrund av den debatt som sedan länge pågått om arbetsplatsdemokratins förenlighet med den politiska demokratin vill jag starkt understryka behovet av en klar gränsdragning mellan de beslut som är öppna för fackligt inflytande och de som helt förbehålles de politiska organen. Detta behov motiverar ett antal begränsningar i omfattningen av närvarorätten som jag kommer att närmare redovisa i det följande.

Utvecklingen av medbestämmandet är ett viktigt led i arbetet med att förnya den offentliga sektorn. I kommunerna och landstingskommunerna pågår en omfattande decentralisering av beslut och verkställighet. I linje med denna utveckling får de anställda i sin yrkesroll ett ökat personligt ansvar för verksamhetens planering och genomförande. Också brukarna av den kommunala servicen får ett ökat inflytande på verksamheterna.

Det är enligt min mening av stor vikt att formerna för medbestämmandet stämmer överens med de krav som den pågående utvecklingsprocessen ställer. Med hänsyn till behovet av personalinflytande i den praktiska arbetsituationen är MBL-systemet enligt min bedömning inte helt tillfredsställande. Från denna synpunkt förs förhandlingarna i många fall på en för hög nivå. Som jag tidigare anfört kan man betrakta en generell närvarorätt i de kommunala nämnderna som ett viktigt komplement till det nuvarande medbestämmandesystemet.

Det förslag som jag här lägger fram innebär sammanfattningsvis följande.

Jag föreslår att en permanent lagstiftning införs som ger kommunernas och landstingskommunernas anställda en rätt att närvara vid sammanträden med nämnderna med undantag av styrelsen. Närvarorätten omfattar endast närvaro- och yttranderätt. Närvarorätten är tillåten endast i frågor som berör förhållandet mellan kommunen eller landstingskommunen som arbetsgivare och deras anställda. Myndighetsutövning mot enskild omfattas inte av närvarorätten. Frågor som gäller kommunens eller landstingskommunens roll som förhandlingspart omfattas inte heller, t.ex. förhandlingar med en arbetstagarorganisation eller uppsägningar av kollektivavtal. Högst tre personalföreträdare och ersättare för dem får finnas i varje nämnd. De utses av de lokala arbetstagarorganisationerna.

2.2 Permanent lagstiftning om närvarorätt

Mitt förslag: En permanent lagstiftning införs som ger företrädare för de anställda hos kommuner och landstingskommuner rätt att närvara vid nämndsammanträden.

Kommitténs förslag: Kommittén anser att övervägande skäl talar för att tillåta närvarorätt för personalföreträdare i de kommunala nämnderna (betänkandet s. 97-104).

Remissinstanserna: En majoritet av de 66 remissinstanser som har lämnat synpunkter på förslaget om närvarorätt har en positiv inställning, ett tjugotal är negativa och ett knappt tiotal är tveksamma eller lämnar andra synpunkter.

Bland positiva instanser finns fem landstingskommuner och 17 kommuner, av vilka flertalet har erfarenhet av försök med personalrepresentanter i nämnderna, samt Svenska kommunförbundet och de fackliga organisationerna LO, TCO och SACO/SR. De flesta av dessa instanser tillstyrker kommitténs förslag med viss reservation för detaljfrågor. I några fall ifragasätts kommitténs förslag om att kollektivavtal skall vara grunden för närvarorätten. I ytterligare några fall är man tveksam till rätten för personalföreträdare att göra protokollsanteckningar.

Bland remissinstanserna med en negativ inställning finns Landstingsförbundet och 13 kommuner, varav några med erfarenheter av försök med närvarorätt. Här är två typer av argument mot förslaget framträdande. Dels anförts farhågor för den representativa demokratin. Dels anförts att de befintliga inflytandeformerna MBL och MBA är tillräckliga eller att det krävs längre erfarenhet av dessa innan man inför nya former.

Sammanfattning av skälen för mitt förslag: Tiden är nu mogen att införa en permanent lagstiftning om närvarorätt i kommuner och landstingskommuner. Mitt ställningstagande sker mot bakgrund av arbetslivets allmänna

demokratisering och de positiva erfarenheterna av försöken med närvarorätt i kommuner och landstingskommuner som har ägt rum under en dryg tioårsperiod. Praktiska erfarenheter av detta slag kombinerade med principiella överväganden leder till slutsatsen att närvarorätten är väl förenlig med den politiska demokratis principer, förutsatt att begränsningar sker vad gäller de nämnder och typen av frågor som omfattas av närvarorätten samt personalrepresenternas befogenheter.

Skälen för mitt förslag: Sedan början av 1970-talet pågår en debatt om huruvida det går att förena arbetsplatsdemokratin och den politiska demokratin i kommunerna. Från vissa håll har framförts farhågor för att de reformer som har genomförts för att öka de anställdas inflytande kan utgöra ett hot mot den politiska demokratin. Andra har genmält att något hot inte existerar, utan att den företagsdemokratiska utvecklingen tvärtom stärker den politiska demokratin.

En utgångspunkt för kritikerna har varit att det inom den offentliga sektorn är nödvändigt att anpassa de anställdas inflytande till den politiska demokratin. Regeringsformen och kommunallagen ger begränsningar i möjligheterna till inflytande för personalen. Att ge ett alltför långtgående inflytande åt de anställda skulle ge dem ett slags dubbel rösträtt. De skulle inte endast som andra kommuninvånare kunna påverka politikens utformning genom de allmänna valen utan också genom medbestämmandesystemet.

Jag har både förståelse och respekt för synpunkter av detta slag. Jag är också övertygad om att kritiken grundas på en uppriktig omsorg om den politiska demokratin. Även jag anser att det är ytterst viktigt att all nödvändig hänsyn tas till den politiska demokratin, om närvarorätten införs som ett generellt instrument i medbestämmandet på det kommunala området.

De eventuella riskerna för att den politiska demokratin träds för när måste enligt min mening bedömas mot bakgrund av den konkreta omfattningen av närvarorätten. I det följande kommer jag därför mera i detalj att redovisa min syn på behovet av begränsningar i närvarorätten med hänsyn till bl.a. de krav den politiska demokratin ställer.

Mot bakgrund av dessa inskränkningar vore det fel att hävda att de anställdas medbestämmande skulle innebära ett slags dubbel rösträtt eller på annat sätt vara otillbörligt i förhållande till kommunmedlemmarna i övrigt.

I debatten har också framförts att det finns ett behov av en gränsdragning mellan den politiska demokratin och arbetsplatsdemokratin. Vad som här åsyftas är närmast att staten skulle slå fast vilka sakfrågor som skulle vara undantagna från fackligt inflytande inom ramen för de befintliga inflytandeformerna. Jag anser för min del att en gränsdragning av detta slag är omotiverad, bl.a. med hänsyn till den begränsning som redan finns för

MBL:s tillämpningsområde. Jag vill erinra om att riksdagen har tillbakavisat framställningar i motioner med detta innehåll. Regeringen har i en skrivelse till riksdagen (skr. 1982/83:176) kommit fram till att någon utredning om gränsdragningen mellan de kommunanställdas förhandlingsrätt och den politiska demokratin t.v. inte bör göras. I det ärendet anför regeringen bl.a. att åtskilliga av de problem som man hittills har upplevt i det politiska arbetet hos kommuner och landsting helt säkert är tillämpningsproblem som kan och bör lösas avtalsvägen eller direkt i tillämpningen. Parterna har ett gemensamt intresse av att finna former för utövandet av de anställdas medbestämmanderätt som gör arbetstagarinflytandet effektivt och meningsfullt utan att träda den politiska demokratin för när. Riksdagen har godtagit regeringens uppfattning (AU 1983/84:5, rskr. 24).

Den försöksverksamhet med närvarorätt som sedan år 1972 har bedrivits i vissa kommuner och landstingskommuner har blivit föremål för en relativt omfattande uppföljning och utvärdering. Av en rapport¹ framgår att omdömena från såväl de förtroendevalda som personalrepresentanterna vad gäller närvarorättens inverkan på företagsdemokratin, den politiska demokratin och den kommunala administrationen är övervägande positiva. De förtroendevalda ansåg bl.a. att man haft den största nyttan av närvarorätten i de typiska personalfrågorna. Personalrepresentanterna var mest nöjda med de förbättrade möjligheterna till insyn i verksamheten. Över 90 procent ville utvidga närvarorätten. Mindre än en tiondel av de förtroendevalda och några få procent av personalrepresentanterna hade upplevt någon konflikt med den politiska demokratin.

I en rapport 1981 från statsvetenskapliga institutionen vid Lunds universitet² redovisas bl.a. de sammanvägda erfarenheterna av närvarorätten bland tjänstemän, politiska förtroendevalda och fackliga företrädare i kommunerna. En klar majoritet inom samtliga kategorier anser att de positiva erfarenheterna överväger. Även i bedömningen av de fackliga representanternas förmåga att bidra med information och erfarenheter till nämnden är bilden enstämmigt positiv. En mycket liten del av de svarande säger sig ha upplevt någon konflikt mellan närvarorätten och den politiska demokratin. De fackliga företrädarna framhåller insynsmöjligheter, ökad kontakt och förståelse samt möjligheten att framföra synpunkter som de mest positiva erfarenheterna. Informationsutbyte samt ökad kontakt och förståelse betonas mest av tjänstemän och förtroendevalda.

Enligt en rapport från arbetslivscentrum³ visar den sammanvägda bedömningen av erfarenheterna att alla parter har en övervägande positiv inställning till närvarorätten inom landstingskommunerna.

Flera av de remissinstanser som har yttrat sig över medbestämmandekom-

¹ (Ds Kn 1977:5) Försöksverksamhet med närvarorätt 1973-76

² Lundell, B., Bergström, T.: MBL utan avtal

³ Söder, M.: MBL vid landstingens nämnder och förvaltningar

mittens betänkande har redovisat egna erfarenheter av försök med närvarorätt. I de allra flesta fall anger de att erfarenheterna är positiva. De ökade möjligheter till informationsutbyte som närvarorätten ger och ett därigenom breddat och förbättrat beslutsunderlag är vanliga exempel på positiva erfarenheter i remissvaren.

Skälen till att nu föra fram förslag om en permanent lagstiftning vad gäller närvarorätten är följande. Med hänsyn till den allmänna demokratisering av arbetslivet som har ägt rum och den försöksverksamhet som har skett i ett flertal kommuner och de flesta landstingskommuner sedan början av 1970-talet framstår det som naturligt att steget nu tas mot en mera fast formell ordning för närvarorättens utövande. Den debatt som har förts i frågan om närvarorättens förenlighet med den politiska demokratin har klarlagt de risker som principiellt kan förknippas med en allmän permanent närvarorätt. De praktiska erfarenheterna visar dock med all önskvärd tydlighet att farhågorna har varit betydligt överdrivna. Mot denna bakgrund kan man enligt min mening tveklöst deklarerat att närvarorätten är väl förenlig med principerna för den politiska demokratin. En förutsättning för att närvarorätten skall fungera tillfredsställande från demokratisynpunkt är dock att den omgärdas av vissa formella restriktioner vad gäller framför allt personalrepresentanternas befogenheter och typen av frågor, som kan bli föremål för medbestämmande inom närvarorättens ram.

Den närvarorätt som jag föreslår inskränker sig till en rätt att närvara vid sammanträdet och att yttra sig. Däremot blir det inte möjligt för personalrepresentanterna att ställa förslag, delta i besluten eller att anteckna sin mening till protokollet. Jag föreslår också en begränsning av närvarorättens omfattning när det gäller typen av frågor där närvarorätt är tillåten. Enligt mitt förslag skall närvarorätt endast bli tillåten vid behandling av sådana frågor som rör förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare. Denna gränsdragning sammanfaller med tillämpningsområdet för MBL. Ärenden som avser myndighetsutövning mot enskild omfattas, med vissa undantag, inte av närvarorätten, liksom frågor i vilka det föreligger ett utpräglat partsförhållande mellan kommunen i dess roll som arbetsgivare och dess arbetstagare. Närvarorätt kan enligt mitt förslag inte utövas i styrelsen (kommunstyrelsen resp. förvaltningsutskottet) och inte heller i utskott eller avdelning av en nämnd. Med dessa inskränkningar är närvarorätten enligt min mening väl förenlig med den politiska demokratis principer.

2.3 Närvarorättens rättsliga grund

Mitt förslag: Företrädare för de anställda hos kommuner och landstingskommuner får en lagfäst rätt att närvara vid en nämnds sammanträden.

Kommitténs förslag: Genom en bestämmelse i KL ges kommunfullmäktige resp. landstinget befogenhet att besluta om att personalföreträdare får närvara vid nämndsammanträden. Frågan huruvida möjligheten till närvarorätt skall utnyttjas får enligt förslaget tas upp i kollektivavtalsförhandlingar (betänkandet s. 109–113).

Remissinstanserna: Några remissinstanser är kritiska till att kollektivavtal skall föregå beslut om närvarorätt. Bl.a. anser några landstingskommuner att kollektivavtalslösningen inte ger ett tillräckligt skydd för den politiska demokratin. De förordar i stället att beslutanderätten ensidigt skall ligga hos fullmäktige resp. landstinget. TCO delar i och för sig kommitténs uppfattning att kollektivavtal bör föregå beslut om närvarorätt. TCO förordar dock en lösning som innebär att arbetsgivaren inte kan avvisa fackliga initiativ till närvarorätt.

Skälen för mitt förslag: Enligt nu gällande kommunalrättsliga regler föreligger hinder mot att personalrepresentanter är närvarande vid kommunala nämnders sammanträden. För att möjliggöra att en permanent lagstiftning om närvarorätt införs, enligt vad jag tidigare har förordat (avsnitt 2.2), måste hindren undanröjas. Därvidlag står olika lösningar till buds.

Kommittén har stannat för en lösning som innebär att beslut om närvarorätt får fattas av de beslutande kommunala församlingarna. Det förutsätts i förslaget att besluten föregås av kollektivavtal om närvarorätten. Sådana kollektivavtal kan endast omfatta ärenden som faller inom MBL:s tillämpningsområde. Vad gäller ärenden som faller utanför tillämpningsområdet för MBL innebär förslaget att beslutanderätten ensidigt ligger hos kommunfullmäktige resp. landstinget.

För egen del är jag inte beredd att godta denna del av kommitténs förslag. Enligt min mening bör utgångspunkten för vilken modell som bör väljas tas i ett principiellt resonemang om huruvida närvarorätt för personalföreträdare i kommunala nämnder kan förenas med den politiska demokratin. Jag har i det föregående (avsnitt 2.2) utvecklat min syn på detta. Jag redovisade därvid den uppfattningen att en sådan närvarorätt - under vissa förutsättningar - inte kan anses träda den politiska demokratin för när. Om man accepterar detta grundläggande synsätt, skulle det vara principiellt felaktigt att överlåta på enskilda kommuner och landstingskommuner att fatta beslut om huruvida närvarorätt skall införas. Det rimliga är i stället att bestämmelsen får en generell verkan på så sätt att det direkt stadgas att personalföreträdare får rätt att närvara vid nämndsammanträden. En fördel med detta är att man kan undvika lokala stridigheter om huruvida man skall ha närvarorätt eller inte. För de fackliga organisationerna bör förslaget var jämförbart med kommitténs kollektivavtalsmodell, med den skillnaden att de i något mindre utsträckning får möjlighet att påverka innehållet i närvarorätten. För kommunernas och landstingskommunernas del kan det vara en fördel att närvarorätten anges direkt i lag.

Mitt förslag innebär att det får ankomma på de fackliga organisationerna att ta ställning till om de vill utnyttja den möjlighet till närvarorätt som lagen ger dem. Jag förutsätter att parterna – t.ex. i medbestämmandeavtal – kommer överens om den närmare utformningen av närvarorätten inom de gränser som lagen sätter upp.

Till skydd för den politiska demokratin är det alltså nödvändigt att i lag lägga fast vissa gränser för närvarorätten. Det gäller särskilt frågorna om närvarorättens omfattning i fråga om ärendegrupper och om personalföreträdarnas befogenheter. Frågorna är av så grundläggande betydelse att det i lag bör läsas fast vad som bör gälla i dessa hänseenden.

2.4 Närvarorättens omfattning

2.4.1 Nämnder

Mitt förslag: Närvarorätt skall kunna föreligga i alla nämnder som har förvaltnings- eller verkställighetsuppgifter. Ett undantag görs dock för kommunstyrelsen resp. förvaltningsutskottet.

Kommitténs förslag: Avviker från mitt förslag på så sätt att något undantag inte görs för kommunstyrelsen resp. förvaltningsutskottet (betänkandet s. 113–116).

Remissinstanserna: Några remissinstanser ifrågasätter om närvarorätt skall kunna föreligga vid sammanträde med kommunens personalorgan med hänsyn till att detta organ behandlar frågor av till största del partskaraktär. Flera instanser kritiserar förslaget om att utskott eller avdelningar av nämnd undantas från närvarorätt. Några av dem hänvisar till att sådan närvarorätt förekommer redan i dag inom försöksverksamhetens ram och att det hela fungerar bra. Flera kommuner framhåller att personalfrågorna ofta handläggs inom kommunstyrelsens personalutskott och att det är just dessa frågor, som personalrepresentanterna har mest intresse av att bevaka. Från fackligt håll framhålls att största möjliga lokala frihet bör råda i fråga om närvarorättens omfattning. Enligt dessa remissinstanser är det av värde för de lokala parterna att själva kunna avgöra om de t.ex. vill arbeta med närvarorätt i nämnd eller utskott.

Bakgrunden till mitt förslag: Enligt nuvarande lagstiftning har kommunerna en inte obetydlig frihet att själva bestämma om sin organisation. För landstingskommunernas del är denna frihet ännu större. Nämndorganisationen regleras i KL och i viss speciallagstiftning.

Själva KL kräver inte att kommunen inrättar några fler nämnder än kommunstyrelsen. Fullmäktige får i övrigt, med de begränsningar som kan finnas i speciallagarna, inrätta de nämnder som fullmäktige själv anser

behövliga. Några exempel på sådana nämnder är fritidsnämnd, kultur-nämnd, personal- och organisationsnämnd samt besvärnämnd.

De nämnder som skall finnas enligt speciallagstiftning är antingen obligatoriska eller fakultativa. De specialreglerade obligatoriska nämnderna är byggnadsnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden, skolstyrelsen, socialnämnden och valnämnden. Fullmäktige är enligt särskilda författningar skyldig att inrätta dessa nämnder. För de specialreglerade fakultativa nämnderna erbjuder speciallagarna alternativ. Fullmäktige får antingen tillsätta en särskild nämnd, t.ex. arbetslöshetsnämnd eller brandstyrelse, eller uppdra åt en annan nämnd att vara sådan nämnd. Andra exempel på sådana nämnder är beredskapsnämnd, civilförsvarsnämnd, familjebidragsnämnd och kristidsnämnd. Dessa nämnder är alltså fakultativa i den meningen att kommunerna inte behöver inrätta en särskild nämnd för uppgiften, medan uppgiften som sådan i allmänhet är obligatorisk för kommunen.

Liksom i fråga om kommunerna regleras landstingskommunernas nämndorganisation av KL och viss speciallagstiftning. Landstingskommunernas specialreglerade nämnder är till antalet färre än kommunernas och är alla utom folkhögskolestyrelserna fakultativa. Emellertid är de specialreglerade fakultativa nämndernas uppgifter liksom hos kommunerna obligatoriska och måste – om det inte inrättas en särskild nämnd – läggas på förvaltningsutskottet eller någon annan nämnd.

Förutom nämnder kan en kommun eller landstingskommun tillsätta beredningar. Ät en beredning lämnas oftast ett tillfälligt uppdrag. Om ett uppdrag är förenat med förvaltning eller verkställighetsåtgärder föreligger en nämnd i kommunalrättslig mening. Som exempel kan nämnas s.k. sjukvårdsdelegationer i vissa landstingskommuner.

Om fullmäktige så beslutat får styrelsen eller annan nämnd uppdra åt en särskild avdelning inom nämnden att på nämndens vägnar besluta i en viss grupp av ärenden. Sådan delegering bör enligt uttalanden i prop. 1975/76:187 (s. 206) förekomma främst i rutinärenden. Beslut som har fattats med stöd av ett delegeringsuppdrag skall anmälas till resp. styrelse eller nämnd. Det bör också nämnas att kommunerna med stöd av lagen (1979:408) om vissa lokala organ i kommunerna får tillsätta lokala organ med uppgift att handha förvaltnings- och verkställighetsuppgifter.

Skälen för mitt förslag: Den redogörelse som jag nu har lämnat visar att det finns stora variationer i den kommunala nämndorganisationens uppbyggnad. Med hänsyn härtill är det i princip inte ändamålsenligt att i lag begränsa närvarorätten till vissa nämnder.

I fråga om styrelsen – dvs. kommunstyrelsen i kommunerna och förvaltningsutskottet i landstingskommunerna – gäller dock särskilda förhållanden som enligt min mening har avgörande betydelse för bedömningen av frågan om närvarorätt bör tillåtas.

Styrelsen har funktioner som i vissa avseenden sträcker sig över alla kommunens verksamhetsgrenar. Några av styrelsens viktigaste uppgifter är att samordna och leda den totala verksamheten, att ha inseende över övriga nämnders verksamhet, att verkställa fullmäktiges beslut om inte verkställigheten har uppdragits åt annan samt att ansvara för kommunens ekonomi. Man brukar säga att styrelsen skall fungera som en kommuns eller landstingskommuns regering.

Styrelsens ledande ställning markeras också av att styrelsen enligt 2 kap. 16 § andra stycket KL är sista beredningsinstans i alla beredningspliktiga fullmäktigeärenden. Styrelsen har till uppgift att behandla ärendena från allmänt kommunala synpunkter, framför allt med hänsyn till kommunens ekonomi, och att därvid åstadkomma en lämplig avvägning mellan olika intressen.

Styrelsen kan också "som första instans" handlägga vissa ärendegrupper. Det gäller bl.a. uppgifter som ankommer på s.k. specialreglerade fakultativa nämnder, t.ex. arbetslöshetsnämnd, brandstyrelse och civilförsvarsnämnd. Om inte särskild sådan nämnd eller styrelse har tillsatts eller fullmäktige uppdragit åt annan nämnd att fullgöra uppgifterna, skall styrelsen göra detta. Dessutom kan styrelsen fullgöra andra nämnduppgifter i vissa fall, t.ex. beträffande personal- och organisationsfrågor.

Styrelsen har alltså uppgifter som markant skiljer sig från övriga nämnders uppgifter. Den intar en ledande ställning och har det övergripande politiska ansvaret för verksamheten. Detta kommer i praktiken till uttryck genom att styrelsen är det slutliga beredningsorganet inför ärendens avgörande hos fullmäktige. Med hänsyn till styrelsens roll som centralt politiskt organ bör enligt min mening en närvarorätt för personalrepresentanter inte tillåtas vid styrelsens sammanträden. Härigenom kan man stärka skyddet för den politiska demokratin. Det naturliga är i stället att möjligheterna till närvarorätt utnyttjas i ett tidigare skede, nämligen när ärenden förbereds av andra kommunala nämnder. Jag är medveten om att det blir vissa problem i de fall som styrelsen fullgör specialreglerade uppgifter i stället för att en särskild nämnd gör det. På det landstingskommunala området är förvaltningsutskottet t.ex. inte sällan också hälso- och sjukvårdsnämnd. I det fallet finns det emellertid ofta nämnder på lokal nivå, t.ex. direktioner och primärvårdsnämnder, där närvarorätt kan förekomma. I andra fall får det ankomma på kommunerna och landstingskommunerna själva att finna lämpliga former för att tillgodose det behov av information och erfarenhetsutbyte som närvarorätten är avsedd att ge de anställda.

Bortsett från styrelsen bör en närvarorätt tillåtas i alla typer av kommunala organ som har förvaltnings- och verkställighetsuppgifter och sålunda utgör en nämnd i kommunalrättslig mening.

En särskild fråga är om även utskott eller avdelning inom en nämnd skall omfattas av närvarorätten. Med hänsyn främst till beskaffenheten hos de ärenden som oftast handläggs hos sådana organ finns det inte något direkt

behov av att där införa personalrepresentation. I de fall då utskottet eller avdelningen endast har till uppgift att bereda ärenden har personalrepresentanterna möjlighet att ta del i den följande handläggningen i nämnden och därvid föra fram sina synpunkter. Om beslutanderätt delegeras till utskottet eller avdelningen finns tillfälle för personalrepresentanterna att argumentera för sina åsikter i samband med nämndens handläggning av delegationsfrågan. Det torde också finnas möjligheter att lämna synpunkter i samband med att beslut som har fattats med stöd av delegationen anmäls i nämnden. På grund härav anser jag att utskott eller avdelningar inom en nämnd inte bör omfattas av närvarorätten.

2.4.2 Ärendegrupper

Mitt förslag: Personalföreträdare får rätt att närvara vid behandling av ärenden som rör förhållandet mellan kommunen eller landstingskommunen som arbetsgivare och dess arbetstagare. Undantag görs för ärenden som gäller myndighetsutövning mot enskild, dock inte för ärenden om anställning, ledighet, vikariat eller förslagsbelöning. Undantag görs också för vissa frågor som gäller kommunens roll som förhandlingspart.

En nämnd kan för särskilda fall medge att personalföreträdare får närvara även i andra ärenden än sådana som rör förhållandet arbetsgivare–arbetstagare.

Kommitténs förslag: Avviker från mitt förslag på så sätt att någon begränsning inte görs till ärenden som rör förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare (betänkandet s. 116-123).

Remissinstanserna: Flera remissinstanser berör frågan om vilka typer av ärenden som personalföreträdarna skall få närvara vid. Svenska kommunförbundet betonar att det primära syftet med närvarorätt är att ge insyn i frågor som innefattas i begreppet "förhållandet arbetsgivare–arbetstagare". Det kan enligt förbundet diskuteras om inte detta förhållande bör framgå redan av lagtexten. Remissinstanserna ansluter sig överlag till uppfattningen att närvarorätten i princip inte bör omfatta ärenden som rör myndighetsutövning mot enskilda. Någon anser att undantaget även bör omfatta sådan myndighetsutövning som sker genom s.k. normbeslut.

Skälen för mitt förslag: En grundläggande fråga vid bedömningen om närvarorätt för personalföreträdare i kommunala nämnder skall införas är om det går att åstadkomma ett tillräckligt skydd för den politiska demokratin. Åtskilliga remissinstanser har rent allmänt uttryckt farhågor för att närvarorätten kommer att inkräkta på den politiska demokratins område. Som jag har framhållit tidigare (avsnitt 2.2) är jag dock övertygad om att en

närvarorätt med vissa begränsningar går att förena med principerna för den politiska demokratin. Jag är emellertid tveksam till om kommitténs förslag om närvarorättens utformning innebär en rimlig avvägning mellan företagsdemokratiska synpunkter och de krav som den politiska demokratin reser. Det bör sålunda övervägas om inte närvarorättens omfattning vad gäller ärendetyper bör begränsas något ytterligare.

Kommittén redovisar som sin grundinställning att närvarorätten i princip bör omfatta alla de olika typer av ärenden som förekommer hos kommunala nämnder. Kommittén föreslår dock några undantag. För det första gör kommittén undantag för ärenden som gäller myndighetsutövning mot enskilda, dock inte för ärenden om anställning, ledighet, vikariat eller förslagsbelöning. Ett undantag föreslås vidare för frågor som rör förhandling med arbetstagarorganisation, uppsägning av kollektivavtal, arbetskonflikt eller rättsvist mellan kommunen eller landstingskommunen och arbetstagarorganisation. Remissinstanserna har i stort sett lämnat kommitténs förslag utan erinran. Även jag kan ansluta mig till förslagen. Jag kan således inte finna något bärande motiv för att representanter för de anställda skall få närvara vid behandlingen av de ärendegrupper som jag nyss har angivit. Tvärtom finns det i ärenden om myndighetsutövning mot enskilda, vilka ofta rör enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden, ett starkt intresse av att hålla ärendebehandlingen inom en så snäv personkrets som möjligt. I fråga om den närmare avgränsningen av vad som skall hänföras till ärenden om myndighetsutövning anser jag i likhet med kommittén att det kan vara lämpligt att ansluta till förvaltningslagens (1971:290) definitioner. Jag avser att återkomma till denna fråga i specialmotiveringen.

För att stärka skyddet för den politiska demokratin bör man införa ytterligare inskränkningar med avseende på vilka typer av ärenden som personalföreträdarna skall få närvara vid. Det finns därvid skäl att överväga om en gräns bör sättas vid ärenden som rör förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare.

I 1 § MBL stadgas att lagen äger tillämpning på förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare. Även reglerna om partssammansatta organ (PSO) tar i grunden sikte på sådana frågor. Från samordningssynpunkt kan det därför vara av värde att anknyta till denna gräns även när det gäller frågan om närvarorätt.

Ett vanligt argument hos dem som är negativa till närvarorätten är att denna innebär att de kommunanställda får en särställning i förhållande till andra grupper av medborgare när det gäller inflytandet på kommunala angelägenheter. Styrkan i sådana argument minskar dock om närvarorätten begränsas till ärenden som rör förhållandet mellan kommunen eller landstingskommunen som arbetsgivare och dess arbetstagare. Att de anställda i kommunerna och landstingskommunerna kan sägas få ett större inflytande än kommunmedlemmarna i allmänhet i sådana ärenden torde många säkerligen kunna acceptera.

Det finns alltså starka skäl för att närvarorätten begränsas till ärenden som rör förhållandet arbetsgivare–arbetstagare. Det torde dock inte vara möjligt att utforma en bestämmelse så att den exakt anger alla de ärendegrupper som närvarorätten kan omfatta. Det blir därför nödvändigt med en allmänt hållen beskrivning av närvarorättens omfattning även om det kan leda till vissa avgränsningsproblem i den praktiska tillämpningen.

En avgränsning av närvarorätten enligt vad jag nu har förordat medför att det vid ett nämndsammanträde kan förekomma både ärenden som omfattas av närvarorätten och sådana ärenden i vilka närvarorätt inte föreligger. I likhet med vad som är vanligt på det statliga området kan föredragningslistorna till sådana sammanträden förses med markeringar av vilka ärenden som skall vara föremål för närvarorätten. Det kan också vara lämpligt att behandla de ärenden som omfattas av närvarorätten i ett sammanhang, t.ex. i inledningen av ett sammanträde.

Som jag redan har antytt kan man inte utesluta att oenighet kan uppkomma om huruvida närvarorätt skall tillåtas i enskilda fall. I vilken utsträckning sådana meningsmotsättningar kan förväntas uppkomma är i stor utsträckning beroende av hur man löser vissa praktiska problem kring nämndsammanträdena. Ett sätt att lösa problemen kan vara att i gränsfallen få till stånd formlösa och informella samråd mellan arbetsgivaren och de fackliga representanterna inför upprättandet av föredragningslistor till nämndsammanträden. Jag vill emellertid kraftigt understryka att ett sådant samråd givetvis inte får ersätta eller anses som förhandlingar enligt MBL. Sådana förhandlingar kan dock komma till bruk om parterna har träffat ett avtal om närvarorättens närmare innebörd enligt vad jag tidigare har anfört (avsnitt 2.3).

En ytterligare åtgärd för att underlätta tillämpningen är att tillskapa en ventil på så sätt att nämnden i särskilda fall får besluta att personalföreträdare får närvara även i andra fall än sådana som uppenbarligen omfattas av grundregeln. Nämnden skulle alltså med enkel majoritet kunna medge närvarorätt i tveksamma fall. Självfallet måste den grundläggande begränsningen i fråga om myndighetsutövningsärenden alltså gälla. Jag vill också poängtera att det inte kan bli fråga om en generell utvidgning till särskilda grupper av ärenden utan endast en bedömning i varje enskilt fall. Jag föreslår en regel med den innebörd som jag nu har beskrivit. Om dessa åtgärder vidtas är det min förhoppning att tillämpningsproblemen blir obetydliga. Skulle det likväl uppkomma behov av rättslig prövning vad gäller närvarorättens tillämpning står, beroende på situationen, rättsreglerna om kommunalbesvär och arbetstvister i sista hand till buds.

2.5 Personalföreträdarna

2.5.1 Befogenheter

Mitt förslag: Personalföreträdarna får rätt att delta i en nämnds överläggningar men inte i besluten.

Kommitténs förslag: Överensstämmer med mitt förslag med den skillnaden att personalföreträdarna enligt kommittéförslaget har rätt att få sin mening antecknad i nämndens protokoll (betänkandet s. 131–133).

Remissinstanserna: Ett tiotal remissinstanser avstyrker eller är tveksamma till förslaget att personalföreträdarna skall få rätt att få sin mening antecknad till protokollet. Hit hör flera kommuner och Svenska kommunförbundet. LO anser att personalföreträdarna även bör få förslagsrätt.

Skälen för mitt förslag: Som jag har framhållit flera gånger tidigare är det nödvändigt att noggrant överväga vilka begränsningar som behöver göras i fråga om närvarorättens utformning till skydd för den politiska demokratin. En viktig fråga i det sammanhanget är utan tvekan vilka befogenheter som bör tillföras personalföreträdarna. Den givna utgångspunkten är därvid enligt min mening att närvarorätten måste hållas skild från den beslutanderätt som enligt demokratiska styrelseprinciper tillkommer de förtroendevalda. Rätten att framställa förslag med anhängighetsverkan är utan tvekan nära sammanbunden med beslutanderätten. Det kan därför enligt min mening inte komma i fråga att utrusta personalföreträdarna med förslagsrätt.

Även frågan om rätt att anteckna sin mening till protokollet hänger på sitt sätt samman med beslutanderätten. I motiven till 1977 års kommunallag (prop. 1975/76:187) framhöll föredraganden att en rätt att anteckna sin mening till protokollet i princip bör tillkomma endast den som har rätt att delta i beslutet. På grund härav fråntogs bl.a. föredragande tjänstemän sin tidigare rätt att få avvikande mening antecknad i protokollet. Enligt min mening bör en sådan rätt inte heller tillkomma personalföreträdarna, varigenom klart kan markeras att närvarorätten är skild från beslutanderätten.

2.5.2 Antal och tillsättning

Mitt förslag: Högst tre personalföreträdare och ersättare för dem får finnas i varje nämnd. De skall utses särskilt för varje nämnd bland de anställda hos kommunen eller landstingskommunen, i första hand bland dem som är anställda inom nämndens verksamhetsområde. Det skall ankomma på den eller de lokala arbetstagarorganisationer i förhållande till vilka kommunen eller landstingskommunen är bunden av kollektivavtal att utse personalföreträdare.

Kommitténs förslag: Överensstämmer med mitt förslag (betänkandet s. 128–130).

Remissinstanserna: Endast några få remissinstanser behandlar denna fråga. LO anser i likhet med kommittén att kollektivavtalsbundna lokala organisationer bör utse personalföreträdarna. Enligt LO skulle det vara av visst värde att ha en regel om mandatfördelningen mellan de fackliga organisationerna. TCO delar uppfattningen att personalföreträdarna i första hand bör utses bland de anställda inom vederbörande nämnds verksamhetsområde. TCO anser att det bör ankomma på de fackliga organisationerna att bedöma om man bör gå utanför denna krets. Svenska kommunförbundet och några kommuner anser det vara nödvändigt att personalföreträdarna är anställda hos kommunen med hänsyn till syftet med närvarorätten.

Skälen för mitt förslag: Det torde råda enighet om att personalföreträdare och suppleanter för dem skall utses utan medverkan från arbetsgivarens sida. Mot bakgrund härav skulle man i och för sig kunna överväga att överhuvudtaget inte lagreglera frågan om hur personalföreträdarna skall utses och om deras valbarhet. Sådant som sättet för att utse dem samt mandattid och mandatfördelning är närmast frågor för de fackliga organisationerna. Några regler i dessa hänseenden behövs därför inte enligt min uppfattning. Däremot anser jag i likhet med kommittén att det i syfte att åstadkomma en viss stadga i tillämpningen kan vara värdefullt med regler om vem som skall utse personalföreträdarna och om från vilken krets de skall hämtas. Eftersom det torde vara av avsevärd betydelse för nämndernas arbete att inte alltför många personalföreträdare är närvarande vid sammanträdena, är det också av värde med en regel som begränsar antalet personalföreträdare i varje nämnd. Jag noterar att de fackliga organisationerna vid remissbehandlingen av kommitténs förslag inte har haft några invändningar mot lagförslaget i de delar jag nu har berört. Jag föreslår därför att det genomförs.

2.6 Jävsbestämmelser

Mitt förslag: Vad som i kommunallagen eller annan författning stadgas om jäv för ledamot eller annan som har att handlägga ärende i nämnd skall även gälla för personalföreträdare i nämnden. Ett undantag därifrån görs på så sätt, att jäv enligt 4 § första stycket förvaltningslagen inte skall anses föreligga enbart på grund av att en personalföreträdare är förtroendeman eller funktionär hos arbetstagarorganisation som har intresse att bevaka i ärendet eller på grund av att han i sådan egenskap på organisationens vägnar har deltagit i förhandling i ärendet enligt MBL.

Kommitténs förslag: Överensstämmer med mitt förslag (betänkandet s. 133–139).

Remissinstanserna: Svenska kommunförbundet, ett par kommuner samt LO anför uttryckligen att de delar kommitténs uppfattning i fråga om jävsbestämmelser.

Skälen för mitt förslag: I 3 kap. 9 § andra stycket KL finns jävsregler för ledamöter i styrelsen. Regierna innebär, att en ledamot och annan som handlägger ärende hos styrelsen inte får delta i eller närvara vid handläggningen av ärende, som personligen rör honom själv eller hans make, föräldrar, barn eller syskon eller annan honom närstående. Samma regler gäller för den som handlägger ett ärende i andra s.k. kommunallagsreglerade nämnder. Reglerna gäller även för de flesta specialreglerade nämnderna hos landstingskommunerna.

För de flesta specialreglerade nämnderna hos kommunerna samt för vissa landstingskommunala sådana nämnder gäller förvaltningslagens jävsregler. Dessa är betydligt strängare än KL:s jävsregler.

Även om personalföreträdarna inte skall delta i själva beslutsfattandet skall de dock ta sådan del i handläggningen av ärenden att de i jävshänseende bör jämnställas med ledamot och annan som handlägger ärenden hos en nämnd. I likhet med kommittén anser jag därför att en hänvisning bör ske till de jävsbestämmelser som gäller för dessa. Det innebär att förvaltningslagens jävsbestämmelser kommer att gälla för personalföreträdare i de flesta specialreglerade nämnderna.

Personalföreträdarens huvuduppgift är att framföra arbetstagarnas synpunkter på ärendenas handläggning. Med en närvarorätt av sådant innehåll förefaller det mig ologiskt att anse jäv föreligga av den anledningen att personalrepresentanten har en nära anknytning till en arbetstagarorganisation. På den statliga sidan har man i kungörelsen (1974:224) om personalföreträdare i statlig myndighets styrelse m.m. tagit in en föreskrift som klargör att personalrepresentant, som samtidigt är förtroendeman eller

funktionär hos arbetstagarorganisation, i särskilt angivna fall har möjlighet att, utan hinder av bestämmelserna i 4 § första stycket 5 förvaltningslagen, delta i myndighetens handläggning också av ärende där organisationen har intressen att bevaka. Samma gäller vid beslut i ärende där personalföreträdaren på sin arbetstagarorganisations vägnar deltagit i förhandling i ärendet enligt MBL. I likhet med kommittén anser jag att en undantagsbestämmelse kan utformas på enahanda sätt såvitt gäller det kommunala området.

Jag vill slutligen här endast erinra om att jag vid behandlingen av frågan om närvarorättens omfattning (avsnitt 2.4.2) föreslog att vissa partsbetonade ärenden direkt bör undantas från närvarorätten.

3 Upprättade lagförslag

I enlighet med vad jag nu har anfört har inom civildepartementet upprättats förslag 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.

4 Specialmotivering

4.1 Förslaget till lag om ändring i kommunallagen (1977:179)

I KL tillhör reglerna om nämnder de centrala stadgandena. Bestämmelserna om närvarorätt kan få betydelse för varje kommunal nämnd. På grund härav har dessa bestämmelser arbetats in i KL i stället för att tas in i en särskild lag. För överskådlighetens skull har reglerna sammanförts med dem om PSO till ett särskilt kapitel, 3 a kap., om medbestämmandeformer för de anställda. En smärre justering har också gjorts i 7 kap. 6 §.

3 a kap.

Medbestämmandeformer för de anställda

1 § Fullmäktige inrättar partssammansatta organ.

Partssammansatta organ kan, om inte 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 sådana organ får inte 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.

Denna paragraf motsvarar nuvarande 3 kap. 13 a §. Någon ändring i sak har inte gjorts.

2 § Ett partssammansatt organ består av företrädare för kommunen eller landstingskommunen och av företrädare för arbetstagarna.

Kommunens eller landstingskommunens företrädare väljs av fullmäktige eller av styrelsen eller annan nämnd som fullmäktige utser.

Arbetstagarnas företrädare utses av den eller de lokala arbetstagarorganisationer i förhållande till vilka kommunen eller landstingskommunen är bunden av kollektivavtal om sådant organ.

Första och andra styckena motsvarar första stycket första och andra meningarna i 3 kap. 13 b §.

Tredje stycket. I 13 b § KL anges f.n. att arbetstagarnas företrädare skall utses av berörda arbetstagarorganisationer. Med detta avses de organisationer i förhållande till vilka kommunen eller landstingskommunen är bunden av kollektivavtal om inrättandet av PSO (se prop. 1978/79:188 s. 59). Detta kommer till direkt uttryck i förevarande stycke. Omformuleringen innebär inte någon ändring i sak.

3 § Fullmäktige fastställer reglementen för partssammansatta organ. I reglementet anges organens uppgifter, sammansättning, mandattid och verksamhetsformer.

Bestämmelserna i 3 kap. 9 § andra stycket och 10 § tredje stycket tillämpas också på ett partssammansatt organ. Detsamma gäller i fråga om bestämmelserna i 3 kap. 10 § andra stycket om förande av protokoll, protokolls innehåll, justering av protokoll, tillkännagivande om justering och reservation.

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

Denna paragraf motsvarar andra och tredje styckena i 3 kap. 13 b §.

4 § Företrädare för de anställda hos kommunen eller landstingskommunen (personalföreträdare) får, i den omfattning som anges i 5–7 §§, närvara vid sammanträden med andra nämnder än styrelsen.

Paragrafen innehåller den grundläggande bestämmelsen om närvarorätt i kommunala nämnder för företrädare för de anställda hos kommuner och landstingskommuner. Av lagtekniska skäl har termen personalföreträdare förts in i lagtexten som en sammanfattande beteckning för företrädare för de anställda.

Villkoren för närvarorättens utövande berörs inte i denna paragraf. Dessa villkor har i stället tagits in i 5–7 §§, som innehåller bestämmelser om vilka typer av ärenden som får omfattas av närvarorätten (5 §), vilka ärenden som undantas (6 §) samt personalföreträdarnas befogenheter när de deltar i en nämnds sammanträde (7 §).

Av paragrafen framgår att närvarorätt föreligger vid sammanträden med andra nämnder än kommunstyrelsen och förvaltningsutskottet. Med nämnder avses sådana kommunala eller landstingskommunala organ som har förvaltnings- och verkställighetsuppgifter. Främst avses de centrala kommunala nämnder, som inrättas med stöd av KL eller speciallagstiftning och som handhar förvaltning och verkställighet inom hela kommunen eller landstingskommunen. Härutöver inbegripes i nämndbegreppet s.k. lokala organ som inrättas på grund av lagen (1979:408) om vissa lokala organ i kommunerna och s.k. särskilda organ inom landstingskommunerna, som inrättas med stöd av lagen (1985:127) om särskilda organ i landstingskommunerna. Om en särskild beredning har anförtrots förvaltnings- och verkställighetsuppgifter, t.ex. en sjukvårdsdelegation, omfattas även denna av möjligheten till närvarorätt. Utskott eller en avdelning inom en nämnd omfattas däremot inte av närvarorätten.

Det ankommer på de lokala fackliga organisationerna att ta ställning till om de vill utnyttja den möjlighet till närvarorätt som bestämmelsen i förevarande paragraf principiellt ger dem. Vid de lokala förhandlingar som får förutsättas föregå närvarorättens införande kan bl.a. bestämmas vilka nämnder som i det enskilda fallet skall omfattas av närvarorätten.

5 § Personalföreträdare har rätt att närvara vid en nämnds behandling av ärenden som rör förhållandet mellan kommunen eller landstingskommunen som arbetsgivare och dess arbetstagare. Om nämnden i särskilt fall medger det, får personalföreträdare närvara vid behandlingen av andra ärenden.

Paragrafen anger vilka ärendegrupper som omfattas av närvarorätten. Den gäller uteslutande ärenden som rör förhållandet mellan kommunen eller landstingskommunen som arbetsgivare och dess arbetstagare.

Vid bedömningen av om en fråga avser "förhållandet arbetsgivare – arbetstagare" får ledning sökas i motiven till MBL. Arbetsdomstolens domar utgör också ett viktigt tolkningsunderlag. Jag kan t.ex. nämna domen AD 1980 nr 150. Mot bakgrund av de principiella resonemangen i förarbetena till MBL och i rättspraxis får den närmare preciseringen av de ärendegrupper som kan komma i fråga för närvarorätt göras direkt i den praktiska kommunala verksamheten. Som exempel på ärendegrupper som kan anses falla utanför förhållandet arbetsgivare–arbetstagare kan här endast nämnas fastighetsöverlåtelse, fördelning av platser i tomtkö och andra beslut som hänger samman med kommunens mark- och fastighetspolitik. Andra exempel utgör fördelning av bidrag till studie- och fritidsorganisationer.

Av paragrafens andra mening framgår att personalföreträdare får närvara vid behandling av andra ärenden än de som rör förhållandet arbetsgivare–arbetstagare, om nämnden i ett särskilt fall medger detta. Syftet med bestämmelsen är att åstadkomma en viss handlingsfrihet i gränsfall och därigenom undvika tvister om huruvida närvarorätt skall tillåtas i enskilda fall. Bestämmelsen tar alltså endast sikte på tveksamma fall. Någon generell

utvidgning till särskilda grupper av ärenden eller undantag från begränsningen vad gäller myndighetsutövningsärenden enligt 6 § är däremot inte tillåten.

6 § Närvarorätt föreligger inte vid handläggning av ärenden som avses i 3 § första stycket förvaltningslagen (1971:290) med undantag av ärenden om anställning, ledighet, vikariat och förslagsbelöning samt ärenden enligt andra stycket 2 samma paragraf.

Närvarorätt föreligger inte heller vid handläggning av frågor som rör

1. förhandlingar med en arbetstagarorganisation,
2. uppsägningar av kollektivavtal,
3. arbetskonflikter,
4. rättstvister mellan kommunen eller landstingskommunen och en arbetstagarorganisation.

Paragrafen behandlar vissa ärendetyper som skall undantas från närvarorätten.

Första stycket. Hänvisningen till 3 § första stycket förvaltningslagen innebär att närvarorätt inte föreligger i ärenden som innefattar myndighetsutövning, nämligen sådana som innebär utövning av befogenhet att för enskild bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinpåföljd, avskedande eller annat jämförbart förhållande. Liksom i fråga om PSO gäller dock undantaget inte ärenden om anställning, ledighet, vikariat och förslagsbelöning. Det görs inte heller något undantag för sådana myndighetsutövningsärenden som avser en obestämd krets av adressater. Detta har i lagtexten kommit till uttryck på så sätt att ett undantag från huvudbestämmelsen har gjorts för sådana ärenden som anges i 3 § andra stycket punkt 2 förvaltningslagen. Eftersom inte någon enskild uppträder som part i dessa ärenden finns det inte något principiellt betingat hinder mot att personalföreträdarna har närvarorätt vid ärendenas behandling.

Andra stycket. I detta stycke anges ytterligare frågor som är undantagna från närvarorätten. Det gäller en kommuns eller landstingskommuns förhandlingar med en arbetstagarorganisation, uppsägning av kollektivavtal, arbetskonflikter samt rättstvister mellan en kommun eller landstingskommun och en arbetstagarorganisation. Det är uppenbart att ärenden av denna art bör undantas från närvarorätten. Ärendena förekommer inte i något större antal. Dessutom föreligger det på grund av ärendenas art goda möjligheter för personalen och dess organisationer att i annan ordning argumentera för sina synpunkter och önskemål.

7 § Personalföreträdare har rätt att delta i nämndens överläggningar men inte i besluten.

En nämnd är skyldig att, med iakttagande av bestämmelserna i sekretesslagen (1980:100), lämna personalföreträdarna de upplysningar som behövs för deras verksamhet.

Första stycket anger personalföreträdarnas befogenheter när de utövar sin närvarorätt. Innebörden av bestämmelsen är att de har rätt att yttra sig i nämndens överläggningar på samma sätt som nämndens ledamöter. Däremot har de inte rätt att framställa förslag med anhängighetsverkan. De har inte heller rätt att anteckna sin mening till protokollet.

Andra stycket. För att personalföreträdarna skall kunna fullgöra sina uppgifter på ett tillfredsställande sätt är det nödvändigt att de får insyn i vederbörande nämnds verksamhet. Av bestämmelsen i andra stycket framgår att en nämnd är skyldig att lämna personalföreträdarna behövliga upplysningar.

Frågan om arbetstagarnas rätt till insyn har samband med frågan om tystnadsplikt för den som tar emot informationen. Många uppgifter, som har intresse för de anställda, är av sådant slag att de inte kan spridas utan att vålla skada för arbetsgivaren eller annan. Enligt bestämmelsen i andra stycket skall nämnden iakttä sekreteresslagens bestämmelser.

I 1 kap. 6 § sekreteresslagen finns bestämmelser om tystnadsplikt för anställda m.fl. Personalföreträdarna skall utses och entledigas av arbetstagarorganisationerna. De kan därför inte anses som ledamöter eller anställda i nämnden. Tystnadsplikt kan därför inte åvila dem på grund av bestämmelsen i 1 kap. 6 § sekreteresslagen. Inte heller torde stadgandena i 14 kap. 7 § sekreteresslagen, som bl.a. avser företrädare för arbetstagarorganisationer, vara tillämpliga eftersom personalföreträdarna inte representerar dessa organisationer utan fungerar som ombud för de i kommunen resp. landstingskommunen anställda. Tystnadsplikt torde därför kunna åläggas personalföreträdarna endast med tillämpning av 14 kap. 9 § sekreteresslagen. Om nämnden finner att sådan risk för skada, men eller annan olägenhet, som enligt en bestämmelse om sekretess utgör hinder att lämna uppgift till enskild, kan undanröjas genom förbehåll som inskränker den enskildes rätt att lämna uppgiften vidare eller utnyttja den skall nämnden, med tillämpning av den nämnda bestämmelsen, uppställa sådant förbehåll, när uppgiften lämnas. Nämnden får alltså göra en prövning i varje enskilt fall.

8 § Personalföreträdare utses särskilt för varje nämnd bland de anställda hos kommunen eller landstingskommunen, i första hand bland dem som är anställda inom nämndens verksamhetsområde.

Högst tre personalföreträdare och en ersättare för envar av dem får finnas i varje nämnd.

Första stycket anger inom vilken krets av personer som personalföreträdarna skall utses. De måste vara anställda i kommunen eller landstingskommunen.

Personalföreträdarnas uppgifter förutsätter stor förtrogenhet med arbets- och personalförhållandena inom verksamhetsområdet för den nämnd, inom vilken de skall verka. De skall därför enligt stadgandet i första stycket i första hand utses bland den personal som finns anställd inom vederbörande nämnds

verksamhetsområde. Eftersom denna krets kan vara relativt liten, får om särskilda skäl föreligger någon annan som är anställd i kommunen eller landstingskommunen utses. Med hänsyn till att valet av personalrepresentanter är av avsevärd betydelse för nämndens arbete får det förutsättas att samråd sker mellan nämnden och arbetstagarorganisationen innan denna möjlighet utnyttjas.

Av andra stycket framgår att högst tre personalföreträdare och lika många ersättare för dem får utses inom varje nämnd. I enskilda fall torde det med hänsyn till de lokala förhållandena vara lämpligt att utse färre än tre personalföreträdare.

9 § Personalföreträdarna utses av den eller de lokala arbetstagarorganisationer i förhållande till vilka kommunen eller landstingskommunen är bunden av kollektivavtal.

Av bestämmelsen följer att personalföreträdarna skall utses utan medverkan från arbetsgivarens sida. I likhet med vad som gäller inom såväl den privata som den statliga sektorn skall företrädarna nämligen utses av de lokala fackliga organisationerna. Av bestämmelsen framgår att endast sådana organisationer kommer i fråga i förhållande till vilka kommunen eller landstingskommunen är bunden av kollektivavtal. Man får utgå från att de fackliga organisationerna blir överens om vilka organisationer som skall utse representanter i den enskilda nämnden. En sådan överenskommelse torde vara en förutsättning för att närvarorätten skall kunna utövas. Ordningen enligt vilken personalorganisationerna utser företrädare i nämnderna kan, om parterna så önskar, regleras i kollektivavtal.

10 § Vad i denna lag eller annan författning föreskrivs om jäv för ledamot eller någon annan som har att handlägga ärende i nämnd skall också gälla för personalföreträdare i nämnden.

Dock skall jäv enligt 4 § första stycket 5 förvaltningslagen (1971:290) inte anses föreligga enbart på grund av att en personalföreträdare är förtroendemän eller funktionär hos en arbetstagarorganisation som har intresse att bevaka i ärendet eller på grund av att han eller hon i en sådan egenskap på organisationens vägnar har deltagit i en sådan förhandling i ärendet som ägt rum enligt lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet.

Som har anförts i den allmänna motiveringen (avsnitt 2.6) bör de jävsregler som gäller för ledamöter och andra som handlägger ärenden i en nämnd också gälla för personalföreträdarna. Denna paragraf reglerar jävsfrågorna.

Första stycket. Av bestämmelsen följer att KL:s jävsregler och de strängare jävsregler som finns i 4 § förvaltningslagen kan bli tillämpliga för personalföreträdarna beroende på i vilken nämnd de tjänstgör. Förvaltningslagens regler gäller för de flesta specialreglerade nämnderna i kommunerna, t.ex. socialnämnden, byggnadsnämnden och skolstyrelsen, samt för vissa sådana

nämnder i landstingskommunerna, t.ex. utbildningsnämnden.

Andra stycket behandlar det speciella fallet i jävshänseende att personalföreträdare är förtroendeman eller funktionär i en arbetstagarorganisation. Personalföreträdarna har en i väsentliga hänseenden annorlunda uppgift än en föredragande tjänsteman eller en tillkallad sakkunnig. Personalföreträdarens huvuduppgift är att framföra arbetstagarnas synpunkter på ärendenas handläggning, medan tjänstemannen eller den sakkunnige skall framföra rent fackmannamässiga synpunkter. Om man godtar en närvarorätt av sådant innehåll, förefaller det ologiskt att anse jäv föreligga av den anledningen att personalrepresentanten har en nära anknytning till en arbetstagarorganisation som har intressen att bevaka i ärendet. På samma sätt som på den statliga sidan har därför en undantagsbestämmelse i denna fråga tagits in i andra stycket.

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.

I KL finns inte några särskilda föreskrifter om kallelser till nämnds- sammanträden. Det är dock vanligt att sådana föreskrifter tas in i ett reglemente. Av förevarande paragraf framgår att personalföreträdarna skall kallas på samma sätt som nämndens ledamöter.

4.2 Förslaget till lag om ändring i kommunalförbundslagen (1985:000)

I prop. 1984/85:216 har förslagits att den nuvarande kommunalförbundslagen skall ersättas av en helt ny lag i ämnet. Den nya lagen avses träda i kraft den 1 januari 1986.

F.n. utövas kommunalförbunds beslutanderätt av förbundets fullmäktige. Förvaltning och verkställighet tillkommer styrelse och övriga nämnder. Denna organisationsform, som alltså motsvarar den som finns i kommuner och landstingskommuner, finns kvar även i den föreslagna nya lagen. I förbund med en sådan organisation bör det finnas samma möjligheter till närvarorätt för de anställda som skall finnas i kommuner och landstingskommuner. En hänvisning till 3 a kap. KL har därför tagits in i den föreslagna nya lagen om kommunalförbund. Därmed kommer även reglerna om PSO att gälla, på samma sätt som de gör redan nu.

En nyhet i den nya lagen är att det införs en enklare form av organisation av kommunalförbund med endast ett organ, en förbundsdirektion, med både beslutande och verkställande uppgifter. Denna organisationsform lämpar sig inte för närvarorätt för de anställda. Däremot skall PSO kunna inrättas, vilket föranleder en teknisk justering av lagtexten.

4.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (1979:412) om kommunala indelningsdelegerade

I vissa fall skall kommuner som berörs av indelningsändringar företräddas av särskilt utsedda indelningsdelegerade. Närmare bestämmelser om detta finns i lagen (1979:412) om kommunala indelningsdelegerade.

För beredning och verkställighet av ärenden som ankommer på delegerade skall dessa utse ett arbetsutskott. För sådana uppgifter får delegerade dessutom utse en eller flera kommittéer.

Enligt lag övergår fullmäktiges beslutanderätt på de delegerade såvitt avser frågor som gäller den nya kommunbildningen. Delegerade bör därför ha samma befogenhet som fullmäktige att på sitt område inrätta PSO. Likaså bör personalföreträdare ha närvarorätt vid kommittéers sammanträden. I 17 § har därför tagits in en hänvisning till 3 a kap. KL.

Beträffande besvärsförfarandet gäller enligt 7 kap. 2 § första stycket KL samma regler rörande besvär över beslut av PSO som över beslut av kommunstyrelsen eller en annan kommunal nämnd. En erinran om detta har tagits in i 23 §. Detsamma gäller frågan om rättelseförfarande enligt 7 kap. 6 § KL.

5 Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen föreslår riksdagen att anta 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.

6 Beslut

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

Sammanfattning av betänkandet (SOU 1982:56) Kommunal förvaltning och medbestämmanderätt

I de direktiv den 7 juni 1979, som slutligen bestämde kommitténs arbetsuppgifter, framhålls bl. a. att genom 1976 års medbestämmandelag (MBL) skapats en gemensam grund för de anställdas medbestämmande i offentlig och enskild verksamhet. I förarbetena till lagen uttalas bl. a. att de kommunalt anställdas medbestämmande måste utvecklas på arbetsrättsreformens grund samtidigt som detta måste ske under hänsynstagande till den kommunala demokratin. Detta ställningstagande utvecklades närmare i förarbetena till den ungefär samtidigt utfärdade lagen om offentlig anställning (LOA).

Genom lagen (1979:409) om ändring i kommunallagen (1977:179) – KL – vilken trädde i kraft den 1 juli 1979 öppnades möjligheter att i kommuner och landstingskommuner inrätta partssammansatta organ (PSO) med uppgift att svara för viss beredning, förvaltning och verkställighet inom styrelsens eller andra nämnders verksamhetsområden. I detta lagstiftningsarbete togs ställning till flera frågor av betydelse för kommitténs arbete. En av dessa berörde PSO-institutets förenlighet med vår konstitution, en annan avsåg den gränsdragning som gjordes mellan den kommunala demokratin och företagsdemokratin. De modeller till lösningar av ett författningsreglerat medbestämmande för de kommunalanställda som kommittén framlägger har utarbetats mot bakgrund av dessa ställningstaganden.

Kommittén har i sitt arbete strävat efter att inte försvåra för kommunerna och landstingskommunerna att inom en yttre ram själva ordna sin förvaltning och sina verksamhetsformer med hänsyn till skiftande lokala behov. Ett betydande utrymme har lämnats för att genom överenskommelser reglera förhållandena mellan arbetsgivare och arbetstagare.

Förslagen avses skola gälla även för kommunalförbund liksom också för den särskilda organisation som kan träda i verksamhet i samband med ändringar i kommunindelning.

De allmänna bestämmelserna om medbestämmanderätt föreslås skolas in i en ny paragraf i 1 kap. KL och de särskilda reglerna om de skilda medbestämmandeformerna i ett nytt kapitel, 3 a kap.

I fråga om PSO har kommittén föreslagit ett tillägg till bestämmelserna i 7 kap. 6 § andra stycket KL av innebörd att rättelseförfarandet skall gälla även beträffande beslut av sådant organ. Kommittén har vidare föreslagit att författningsändringar vidtas som ger ett större utrymme för PSO inom den specialreglerade förvaltningen.

Beträffande folkhögskolan gäller särskilda regler för de studerandes samt lärarnas och den övriga personalens medbestämmande. Om folkhögskolan

skulle inlemmas i det av kommittén föreslagna regelsystemet skulle betydande ingrepp behöva göras i för den gällande bestämmelser. Folkhögskoleväsendet har på grund av sin särart bedömts inte böra tas med i kommitténs förslag.

På det kyrkokommunala området bör de anställdas medbestämmanderätt i princip vara densamma som på den borgerliga/kommunala sektorn. Kommittén lämnar i detta syfte förslag till författningsändringar dels i den nyligen föreslagna lagen om församlingar och kyrkliga samfälligheter, se prop. 1982/83:19, dels i lagen om kyrkliga indelningsdelegerade.

Liksom beträffande KL bör de allmänna bestämmelserna om medbestämmande ges i ett sammanhang i en ny paragraf i första kapitlet och reglerna om de skilda medbestämmandeformerna i ett särskilt kapitel, 5 a kap., i förstnämnda lag.

Närvarorätt

Kommittén har enligt sina direktiv bl. a. haft till uppgift att överväga frågan om närvarorätt för personalföreträdare i de kommunala och landstingskommunala nämnderna mot bakgrund av vad demokratiutredningen föreslagit rörande sådan rätt samt vad remissinstanserna anført i anledning av förslaget. Det har också ålegat kommittén att följa den försöksverksamhet på området som inom ett antal kommuner och landstingskommuner fortgått sedan mitten av 1970-talet.

Demokratiutredningen erinrade i sitt betänkande (SOU 1977:39) om att styrelserepresentation var ett led i det företagsdemokratiska systemet. Denna form för personalinflytande har efter lagstiftning genomförts på de enskilda och statliga sektorerna av arbetsmarknaden. Viss styrelserepresentation har aktualiserats också inom den kommunala sektorn i form av försöksverksamhet med närvarorätt för personalföreträdare vid sammanträden med kommunala och landstingskommunala nämnder. I försöksverksamheten har deltagit ca 230 nämnder i 36 kommuner och 20 landstingskommuner.

Vid en analys av försöksverksamheten, som inriktades på hur närvarorätten inverkat på företagsdemokratin, den politiska demokratin och den kommunala administrationen, konstaterade demokratiutredningen att närvarorätten av de i försöken deltagande förtroendevalda och personalrepresentanterna upplevts som övervägande värdefull. Någon påtaglig praktisk erfarenhet av att närvarorätten inverkat negativt på den politiska demokratin eller administrationen kunde inte utläsas ur det tillgängliga materialet.

Demokratiutredningen fann att närvarorätten var av intresse även efter arbetsrättsreformens genomförande och kom till den uppfattningen att möjlighet till styrelserepresentation för de anställda i någon form borde införas också inom den kommunala sektorn och att detta kunde ske utan negativ inverkan på den kommunala demokratin. Närvarorätt kunde enligt demokratiutredningens mening vara ett värdefullt komplement till övriga former av företagsdemokrati. Vikt lades vid de vidgade insyns-, informations- och kontaktmöjligheter som sådan rätt kunde medföra. Ett starkt bidragande skäl till ställningstagandet var den utveckling av styrelserepresentation som

skett inom övriga sektorer av arbetsmarknaden. Att helt utesluta styrelserepresentation för de kommunalt anställda skulle kräva mycket starka skäl.

Mot bakgrunden av dessa överväganden lade demokratiutredningen fram ett förslag till en permanent särskild lag om närvarorätt för personalföreträdare vid sammanträde med kommunal eller landstingskommunal nämnd. Lagen skulle äga motsvarande tillämpning på kommunalförbund.

Förslaget blev föremål för ett omfattande remissförfarande. Sammanlagt avgavs 267 remissvar. Förslaget tillstyrktes eller lämnades utan erinran av drygt 100 remissinstanser, medan närmare 60 avstyrkte förslaget. Något fler än 20 förklarade sig tveksamma eller ville avvakta effekterna av MBL. Omkring 60 ansåg att försöksverksamheten borde fortsätta ytterligare någon tid, innan frågan om permanentning av närvarorätten avgjordes.

För tillstyrkande av förslaget anfördes i huvudsak den allmänna utvecklingen inom arbetsrätten och särskilt införandet av styrelserepresentation såväl inom privata företag som vid statliga myndigheter.

De remissinstanser som förordade en fortsatt försöksverksamhet framhöll framför allt att erfarenhet saknades om hur MBL och PSO påverkade närvarorätsfrågan och att det definitiva ställningstagandet till närvarorätten därför borde anstå.

Som skäl för avstyrkande av förslaget anfördes i huvudsak följande. Närvarorätten syftade till att tillföra de kommunala nämnderna en intresserepresentation för en viss grupp av medborgare vid sidan av de förtroendevalda. Den innefattade ett intrång i de förtroendevaldas suveränitet. Risk fanns för att de förtroendevaldas och personalrepresentanternas funktioner i nämnderna så småningom skulle smälta samman och att därmed grunden för den representativa demokratin rycktes undan. Närvarorätten skulle vidare få endast marginell betydelse för personalinflytandet, eftersom MBL:s föreskrifter om vidgad förhandlingsrätt, arbetsgivarens informationsskyldighet m. m. i kombination med PSO-institutet, övrig arbetsrättslig lagstiftning m. m. bildade ett system av föreskrifter som kunde anses ge betryggande garantier för att personalorganisationernas rättmätiga krav på insyn, inflytande och medbestämmande blev realiserade.

Försöksverksamheten har därefter fortsatt och efter ytterligare enkäter har nya utvärderingar ägt rum. Dessa stämmer väl överens med de av demokratiutredningen redovisade. En klar majoritet av de i de senare enkäterna deltagande förtroendevalda, personalföreträdare och tjänstemän anser sålunda att de positiva erfarenheterna av närvarorätten överväger. Eftersom MBL varit i tillämpning under en del av försökstiden ger enkäterna även en viss upplysning om hur MBL och närvarorättsinstitutet fungerar tillsammans. En likaledes klar majoritet hävdar att MBL inte har påverkat närvarorättens betydelse eller t. o. m. ökat denna. Vad beträffar den politiska demokratin gör i fråga om primärkommunerna endast en svag minoritet gällande att närvarorätten kommit i konflikt med denna. Ej heller synes närvaron av personalföreträdare i nämnvärd omfattning ha uppfattats som besvärande av de förtroendevalda eller medfört att beslut inte fattats lika fritt som tidigare eller i andra hänseenden verkat störande i nämndverksamheten. På landstingssidan anføres att närvarorätten leder till ökad tungroddhet och längre sammanträden, dvs. i huvudsak samma olägenheter som man framhåller i samband med MBL-verksamheten.

Utvärderingarna ger således en annorlunda bild av inställningen till närvarorätten än den som framgår av remissvaren. Anledningen till denna skillnad är inte närmare utredd. Det förtjänar emellertid att påpekas, att remissvaren avgetts av åtskilliga icke kommunala institutioner samt över 200 kommuner och landstingskommuner. Utvärderingarna hänför sig till endast ett begränsat antal (ca 35) primärkommuner, som deltagit frivilligt i försöksverksamheten och därför kan antas vara särskilt intresserade av närvarorätt. Å andra sidan är att märka att nästan samtliga landstingskommuner deltagit. Även med beaktande av materialets brister kan dock utvärderingarna enligt kommitténs mening inte ge anledning till annan bedömning än att försöksverksamheten gett ett positivt utslag för närvarorätten.

En sammanvägning av de av demokratiutredningen gjorda övervägandena, remissinstansernas ställningstaganden och utfallet av försöksverksamheten ger enligt kommitténs mening till resultat att åtskilligt talar för att tillåta närvarorätt i de kommunala och landstingskommunala nämnderna för personalföreträdare, om den utformas så att intrånget i de förtroendevaldas suveränitet inte blir större än vad som skäligen kan talas för att nå syftet med närvarorätten, framför allt vidgade insyns-, informations- och kontaktmöjligheter. Grunderna för den kommunala demokratin får inte rubbas. Denna avvägning är en fråga av politisk natur.

Vilka kommunalekonomiska verkningar som kan följa av ett utbyggt närvarorättsinstitut torde vara omöjligt att ens tillnärmelsevis ange. Ett fullt utbyggt system innebär enligt förslaget bl. a. att tre personalrepresentanter kan finnas i varje styrelse och nämnd. Demokratiutredningen ansåg att statligt stöd borde utgå för information och utbildning i anslutning till en närvarorättsreform. Kommittén anser det knappast vara påkallat med något särskilt statligt stöd härtill, bl. a. därför att personalrepresentanterna enligt förslaget i första hand bör utses bland de anställda inom vederbörande nämnds verksamhetsområde. Ett utbyggt system med närvarorätt kommer vidare att ställa stora krav på de fackliga personella resurserna.

Liksom demokratiutredningen anser kommittén att ett närvarorättsinstitut bör få en sådan utformning, att de kommunala arbetsgivarna och arbetstagarna får betydande frihet och gemensamt ansvar för utvecklingstakten och den närmare regleringen av vissa praktiska frågor. Den modell kommittén framlägger innefattar därför endast lagstadganden som ger kommunfullmäktige resp. landstinget befogenhet att besluta om närvarorätt för personalföreträdare samt vissa grundläggande bestämmelser. Det förutsätts, att arbetsgivaren och arbetstagarorganisationerna inom ramen för dessa bestämmelser i kollektivavtalets form träffar överenskommelse om införandet av närvarorätt, om vilka nämnder och ärenden som i det aktuella fallet skall omfattas av närvarorätten samt om erforderliga praktiska detaljer. Enligt kommittén skall emellertid närvarorätten kunna omfatta även frågor som inte kan bli föremål för kollektivavtal. Beträffande sådana skall det ankomma på fullmäktige eller landstinget att fatta beslut utan föregående kollektivavtal.

De föreslagna bestämmelserna innehåller följande.

Kommunfullmäktige resp. landstinget får som nämnt befogenhet att besluta om att företrädare för de anställda hos kommunen eller landstingskommunen får närvara vid styrelsens eller annan nämnds sammanträden. I princip får närvarorätten gälla alla slags nämndärenden utom sådana som särskilt

undantagits i lagen. I förslaget har undantag gjorts i första hand för ärenden som gäller myndighetsutövning mot enskild. Undantaget omfattar dock inte ärenden om anställning, ledighet, vikariat eller förslagsbelöning. Närvarorätt skall vidare inte förekomma vid handläggningen av vissa frågor, i vilka det föreligger ett utpräglat partsförhållande mellan arbetsgivaren och arbetstagarna, nämligen frågor som rör förhandling med arbetstagarorganisation, uppsägning av kollektivavtal, arbetskonflikt eller rättstvist mellan kommunen eller landstingskommunen och arbetstagarorganisation.

Utskott eller avdelning av nämnd omfattas inte av närvarorätten.

Personalföreträdare har rätt att delta i nämndens överläggningar men inte i besluten och att få sin mening antecknad i nämndens protokoll. Nämnden är skyldig att, med iakttagande av bestämmelserna i sekretesslagen (1980:100), lämna dem de uppgifter som behövs för deras verksamhet.

Högst tre personalföreträdare jämte suppleanter för dem får finnas i varje nämnd. De utses av den eller de arbetstagarorganisationer i förhållande till vilka kommunen eller landstingskommunen är bunden av kollektivavtal om närvarorätt i nämnden i fråga. Företrädarna skall utses särskilt för varje nämnd bland de anställda hos kommunen eller landstingskommunen, i första hand bland dem som är anställda inom nämndens verksamhetsområde.

Vad som stadgas om jäv för ledamot eller annan som har att handlägga ärende i nämnd skall även gälla för personalföreträdare i nämnden. Dock görs det undantaget därifrån, att jäv enligt 4 § första stycket förvaltningslagen (1971:290) inte skall anses föreligga enbart på grund av att en personalföreträdare är förtroendemän eller funktionär hos arbetstagarorganisation som har intresse att bevaka i ärendet eller på grund av att han i sådan egenskap på organisationens vägnar deltagit i förhandling i ärendet enligt MBL.

Kallelse av personalföreträdare sker i samma ordning som gäller för kallelse av ledamot i nämnden. Suppleant kallas endast då han skall tjänstgöra i företrädares ställe.

Närvarorätt innebär endast en laglig rätt för personalrepresentant att delta i styrelsens eller annan nämns sammanträden vid handläggning av vissa ärenden. Det är av vikt att de formella föreskrifter som omgärdar närvarorätten iakttas. Uteblir personalrepresentant från sammanträde på grund av felaktighet i kallelseförfarandet, föreligger sådant formfel att beslut som fattats på sammanträdet inte har tillkommit i laga ordning och följaktligen skall undanröjas i händelse av besvär. Detsamma bör gälla om personalrepresentant felaktigt vägras att närvara vid behandling av ärende där närvarorätt föreligger. Även i det motsatta fallet, dvs. då en personalföreträdare i sin egenskap av personalrepresentant tillåts närvara vid behandling av ärenden där närvarorätt enligt lag saknas, torde nämndens beslut få anses inte ha tillkommit i laga ordning.

I fråga om personalföreträdares ansvar anför kommittén bl. a. Skadeståndsansvar synes normalt inte kunna uppkomma för personalföreträdare. En annan sak är att skadeståndsskyldighet för kommunen eller landstingskommunen kan uppkomma i fall där ett förvaltningsbeslut blivit felaktigt på grund av att man begagnat sig av oriktiga uppgifter från personalföreträdare. Med den utformning 20 kap. 2 § brottsbalken har torde personalföreträdare falla inom den personkrets som omfattas av mutansvaret. Personalföreträdare är också underkastad bestämmelserna om tystnadsplikt med vissa närmare beskrivna undantag.

Facklig vetorätt och facklig självbestämmanderätt

Kommittén har haft att överväga om och i vilken utsträckning medbestämmandeformerna facklig vetorätt och facklig självbestämmanderätt, som införts inom den statliga sektorn, kan tillämpas också på det kommunala området.

I sina överväganden erinrar kommittén om att regeringsformens bestämmelser inte anses hindra att de kommunala och landstingskommunala beslutande församlingarna i den mån delegationsbestämmelser finns överlåter på en organisation eller enskild individ att svara för viss förvaltningsuppgift. Den erinrar också om att gällande bestämmelser inte utgör hinder för att personalrepresentanterna bildar majoritet i ett PSO och därmed har den faktiska beslutanderätten i detta.

Liksom PSO-institutet bör en veto- eller självbestämmanderätt hållas inom det verksamhetsområde som avser förhållandet mellan kommunen eller landstingskommunen som arbetsgivare samt dess arbetstagare. Likaså förutsätter även sådan rätt ett skydd för den politiska demokratin. I förslaget har detta spörsmål lösts på så sätt, att veto- och självbestämmanderätt bestämts kunna avse sådana ärenden som kan överlämnas till ett PSO att avgöra, under förutsättning att inte annat föreskrivs i lag eller annan författning. Dock har därvid undantagits ärenden om anställning, ledighet, vikariat och förslagsbelöning, då dessa till sin natur torde vara sådana att de inte lämpar sig för handläggning utan arbetsgivarens medverkan.

De anställda har egna intressen att bevaka i den kommunala och landstingskommunala verksamheten och denna omständighet drar enligt kommitténs mening upp ytterligare gränser för veto- och självbestämmanderätten. Sådan rätt kan anses motiverad endast i frågor som speciellt nära rör de anställdas intressen och där arbetstagarinflytandet således är i särskilt hög grad befogat. Hänsynen till övriga kommunmedlemmars intressen torde vidare fordra att frågorna skall vara av sådan art att det för kommunmedlemmarna praktiskt sett saknar betydelse om de avgörs av ett organ i vilket ingår förtroendevalda ledamöter eller ej. Beträffande självbestämmanderätten är det också helt klart att denna måste utövas inom de ekonomiska ramar som kommunen eller landstingskommunen fastställt.

Vad beträffar vetorätten är denna speciell så till vida att den genom att kunna hindra verkställigheten av ett beslut skulle kunna stoppa den kommunala verksamheten i en viss fråga. Kommittén framhåller, att en förutsättning för vetorätt därför måste vara att sådana former fastställs för dess utövande att den inte leder till otillbörliga störningar i den kommunala verksamheten. Detta avses skola ske i de föreskrifter för utövandet av vetorätten liksom även av självbestämmanderätten som enligt förslaget skall fastställas av fullmäktige resp. landstinget på grundval av det kollektivavtal som ligger till grund för införandet av dessa medbestämmandeformer. Som ytterligare säkerhet för den kommunala verksamheten föreslås att det – liksom beträffande PSO – införs en möjlighet för vederbörande nämnd att återkalla vetorätten, om synnerliga skäl föreligger därtill. Detsamma gäller självbestämmanderätten.

Några detaljföreskrifter bör emellertid enligt kommittén få sin plats i KL. Sålunda bör anges att veto- eller självbestämmanderätten skall få utövas av

den eller de lokala arbetstagarorganisationer i förhållande till vilka kommunen eller landstingskommunen är bunden av kollektivavtal om sådan rätt. För utövandet av rätten skall enligt förslaget fordras att de arbetstagarorganisationer som deltar i beslutet är ense. Möjlighet bör finnas för dylik organisation att avstå från deltagande.

Vidare innefattar förslaget en bestämmelse om att beslut, som fattats med stöd av självbestämmanderätt efter anmälan skall verkställas av den nämnd till vars verksamhetsområde ärendet hör. Viss prövning från nämndens sida skall därvid äga rum. Verkställighet avses sålunda inte skola få ske, om nämnden finner att beslutet avser åtgärd som strider mot lag eller författning eller eljest innebär överskridande av nämndens befogenheter eller står i strid med de föreskrifter som fullmäktige eller landstinget fastställt för utövandet av självbestämmanderätten.

Talan mot nämnds beslut om verkställighet skall enligt förslaget kunna föras genom kommunalbesvär.

Chefstjänstemäns beslutsfunktioner

Vad som i förevarande sammanhang är av intresse är framför allt sådana befogenheter för chefstjänstemännen som kan anses inkräkta på det område inom vilket de anställda bör få utöva medbestämmanderätt.

Kommittén påpekar att sådana befogenheter som grundar sig på delegation eller på kommunalt fastställd instruktion inte vållar problem; beträffande dem finns möjlighet att på det lokala planet göra ändringar.

Annorlunda förhåller det sig med befogenheter som fastställts i lag eller annan författning. I allmänhet har dessa befogenheter fastställts i samband med organisationen av verksamheten och vissa bedömningar har legat till grund för bestämmandet av dem, t. ex. krav på snabbhet, effektivitet, kvalitet, samlat ansvar o. d.

Kommittén har med anledning därav gått igenom de lagar och centrala författningar som f. n. reglerar chefstjänstemännens befogenheter inom den allmänna sjukvården, den slutna psykiatriska vården, omsorgsorganisationen samt skol- och brandväsendet. En kort redovisning av denna genomgång lämnas i betänkandet.

Kommittén konstaterar att frågan om chefstjänstemännens befogenheter kommit i ett väsentligt annat läge sedan kommittén fick sitt uppdrag.

Vad angår sjukvården träder med ingången av 1983 en ny hälso- och sjukvårdslag i kraft. Den har utformats som en ramlag och anger i huvudsak endast mål och inriktning för verksamheten. Några särskilda befogenheter för chefstjänstemännen av här avsett slag anges inte i lagen. De hinder som f. n. kan finnas för genomförandet av medbestämmande m. m. finns således inte kvar.

Vad nu sagts gäller i motsvarande mån ett föreliggande förslag till lag beträffande omsorger om vissa handikappade, avsedd att ersätta den nuvarande omsorgslagstiftningen.

I fråga om skolorådet framhåller kommittén att skolsystemet fortlöpande är föremål för översyn och att det pågår bl. a. en viss försöksverksamhet

med kommundelsnämnder. Situationen inom skolområdet är enligt kommitténs uppfattning f. n. sådan att det inte är möjligt att ur skollagen eller skolförordningen plocka fram några särskilda befogenheter för chefstjänstemän som kan sägas på något väsentligt sätt utgöra hinder för de anställda att utöva medbestämmanderätt utan att systemet för skolverksamheten påverkas.

Vad angår brandväsendet erinrar kommittén om att brandchefens befogenheter mycket detaljerat anges i brandlagen och brandstadgan samt i lokala brandordningar. Hans ansvar för brandväsendet och hans därpå grundade befogenhet till långtgående självständigt handlande gör att endast mindre ingrepp är tänkbara i hans beslutsfunktioner utan att effektiviteten berörs. I den mån befogenheterna grundar sig på brandordningen, som ju rör endast smärre förhållanden, kan ändring ske på det lokala planet. Beträffande övriga befogenheter har kommittén kommit till den uppfattningen att frågan om begränsningar i dessa bör tas upp i sammanhang där effektivitetssynpunkterna kan bli bättre tillgodosedda.

Sammanfattningsvis konstaterar kommittén att det i fråga om de specialreglerade verksamheterna numera inom stora områden saknas i författning reglerade beslutsfunktioner för chefstjänstemän. I dessa fall föreligger därför inte längre något rättsligt hinder för att bygga upp organisationsformer som tar nödig hänsyn till både den politiska demokratin och de anställdas krav på medbestämmande. I de fall åter då författningsbestämmelser finns bör enligt kommitténs mening möjligheten att ingripa i och begränsa beslutsfunktionerna bedömas i samband med att verksamheten och det författningskomplex som reglerar denna blir föremål för en mera ingripande översyn som ger tillfälle att på ett rationellt sätt väga mot varandra kraven på verksamhetens behöriga fullgörande samt tillgodosedandet av nyssnämnda intressen.

PSO m. m. inom specialreglerade områden

Enligt 3 kap. 13 a § KL kan ett PSO få till uppgift att inom styrelsens eller andra nämnders verksamhetsområden svara för vissa ärenden under förutsättning att annat ej följer av lag eller annan författning. Denna begränsning har enligt förarbetena till lagrummet tillkommit för att göra klart att organen inte får tilldelas uppgifter som enligt specialförfattningar ankommer på t. ex. viss nämnd eller tjänsteman.

De författningar som gäller för de specialreglerade nämnderna innehåller i regel en allmän bestämmelse om att vederbörande nämnd har att utöva inseendet över den verksamhet och handha förvaltningen av de angelägenheter som anges i resp. författning. En överföring av vissa ärenden har dock gjorts möjlig genom bestämmelserna i 3 kap. 14 § KL, enligt vilka fullmäktige eller landstinget – om ej annat är föreskrivet i lag eller annan författning – får besluta att styrelsen eller annan nämnd skall handha förvaltning och verkställighet i fråga om egendom som annars förvaltas av annan nämnd liksom även handlägga frågor om anställning, ledighet, vikariat eller skiljande från tjänst samt andra frågor beträffande personal som är underställd annan nämnd. I samband med att denna bestämmelse tillkom, infördes i de specialförfattningar, som innehåller den generella förvaltningsbestämmel-

sen, det tillägget att denna gäller endast i den mån arbetsuppgifterna inte tillkommer annan enligt beslut som avses i 3 kap. 14 § KL.

På grund av nu angivna bestämmelser kan sådana ärenden som faller under 3 kap. 14 § föras över från en specialreglerad nämnd till en kommunallagsreglerad nämnd och från denna lämnas över till ett PSO inom de i 3 kap. 13 a § angivna gränserna. Andra ärenden som kan falla inom ett PSO:s kompetensområde måste däremot fortfarande ankomma på specialnämnden.

Den nu angivna ordningen synes inte vara motiverad. Enligt kommitténs mening finns det inte några vägande sakliga skäl för att inte PSO-institutet skall kunna införas även i specialreglerade nämnder, i den mån specialförfattningarna inte av särskilda orsaker förbehållit resp. nämnd vissa funktioner. Kommittén föreslår därför att sådana författningsändringar vidtas som i princip undanröjer de hinder som ligger i den generella förvaltningsbestämmelsen. Detta kan ske genom att – liksom beträffande de med 3 kap. 14 § avsedda frågorna – i resp. författning anges att den generella förvaltningsbestämmelsen för nämnden gäller i den mån förvaltningsuppgifterna inte tillkommer annan enligt beslut som avses i 3 a kap. 1 §.

Med den utformning den fackliga veto- och självbestämmanderätten fått i förslaget anser kommittén att utrymme finns även för dessa medbestämmandeformer i de specialreglerade nämnderna. Hänvisning bör därför ske även till 4 § i 3 a kap.

Beträffande nämnder för vilka inte gäller någon generell förvaltningsbestämmelse torde reglerna i 3 a kap. vara giltiga utan någon författningsändring inom de gränser resp. specialförfattning i övrigt kan innehålla.

Kyrkliga kommuner

I direktiven har framhållits att förutsättningarna för de anställdas inflytande i princip är desamma på det kyrkliga området som på den kommunala sektorn i övrigt och att det är angeläget att de anställda hos kyrkliga kommuner tillförsäkras i princip samma inflytande som övriga kommunalanställda.

Kommittén påpekar att den likformighet i organisation och verksamhet som föreligger leder till att de formella förutsättningarna för införandet av ökat medinflytande för de anställda i huvudsak är desamma inom de borgerliga och de kyrkliga kommunerna. Vissa skillnader finns dock bl. a. i ett par hänseenden som inte bör förbigås i förevarande sammanhang, nämligen i fråga om kommunstorleken och antalet arbetstagare i kommunerna samt sammansättningen av kommunstyrelserna och det särskilda inslag som det prästerliga ämbetet utgör.

De borgerliga primärkommunerna minskade starkt i antal under 1960- och 1970-talen. Från att tidigare ha utgjort över 1 000 hade deras antal 1982 gått ned till 279. Endast ett 60-tal av dem har numera mindre än 10 000 invånare. De kyrkliga kommunerna har inte genomgått motsvarande utveckling. Antalet församlingar har under samma tid ändrats endast obetydligt. Viss förskjutning av antalet invånare har dock ägt rum. Församlingar med mindre än 500 invånare liksom de med 5 000 och därutöver har ökat avsevärt i antal, medan antalet församlingar i skiktet däremellan har minskat. Över hälften av

landets 2 569 församlingar har nu mindre än 1 000 invånare. Utvecklingen mot ett ökat antal småförsamlingar har i viss mån uppvägs av att intresset för att bilda större administrativa enheter i form av kyrkliga samfälligheter visar en ökning. F. n. finns 274 särskilt bildade samfälligheter, varav 176 totala. I samfälligheterna ingår över 900 församlingar.

Antalet anställda uppgår i kyrkokommunerna till ca 26 000, varav ungefär 5 000 är säsonganställda. De borgerliga kommunerna har i runt tal 1 miljon anställda.

Sammanfattningsvis kan situationen på det kyrkokommunala området sägas vara, att det finns ett mindre antal enheter som har välutvecklade förvaltningar med många anställda och som i organisatoriskt hänseende är jämförbara med de mindre eller, i några fall, med de medelstora borgerliga primärkommunerna. Å andra sidan finns det ett stort antal kyrkliga kommuner som i fråga om antalet invånare ligger långt under de borgerliga och som har endast ett fåtal anställda och en föga utvecklad förvaltning.

Kommittén framhåller att betydelsen av behovet av information, insyn och medinflytande för de anställda i och för sig inte är beroende av den administrativa enhetens storlek. Skälen för de anställdas intresseanknytning till den verksamhet de deltar i gäller för såväl stora som små enheter. Skillnaden ligger i hur man lämpligen skall kunna nå de anställda för att lämna information och bereda dem tillfälle till insyn och medinflytande. Med hänsyn härtill är det viktigt att en anpassning kan ske till de lokala förhållandena.

På samma sätt som inom de borgerliga kommunerna har under flera år försöksverksamhet med närvarorätt förekommit i kyrkokommunala nämnder. Utvärderingar har skett av denna verksamhet som anordnats i totalt knappt 60 kyrkoråd eller andra kyrkokommunala nämnder. Även om underlaget hänför sig endast till kyrkokommuner som frivilligt deltagit i verksamheten, kan dock utvärderingarna anses ge vid handen att – liksom i fråga om de borgerliga kommunerna – en klar majoritet föreligger för en positiv bedömning av närvarorätten.

Enligt kommitténs mening bör i lag lämnas en generell möjlighet för alla kyrkliga kommuner att införa aktuella informations- och samverkansformer. Därefter bör det ankomma på de lokala parterna att bedöma om denna möjlighet skall helt eller delvis utnyttjas eller om andra former med samma syfte är att föredra. Att lämna några allmänna riktlinjer för hur de särproblem av skilda slag, som kan uppkomma för framför allt småförsamlingarna, bör lösas har kommittén inte funnit möjligt. Det torde kunna förutsättas att uppmärksamhet ägnas sådana problem bl. a. vid de förhandlingar som f. n. pågår mellan de centrala partsorganisationerna om ett medbestämmandeavtal på det kyrkokommunala området.

Reglerna om kommunstyrelsens och kyrkorådets sammansättning och inslaget av prästens ämbete innefattar som nämnt vissa skillnader mellan den kyrkliga och borgerliga kommunen. I den borgerliga kommunen väljs samtliga ledamöter i styrelsen av fullmäktige eller landstinget. I församlings- och pastoratskyrkoråd är däremot kyrkoherden i församlingen ledamot i kraft av sitt ämbete; övriga ledamöter väljs av kyrkofullmäktige eller kyrkostämman. I fråga om samfälligheter finns dock vissa specialregler. Vidare ankommer det på kyrkoherden att vaka över att kyrkans lära och ordning iakttas i församlingen och i prästernas ämbetsförvaltning.

Vad beträffar PSO samt facklig veto- och självbestämmanderätt har kyr-

koherdens speciella ställning inte sådan betydelse att dessa medbestämmandeformer bör få en annan utformning än de har eller föreslås skola kunna få i de borgerliga kommunerna. I fråga om närvarorättsinstitutet är situationen i viss mån annorlunda. Kyrkoherden har inte något politiskt ansvar för sin verksamhet i kyrkorådet och står vidare i sådant förhållande till församlingen att han i förevarande hänseende kan jämföras med arbetstagare hos denna. Kommittén framhåller emellertid att varken anställning hos kommunen – med undantag för vissa chefstjänstemän – eller anknytning till intresseorganisation utgör hinder för ledamotskap i nämnd. Det ter sig då främmande att låta sådan anställning eller anknytning få influera på de anställdas närvarorätt.

En annan fråga som har uppmärksamats är huruvida det för de förtroendevalda nämndledamöterna gällande kravet på att vara kyrkobokförd i församlingen samt medlem av svenska kyrkan också skall uppställas för ledamot i PSO och personalföreträdare i nämnd. Kommittén framhåller att de ledamöter i PSO som utses av arbetstagarorganisationerna inte representerar kommunens medlemmar utan är företrädare för de anställda med uppgift att utöva de anställdas rätt till medbestämmande på grundval av bestämmelserna i MBL. Som en följd härav bör krav på kyrkobokföring i församlingen inte uppställas. Motsvarande gäller i fråga om medlemskap i kommunen för personalföreträdarna i de borgerliga kommunerna.

Vad angår kravet på medlemskap i svenska kyrkan kan det förefalla inkonsekvent, om man skulle tillåta den som inte får rösta i val av kyrkliga förtroendemann att själv delta i besluten i ett PSO. Detta gäller i synnerhet om vederbörande på eget initiativ utträtt ur svenska kyrkan och därför kan antas inte vilja stödja dennas verksamhet helt eller delvis. Det anförda gäller i viss mån också i fråga om personalföreträdare vid nämndsammanträde, vilka ju avses skola ha inflytande på nämndbesluten utan att dock få delta i själva beslutsfattandet.

Även om det vid införandet av bestämmelserna om PSO i KL kraftigt betonades att dessa organ var att betrakta som en del av den kommunala organisationen, intar de dock en speciell ställning i denna. Detta framgår bl. a. av att dessa organ utgör en form för de anställdas medbestämmande enligt MBL och att deras kompetens är strikt begränsad till att avse frågor som gäller förhållandet mellan kommunen som arbetsgivare och dess anställda. Vad de kyrkliga kommunerna beträffar kan därför PSO:s bindning till församlingslivet knappast anses vara av den art och betydelse att det finns tillräckligt fog att ställa krav på en sådan anknytning till kyrkan som ett villkor om medlemskap i denna innebär. Kommittén erinrar om att den nuvarande LFS innefattar möjlighet att låta beslut i kyrkokommunalt ärende fattas av den som står utanför kyrkan (LFS 56 § 2 mom.). Vad nu sagts gäller i tillämpliga delar även i fråga om personalföreträdare i nämnderna.

Sammanfattningsvis anser sålunda kommittén att de rättsliga förutsättningarna för att införa PSO, facklig vetorätt och facklig självbestämmanderätt samt närvarorätt för personalföreträdare vid nämndsammanträden i huvudsak är desamma på det kyrkokommunala och det borgerliga kommunala området. De ändringar som behöver göras i det nu föreliggande förslaget till lag om församlingar och kyrkliga samfälligheter för att ge en rättslig grund för dessa medbestämmandeformer motsvarar vad som gäller i fråga om KL.

Författningsförslag i betänkandet (SOU 1982:56)

Förslag till

Lag om ändring i kommunallagen (1977:179)

Härigenom föreskrivs i fråga om kommunallagen (1977:179)
dels att 3 kap. 13 a och 13 b §§ skall upphöra att gälla,
dels att 1 kap. 5 § och 7 kap. 6 § skall ha nedan angivna lydelse,
dels att i lagen skall införas en ny paragraf, 1 kap. 6 §, och ett nytt kapitel,
3 a kap., av nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

5 §

Kommuns och landstingskommuns beslutanderätt utövas av fullmäktige.

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

I 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.

6 §

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

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

I vissa grupper av ärenden inom samma områden får införas facklig självbestämmanderätt eller facklig vetorätt.

Vidare får införas rätt för företrädare för de anställda hos kommuner och landstingskommuner att närvara vid styrelsens och andra nämnders sammanträden.

3 a kap.**Medbestämmandeformer för de anställda****1 §**

Fullmäktige inrättar partssammansatta organ.

Partssammansatta 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 sådana 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 §

Ett partssammansatt organ består av företrädare för kommunen eller landstingskommunen och av företrädare för arbetstagarna.

Kommunens eller landstingskommunens företrädare väljs av fullmäktige eller av styrelsen eller annan nämnd som fullmäktige utser.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

Arbetslagarnas företrädare utses av den eller de lokala arbetstagarorganisationer i förhållande till vilka kommunen eller landstingskommunen är bunden av kollektivavtal om sådant organ.

3 §

Fullmäktige fastställer reglementen för partssammansatta organ. I reglemente anges organets uppgifter, sammansättning, mandattid och verksamhetsformer.

Bestämmelserna i 3 kap. 9 § andra stycket och 10 § tredje stycket tillämpas också på ett partssammansatt organ. Detsamma gäller i fråga om bestämmelserna i 3 kap. 10 § andra stycket om förande av protokoll, protokolls innehåll, justering av protokoll, tillkännagivande om justering och reservation.

4 §

Fullmäktige får lämna facklig självbestämmanderätt och facklig vetorätt till den eller de lokala arbetstagarorganisationer i förhållande till vilka kommunen eller landstingskommunen är bunden av kollektivavtal om sådan rätt.

Om inte annat följer av lag eller annan författning får facklig självbestämmanderätt och facklig vetorätt avse ärenden som enligt 1 § kan överlämnas till partssammansatta organ att avgöra med undantag av ärenden om anställning, ledighet, vikariat och förslagsbelöning.

5 §

Facklig självbestämmanderätt innebär att beslut som skulle ha fattats av styrelsen eller annan nämnd i stället får fattas av arbetstagarorganisationerna.

Beslut som fattats med stöd av så-

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

dan rätt skall efter anmälan verkställas av den nämnd till vars verksamhetsområde ärendet hör.

Verkställighet får inte äga rum om nämnden finner, att beslutet avser åtgärd som strider mot lag eller annan författning eller eljest innebär överskridande av nämndens befogenheter eller att beslutet står i strid med fullmäktiges föreskrifter enligt 7 § andra stycket.

6 §

Facklig vetorätt innebär att den nämnd till vilken ett ärende hör inte får verkställa beslut i ärendet, om arbetstagarorganisationerna förklarat att de inte godtar beslutet.

7 §

För utövandet av facklig självbestämmanderätt och facklig vetorätt fördras att de arbetstagarorganisationer som deltar i beslutet är ense.

Närmare föreskrifter för utövandet av facklig självbestämmanderätt och facklig vetorätt fastställs av fullmäktige.

8 §

Styrelsen eller annan nämnd inom vars verksamhetsområde ett partsammansatt organ inrättats eller facklig självbestämmanderätt eller facklig vetorätt lämnats arbetstagarorganisationer får återkalla uppdrag som lämnats organet eller organisationerna, om synnerliga skäl föreligger till det.

9 §

Fullmäktige får besluta att företrädare för de anställda hos kommunen eller landstingskommunen får närvara vid styrelsens eller en annan nämnds sammanträden.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

Sådana personalföreträdare har rätt att delta i nämndens överläggningar men inte i besluten samt att få sin mening antecknad i nämndens protokoll.

En nämnd är skyldig att, med iakttagande av bestämmelserna i sekretesslagen (1980:100), lämna personalföreträdarna de upplysningar som behövs för deras verksamhet.

10 §

Närvarorätt föreligger inte vid handläggning av ärenden som avses i 3 § första stycket förvaltningslagen (1971:290) med undantag av ärenden om anställning, ledighet, vikariat och förslagsbelöning samt ärenden enligt andra stycket 2. samma paragraf.

Närvarorätt föreligger ej heller vid handläggning av frågor som rör

- 1. förhandling med arbetstagarorganisation,*
- 2. uppsägning av kollektivavtal,*
- 3. arbetskonflikt,*
- 4. rättstvist mellan kommunen eller landstingskommunen och arbetstagarorganisation.*

11 §

Personalföreträdare utses särskilt för varje nämnd bland de anställda hos kommunen eller landstingskommunen, i första hand bland dem som är anställda inom nämndens verksamhetsområde.

Högst tre personalföreträdare jämte suppleanter för dem får finnas i varje nämnd.

Personalföreträdarna utses av den eller de lokala arbetstagarorganisationer i förhållande till vilka kommunen eller landstingskommunen är bunden av kollektivavtal om närvarorätt i nämnden.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse**12 §*

Vad i denna lag eller annan författning stadgas om jäv för ledamot eller annan som har att handlägga ärende i nämnd skall även gälla för personalföreträdare i nämnden. Dock skall jäv enligt 4 § första stycket 5. förvaltningslagen (1971:290) inte anses föreligga enbart på grund av att en personalföreträdare är förtroendeman eller funktionär hos arbetsstagarorganisation som har intresse att bevaka i ärendet eller på grund av att han i sådan egenskap på organisationens vägnar har deltagit i förhandling i ärendet som ägt rum enligt lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet.

13 §

Kallelse av personalföreträdare till sammanträde sker i samma ordning som gäller för kallelse av ledamot i nämnden. Suppleant kallas endast då han skall tjänstgöra i företrädares ställe.

7 kap.**6 §**

Om beslut av fullmäktige har blivit upphävt genom avgörande som har vunnit laga kraft och om beslutet redan har verkställts, skall fullmäktige föranstalta om rättelse av verkställigheten i den mån det är möjligt.

Första stycket tillämpas på motsvarande sätt i fråga om beslut av styrelsen eller annan nämnd eller av revisorerna.

Första stycket tillämpas på motsvarande sätt i fråga om beslut av styrelsen eller annan nämnd eller partssammansatt organ eller av revisorerna.

Denna lag träder i kraft den

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

Härigenom föreskrivs

dels att 3 och 12 §§ lagen (1957:281) om kommunalförbund skall ha nedan angivna lydelse,

dels att i lagen skall införas en ny paragraf, 3 a §, av nedan angivna lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse***3 §**

Kommunalförbunds beslutanderätt utövas av förbundets fullmäktige.

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

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

3 a §

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

I vissa grupper av ärenden inom samma områden får införas facklig självbestämmanderätt eller facklig vetorätt.

Vidare får införas rätt för företrädare för de anställda hos kommunalförbund att närvara vid styrelsens och andra nämnders sammanträden.

12 §

Där inte 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.*

Där inte 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.* *Beräffande de i 3 a § angivna medbestämmandeformerna för de anställda gäller i tillämpliga delar bestämmelserna i 3 a kap. samma lag.*

Denna lag träder i kraft den

Förslag till

Lag om ändring i lagen (1979:412) om kommunala indelningsdelegerade

Härigenom föreskrivs att

dels 17 och 23 §§ lagen (1979:412) om kommunala indelningsdelegerade skall ha nedan angivna lydelse,

dels att i lagen skall införas en ny paragraf, 14 a §, av nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

14 a §

Delegerade får inrätta partssammansatta organ med uppgift att svara för viss beredning, förvaltning och verkställighet inom arbetsutskottets eller kommittéernas verksamhetsområden.

I vissa grupper av ärenden inom samma områden får införas facklig självbestämmanderätt eller facklig vetorätt.

Vidare får införas rätt för företrädare för de anställda hos delegerade att närvara vid arbetsutskottets och kommittéernas sammanträden.

17 §

Bestämmelserna i 3 kap. 4 §, 5 § tredje stycket, 7 § första stycket, 8 och 9 §§, 10 § andra stycket och 11 § kommunallagen (1977:179) om kommunstyrelsen tillämpas på motsvarande sätt i fråga om arbetsutskottet och *kommitté*. Sådana tillkännagivanden som avses i 3 kap. 10 § nämnda lag skall ske på anslagstavlan i varje kommun som har valt delegerade.

Bestämmelserna i 3 kap. 4 §, 5 § tredje stycket, 7 § första stycket, 8 och 9 §§, 10 § andra stycket och 11 § kommunallagen (1977:179) om kommunstyrelsen tillämpas på motsvarande sätt i fråga om arbetsutskottet och *kommittéer*. *Beträffande de i 14 a § angivna medbestämmandeformerna för de anställda gäller i tillämpliga delar bestämmelserna i 3 a kap. samma lag*. Sådana tillkännagivanden som avses i 3 kap. 10 § andra stycket nämnda lag skall ske på anslagstavlan i varje kommun som har valt delegerade.

Arbetsutskottet och kommitté får kalla en delegerad eller suppleant för en delegerad, en ledamot av en kommitté eller en tjänsteman hos en kommun som har valt delegerade eller en särskild sakkunnig att närvara vid ett sammanträde. Den som har kallats får, om utskottet eller kommittén beslutar det, delta i överläggningarna men ej i besluten.

Arbetsutskottets och kommittés protokoll och övriga handlingar skall vårdas.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

23 §

Beträffande besvär över beslut av delegerade, arbetsutskottet *eller en kommitté* gäller i tillämpliga delar 7 kap. 1 §, 2 § första stycket och 4 § kommunallagen (1977:179).

Beträffande besvär över beslut av delegerade *eller av arbetsutskottet, kommittéer eller partssammansatta organ* gäller i tillämpliga delar 7 kap. 1 §, 2 § första stycket och 4 § kommunallagen (1977:197).

Besvär får anföras av varje kommun som har valt delegerade och av den som är medlem av en sådan kommun

Beträffande besvär över kammarrättens beslut tillämpas 7 kap. 5 § kommunallagen. Besvär över ett beslut, varigenom kammarrätten har bifallit besvär eller förbjudit att det överklagade beslutet verkställs, får anföras även av en kommun som har valt delegerade och den som är medlem av en sådan kommun.

Bestämmelserna i 7 kap. 6 § kommunallagen om rättelse av verkställighet tillämpas beträffande beslut av delegerade, arbetsutskottet *eller en kommitté*.

Bestämmelserna i 7 kap. 6 § kommunallagen om rättelse av verkställighet tillämpas beträffande beslut av delegerade *eller arbetsutskottet, kommittéer eller partssammansatta organ*.

Denna lag träder i kraft den

Remissyttrandena

Sammanställning av remissyttranden över betänkandet (SOU 1982:56) Kommunal förvaltning och medbestämmanderätt

1 Inkomna yttranden

Efter remiss har yttranden över betänkandet avgetts av hovrätten för nedre Norrland, regeringsrätten, kammarrätten i Göteborg, socialstyrelsen, skolöverstyrelsen, arbetslivscentrum, arbetsdomstolen, statskontoret, riksrevisionsverket, statens arbetsgivarverk, länsstyrelserna i Uppsala, Jönköpings, Göteborgs och Bohus, Kopparbergs och Västerbottens län, domkapitlet i Linköping, Strängnäs och Stockholm, riksdagens ombudsmän (JO), Stockholms, Kronobergs, Hallands, Skaraborgs, Västmanlands, Västernorrlands och Norrbottens läns landstingskommuner, 39 kommuner, Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet, Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund, Landsorganisationen i Sverige (LO), Tjänstemännens centralorganisation (TCO), Centralorganisationen SACO/SR, Sveriges kommunaljuridiska förening.

Några länsstyrelser redovisar synpunkter från Svenska kommunförbundets länsavdelningar samt från vissa kommuner, landstingskommuner och församlingar i resp. län. Domkapitlet i Linköping har inhämtat yttranden från vissa församlingar och kyrkliga samfälligheter i stiftet. Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund har berett sin förhandlingsdelegation och 250 av förbundets medlemmar tillfälle att yttra sig. Landsorganisationen i Sverige har erhållit yttranden från Svenska byggnadsarbetareförbundet och Svenska kommunalarbetsareförbundet.

Universitets- och högskoleämbetet har för sin del inte funnit skäl att närmare ta ställning till kommitténs synpunkter och förslag. Ämbetet hänvisar till yttranden från juridiska och samhällsvetenskapliga fakultetsnämnderna vid Stockholm, Uppsala och Lunds universitet.

Yttrande har dessutom inkommit från Medborgarrättsrörelsen.

2 Remissinstansernas inställning i stort

2.1 Förslag som berör det kommunala och landstingskommunala området

I fråga om *närvarorätten* har en majoritet av de 66 instanser som yttrat sig, 38 remissinstanser, en positiv inställning i principfrågan, 21 instanser avvisar förslaget och sju instanser är tveksamma eller tar inte ställning. Bland de positiva remissinstanserna finns fem landstingskommuner och 17 kommuner

som har eller haft försöksverksamhet med närvarorätt för personalrepresentanter i nämnder. 35 av de remissinstanser som tillstyrker kommittéförslaget har lämnat synpunkter och kommentarer till detsamma. De flesta av dessa instanser tillstyrker förslaget med viss reservation för detaljfrågor. Relativt vanligt förekommande är att man betonar att närvarorätten inte får inkräkta på den politiska demokratin. I några fall ifrågasättes kollektivavtalet som grund för närvarorätten samt rätten för personalföreträdare att anteckna sin mening till protokollet. Några instanser anser att närvarorätten även bör omfatta utskott/avdelning av nämnd.

Bland de instanser som avvisar förslaget om närvarorätt finns en landstingskommun och fem kommuner som har eller haft försöksverksamhet med närvarorätt för personalföreträdare i nämnder. Två typer av argument mot förslaget intar en framträdande plats. Dels anförs med direkt eller indirekt referens till Agne Gustafssons reservation farhågor för intrång på den politiska demokratis område. Dels anförs att möjligheter till inflytande genom MBL, MBA och PSO är tillräckliga eller att det krävs längre erfarenhet av dessa innan man permanentar närvarorätten.

I fråga om förslaget beträffande *vetorätt och självbestämmanderätt* tar 35 av knappt 60 remissinstanser en negativ ställning, ett drygt tiotal är positiva och resten är tveksamma eller tar inte ställning. De positiva yttrandena ansluter i de flesta fallen till kommitténs argumentation och förslaget tillstyrks utan närmare kommentarer. Bland de negativa yttrandena intar argument med anknytning till den kommunala demokratin och existerande inflytandeformer en framträdande roll. I flera fall hänvisas direkt till Gustafssons reservation.

Endast ett fåtal remissinstanser, ett knappt tjugotal, har tagit upp frågan om *chefstjänstemännens beslutsfunktioner* i sina yttranden. De allra flesta av dessa intar en positiv hållning till vad kommittén anför. Ingen instans är tveksam eller negativ. De flesta instanser anmäler utan egen kommentar att de inte har något att erinra.

Inte heller frågan om införande av *PSO och andra inflytandeformer på förvaltningsområden som är specialreglerade* har uppmärksammats i någon större omfattning. Cirka 25 instanser har tagit upp frågan. Endast i ett fåtal fall är inställningen negativ. Även här är kommentarerna och motiven för ställningstagandet sparsamt förekommande bland såväl de positiva som de negativa yttrandena.

2.2 Förslag som berör kyrkliga kommuner

De remissinstanser som särskilt haft att bevaka de kyrkliga kommunernas intressen är tre domkapitel samt Svenska kyrkans församlings- och pastorsratsförbund. Bland övriga remissinstanser är det endast några få som särskilt anför synpunkter på förslagen med avseende på de kyrkliga kommunerna. Dessa anför i huvudsak att lagstiftningen på medbestämmandeområdet bör

vara likformig för borgerliga och kyrkliga kommuner. De kyrkliga remissinstanser som lämnat svar ställer sig överlag tveksamma eller direkt avvisande till kommitténs förslag. Församlings- och pastoratsförbundet avstyrker såväl närvarorätt som veto- och självbestämmanderätt och ställer sig tveksam till PSO-institutet på det specialreglerade området.

3 Allmänna synpunkter

3.1 Kommitténs sammansättning och arbetssätt

Västmanlands läns landstingskommun anför att de frågor, som behandlas i betänkandet, borde ha utretts av en parlamentariskt tillsatt kommitté med förankring i såväl Landstingsförbundet som Svenska kommunförbundet. Frågorna borde sålunda i första hand ha utretts från politiska utgångspunkter. På grundval av de därvid gjorda bedömningarna och ställningstagandena skulle sedan författningsförslagen ha utformats. En sådan uppläggning skulle ha motsvarat den gängse uppläggningsen av en utredning, och landstingskommunen ställer sig kritisk till den i detta ärende valda omvända ordningen att låta en tjänstemannakommitté först utarbeta "lagtekniska modeller" för att sedan i efterhand låta de politiska organen yttra sig i sakfrågorna. *Karlstads kommun* anför liknande synpunkter.

3.2 Brister i kommitténs analys m. m.

Riksrevisionsverket anför att införandet av styrelserepresentationen såväl inom privata företag som vid statliga myndigheter har varit ett starkt skäl att också för de kommunalt anställda överväga att införa sådan representation. Demokratiutredningens överväganden i betänkandet innebar att mycket starka skäl skulle krävas för att helt utesluta styrelserepresentation för de kommunalt anställda. RRV konstaterar att utredningen därutöver inte anför några egentliga sakskalet för att införa närvarorätt i kommuner. Utredningen har valt att som utgångspunkt för en närvarorätt ha den motsatta förutsättningen nämligen att närvarorätt skall införas om inte starka skäl talar emot. RRV anser att utredningen härigenom inte analyserat frågan om närvarorätt på det förutsättningslösa sätt som hade varit önskvärt och redovisat för- och nackdelar mot varandra. RRV efterlyser en genomgång av vilka fördelar som kan vara förenade med den föreslagna närvarorätten. Verket ifrågasätter även om det föreligger något behov av ett närvarorättsinstitut.

Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län konstaterar att kommittén i det nu föreliggande betänkandet i stort sett endast behandlat medbestämmandet utifrån rent juridiska utgångspunkter och att det hade varit önskvärt att utredningen följt upp den kommunala verksamhetens aktuella förutsättningar mot bakgrund av arbetsrättsreformens effekter och utvecklingen av olika samverkansformer såsom exempelvis avtal. Vidare saknas enligt länsstyrel-

sen en analys av de praktiska erfarenheter och forskningsresultat som framkommit inom området under senare år. Någon egentlig diskussion om vilka kostnader utredningens förslag medför finns ej och mot bakgrund av kommunernas nuvarande ekonomiska situation bör reformförslag prövas ingående även från ekonomiska utgångspunkter. Den mycket viktiga frågan om hur gränsen skall dragas mellan medbestämmandet och den politiska demokratin borde enligt länsstyrelsen överlämnas till fortsatt utredning eftersom kommitténs majoritet endast uttalat att det är en fråga som bör bedömas från politiska utgångspunkter. *Landstingsförbundet, länsstyrelsen i Jönköpings län, Hallands läns landstingskommun och Göteborgs kommun* anför liknande synpunkter.

Svenska kommunförbundet anför att kommittén inte närmare utrett vilka kommunalekonomiska verkningar som kan följa av ett utbyggt närvarorättsinstitut. Mot bakgrund av kommunernas ekonomiska situation borde kommittén enligt förbundets mening ingående prövat reformförslaget även från ekonomiska utgångspunkter. Vad gäller ersättning till de anställda har kommittén föreslagit att den skall lösas kollektivavtalsvägen. Vanligt är i dag vid försöksverksamhet att personalrepresentanterna i arvodeshänseende jämföras med de kommunalt förtroendevalda. *Länsstyrelserna i Jönköpings, Kopparbergs och Västerbottens läns samt Lidingö, Eskilstuna och Gällivare kommuner* instämmer i denna kritik.

Landstingsförbundet anser att kommittén borde utfört någon analys av närvarorättens praktiska betydelse med tanke på det omfattande fackliga inflytande som i dag förekommer med stöd av lag och avtal (informations- och förhandlingsskyldighet, medbestämmandegrupper, skyddskommittéer, central arbetsmiljökommitté, tid för fackligt arbete) och på andra grunder (arbetsgrupper, referensgrupper, projektgrupper etc.) samt genom vad offentlighetsprincipen och vad anställningsförhållandet i sig kan ge. På samma sätt saknas enligt förbundet en analys av närvarorättens betydelse för det politiska arbetet i nämnder och styrelser.

3.3 Fortsatt utredningsarbete

Jönköpings kommun anför med åberopande av reservanten Agne Gustafsson att det från principiell synpunkt nu är viktigt, att analysera den kommunala demokratins villkor inför de utvecklingstendenser som gäller för 1980- och 1990-talet. Det gäller bl. a. nya former och möjligheter för medborgarnas engagemang i t. ex. lokala organ, kommunalråd samt som brukare och konsument av kommunal service. En allmän översyn av både den arbetsrättsliga och kommunalrättsliga lagstiftningen måste därför enligt kommunens mening vara angelägen inte minst för de anställdas del. *Länsstyrelserna i Uppsala och Jönköpings län samt Karlstads kommun* anför liknande synpunkter. *Landstingsförbundet* anser att tiden nu är mogen för en mer ingående översyn av medbestämmandet inom den kommunala sektorn

och att i avvaktan på resultatet av en sådan översyn bör den pågående försöksverksamheten få fortsätta.

Borlänge kommun lämnar följande kommentarer/synpunkter som kommunen anser är av vikt i det vidare arbetet:

Det dubbla huvudmannaskapet inom skolområdet och problemen kring detta, kommer att ytterligare accentueras om förslaget genomföres. Det är av vikt att arbetet med översynen/reformen av ansvaret för skolfrågorna påskyndas.

Det vore olyckligt om en alltför splittrad bild uppstår inom den offentliga sektorn. Det utrymme som lämnats åt parterna kan medföra sådana olikheter mellan olika kommuner och landsting samt den statliga sektorn. Vi utgår från att kommunförbundet tar hänsyn till detta när (nya) centrala medbestämmandeavtal skall träffas.

Begränsningen av antalet personalrepresentanter är positivt. Med vetskap om styrkeförhållandena = medlemsantal mellan våra personalorganisationer, kan vi dock förutse vissa problem. Vår utgångspunkt som arbetsgivare måste vara, att på bästa sätt kunna ta till vara de kunskaper som finns i organisationen. I många frågor kan komma att, genom en "sned" arbetstagarrepresentation, saknas kompetens på arbetstagsidan. Förslagsvis bör därför arbetsgivaren ha möjlighet att adjungera personalrepresentanter från mindre eller udda fackliga organisationer. Begränsningen bör vara att organisationen är kollektivavtalspart.

Det är av vikt att de formella föreskrifter som omgärdar närvarorätten iakttages. Formfel innebär att beslut ej fattats i laga ordning. Som en följd av detta bör kraven på anmälan av representanter, adresser o. dyl. preciseras för de fackliga organisationerna. Oklarhet betr. vem som skall kallas, till vilken adress osv., får ej medföra att sådant formfel uppstår. Det är ett absolut krav att facken måste ansvara för att dessa uppgifter på ett otvetydigt sätt når arbetsgivaren. Vidare bör ansvaret för att ev. suppleant kallas åligga den ordinarie personalföreträdaren, ej kallande arbetsgivarrepresentant.

Enligt § 8 i förslaget om ändrad kommunallag kan uppdrag om självbestämmande eller vetorätt återkallas om synnerliga skäl föreligger. Konstruktionen är ej ny i arbetsrättslagstiftningen utan har redan skapat många och långa diskussioner i andra sammanhang. Vi är medvetna om avsikten med en sådan konstruktion, men vill likaväl framhålla att en precisering skulle ytterligare förbättra lagförslaget och göra reglerna lättare att efterleva för bägge parter.

3.4 Principiella utgångspunkter

Några remissinstanser har särskilt redovisat vissa principiella utgångspunkter för sin bedömning av förslaget.

Svenska kommunförbundet instämmer i kommitténs allmänna utgångspunkt att de kommunalt anställda skall tillförsäkras ett medbestämmande som i största möjliga mån motsvarar vad som tillkommer de anställda inom övriga sektorer av arbetsmarknaden utan att medbestämmandet för den skull kränker den kommunala demokratin. En självklar förutsättning vid förbundets bedömning av möjligheterna till ökat personalinflytande inom den kommunala sektorn är att kommunens anställda utöver frågor som rör

förhållandet arbetsgivare-arbetstagare inte skall ha större inflytande över de kommunala besluten än andra medborgare i kommunerna har. Förbundet anför vidare att sådana former för personalinflytande bör eftersträvas att effektiviteten i verksamheten inte minskar. Under nuvarande ekonomiska förhållanden är detta speciellt viktigt. Förbundet vill dock inte bortse från att ett ökat inflytande kan komma att medföra ett ökat engagemang och ansvar från de anställdas sida till gagn för verksamheten. Förbundet erinrar om att riksdagen hemställt att regeringen skall tillsätta en utredning för att klarlägga gränsdragningen mot den politiska demokratin. Förbundet anser det tveksamt om delreformer bör göras inom medbestämmandeområdet innan gränsdragningen närmare utretts, i varje fall gäller detta de av kommittén föreslagna instituten facklig vetorätt och fackligt självbestämmande. Medbestämmandeutvecklingen kan även enligt förbundets mening komma att påverkas av de kommunala medbestämmandeavtalens – MBA-KL och MBA-KLU – faktiska innehåll och tillämpning. Än så länge finns ej någon större praktisk erfarenhet härvidlag. Förbundet anser att den lösning som kommittén förordar – kollektivavtal och därefter fullmäktigebeslut – är att föredra framför övriga tänkbara lösningar. Med tanke på de skillnader som föreligger mellan olika kommuner och även mellan olika nämnder i samma kommun är det betydelsefullt att möjligheter finns till lokal anpassning, anser förbundet.

Landstingsförbundet pekar på att förbundsstyrelsen i ett yttrande till riksdagens arbetsmarknadsutskott förordat att frågan om gränsdragningen mot den politiska demokratin snarast blir föremål för en särskild utredning. Styrelsen framförde då bl. a. att vissa avgöranden i arbetsdomstolen "skapat en debatt bland förtroendevalda som avspeglar en osäkerhet om gränsdragningar som på sikt kan vara till men för såväl den politiska verksamheten som de företagsdemokratiska strävandena". Denna osäkerhet blir enligt förbundet knappast mindre genom kommitténs förslag. Förbundet anför vidare:

Vid den senaste ändringen av kommunallagen 1979 gavs formella möjligheter att inrätta partssammansatta organ. De kommunallagsregler som fanns tidigare upplevdes av arbetstagarorganisationerna som hinder för att träffa medbestämmandeavtal på den kommunala sektorn. I de avtal som därefter träffades, MBA-KL (1980) och MILJÖ 81, kom parterna överens om vissa begränsade möjligheter att inrätta partssammansatta organ med beslutanderätt (beslutsgrupper). Tre år efter det att MBA-KL träffades finns endast tre lokala medbestämmandeavtal, som utnyttjat möjligheterna att inrätta beslutsgrupper, samtliga endast för förslagsverksamheten. Av de sju lokala arbetsmiljöavtal som träffats sedan 1981 har endast tre bestämmelser om beslutsrätt för skyddskommittéer. Enligt förbundets uppfattning beror detta på att arbetstagarorganisationernas intress för medbestämmandeformer med beslutsrätt har minskat betydligt. Dessutom har det överhuvudtaget visat sig vara en mycket tids- och resurskrävande uppgift att förbereda och förhandla fram lokala avtal både inom arbetsmiljö- och medbestämmandeområdet. Den uppgiften har inte blivit lättare av att intresset för detta minskat påtagligt under senare år. Att mot den bakgrunden nu föreslå

lagförändringar och nya kollektivavtalslösningar är enligt förbundets uppfattning inte den mest angelägna uppgiften. Förbundet vill istället instämma i nya arbetsrättskommitténs (NARK, SOU 1982:60) synsätt "Alla krafter bör sättas in på att i överensstämmelse med vad som avsågs av 1976 års lagstiftare utveckla medbestämmandet inom de träffade medbestämmandeavtalens ram. . . ." (s. 8). Enligt förbundets mening är det dessutom av största vikt att i dag leda in medbestämmandet i former som engagerar det stora flertalet anställda i verksamheten. De nödvändiga förändringar av t. ex. hälso- och sjukvården mot en bättre effektivitet och serviceanda kräver medbestämmandeformer och en arbetsorganisation som bättre än hittills lyckas ta tillvara det kunnande och de erfarenheter som finns bland de anställda. Enligt förbundets mening går det inte heller att bortse från de ekonomiska konsekvenserna av förslagen. Framförallt kommer införandet av nya medbestämmandeformer som förutsätter kollektivavtal att ställa krav på informations- och utbildningsinsatser för såväl fackligt förtröendevalda som för arbetsgivarens företrädare.

För *Tjänstemännens centralorganisation* är utgångspunkten uppfattningen att alla anställda i princip skall ha samma ställning och därmed också samma rätt till medbestämmande oavsett inom vilken sektor av arbetsmarknaden de är verksamma. Det är därför tillfredsställande anser TCO att det nu utretts att närvarorätt i styrelser och nämnder, facklig vetorätt och fackligt självbestämmande för de anställda i alla typer av kommuner (primärkommunala, landstingskommunala och kyrkliga kommuner) går att förena med den politiska demokratin.

Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län samt *Skaraborgs läns landstingskommun* delar kommitténs principiella uppfattning att de kommunalt anställda skall tillförsäkras ett medbestämmande som i största möjliga mån svarar mot vad som gäller på övriga sektorer utan att den kommunala demokratin kränks. *Länsstyrelsen i Kopparbergs län* anser att frågan om personalinflytande och företagsdemokrati är angelägen, inte endast ur facklig synpunkt, utan även därigenom att beslutsunderlaget kan tillföras värdefulla synpunkter som kommer verksamheten till godo. Länsstyrelsen delar den principiella uppfattningen att utvecklingen mot ett ökat personalinflytande kan och bör främjas även på det kommunala området.

3.5 Demokratifrågor

Borlänge kommun anför att den stora och övergripande frågan i betänkandet är huruvida föreslagna ändringar medför en inskränkning av den politiska demokratin. Den försöksverksamhet som ägt rum har gett positivt resultat. Få tecken tyder enligt kommunen på att medbestämmandet inkräktat på den politiska demokratin. Den nämnd som enligt MBL inrättats för att avgöra tvister om huruvida en fråga är "politisk" eller inte, har ej heller anlitats vid något enda tillfälle. En negativ effekt som kunnat konstateras är, att det blivit längre sammanträden och mer tungrott, men detta är en allmän effekt av MBL. Kommunen tror dock att beslutens kvalitet vunnit på detta förfarande och en förutsättning för att kunna utnyttja de

anställdas kunskaper fullt ut, är just att de kommer in tidigt i ärendebehandlingen. Föreliggande förslag medger detta, anser kommunen.

Falköpings kommun framhåller att kommunen i yttrande över kommunaldemokratin betänkande framhållit att det är fundamentalt att den kommunala demokratin ej får försämrats, begränsas eller ifrågasättas. Man måste härvid beakta att de kommunalt anställda i allmänhet är bosatta inom kommunen och att de följaktligen som kommunmedlemmar kan ta direkt del i beslutsprocessen, som alla andra bosatta inom kommunen. Företagsdemokratin får därför enligt kommunens förmenande icke komma i konflikt med den kommunala demokratin eller bli ett intrång i de förtroendevaldas suveränitet, utan besluten i de kommunala nämnderna och styrelserna skall fattas endast av de förtroendevalda, som även har att ta fullt ansvar för den kommunala verksamheten.

Enligt *Stockholms läns landstingskommuns* mening har kommittén alltför ensidigt behandlat arbetsrättsliga frågor utan att beakta villkoren för den kommunala demokratin. De politiskt förtroendevalda är genom allmänna val utsedda att leda landstingets verksamhet. En förutsättning för diskussionen om fackligt inflytande i landsting och kommuner är därför att en klar gränsdragning kan göras mellan de politiskt förtroendevaldas och de fackliga företrädarnas funktioner. I de fall där facklig självbestämmanderätt och vetorätt enligt förslagen skall tillämpas innebär det enligt landstinget att de anställdas företrädare tar över en del av beslutanderätten från de kommunalt förtroendevalda. Frågan om var ansvaret för dessa beslut kommer att ligga, finns det anledning att studera närmare. Det gäller anser landstinget också problemet att kunna avgränsa vilka frågor som skall omfattas av dessa medbestämmandeformer. Det är en svår uppgift att i varje ärende avgöra om frågan kan sägas angå förhållandet mellan landstinget som arbetsgivare och de anställda som arbetstagare.

Skaraborgs läns landstingskommun anför bl. a. att den politiska demokratin bör skyddas genom regler i kommunallagen, vilka klarare än medbestämmandelagen anger området för personalinflytandet. Gränsdragningsfrågorna bör således inte överlämnas till arbetsmarknadens parter för lösning via kollektivavtal. Landstingskommunen anser vidare att sådana grundläggande frågor som det här gäller inte bör överlämnas till den enskilda kommunen eller landstingskommunen att lösa genom förhandlingar med arbetstagarparten. Det framstår enligt landstingskommunen som betänkligt, att medbestämmandelagens regler fullt ut blir tillämpliga i ett sådant system. Det ger t. ex. arbetstagarparten s. k. kvardröjande stridsrätt för genomdrivande av krav på medinflytande.

Regeringsrätten anser att det ligger i sakens natur att de anställdas intresse av medbestämmande för att nå bästa möjliga arbets- och anställningsförhållanden och det allmänna intresset av att förverkliga den politiska demokratin fullt ut i den kommunala verksamheten kan komma i konflikt med varandra. Om arbetstagarinflytandet leder till ett annat beslutsinnehåll än om de

förtroendevalda beslutat utan sådan påverkan är det tydligt att medbestämmandet inkräktat på den politiska demokratin, anser regeringsrätten.

Den utformning förslaget fått synes från kommunaldemokratisk synpunkt närmast innebära att de förtroendevaldas suveränitet beaktats när det gäller själva beslutsfattandet. Till den kommunala demokratis område hör emellertid i lika hög grad utformningen av beslutsprocessen och medlen för att förverkliga de beslutande målen. Regeringsrätten anser att de föreslagna medbestämmandeformerna sammantagna leder till ett förhållandevis stort intrång i den kommunala demokratin i detta hänseende.

Lidingö kommun framhåller att frågorna om närvarorätt, facklig vetorätt och självbestämmanderätt i betänkandet diskuteras från förhållandet arbetsgivare–arbetstagare. Med det vidsträckta förslag som kommittén framlägger borde enligt kommunen även relationerna mellan politikerna och medborgarna i egenskap av väljare och konsumenter av kommunal service övervägas. Gränsen mellan politiker–fackliga företrädare riskerar att bli oklar inför kommuninvånarna om förslaget genomföres. Enligt kommunens mening är det väl sorjt för medbestämmande för de anställda i kommunerna. Ett viktigt problem är emellertid att ge medbestämmandet ett innehåll som å ena sidan tillgodoser de anställdas önskemål om ett reellt inflytande och å andra sidan inte inkräktar på de förtroendevaldas grundläggande rätt att leda kommunens verksamheter. Det har tidigare hävdats, att personalinflytandet inte får avse verksamhetens mål, inriktning, omfattning och kvalitet. Kommunen har intrycket att dessa principer steg för steg luckras upp. Nu föreliggande betänkande avser att ytterligare öka de fackliga representanternas inflytande i den kommunala verksamheten. Detta leder till att en liten grupp personer får möjlighet till politiskt inflytande utan att ha väljarnas uppdrag härför. En sådan ordning strider mot principen om allmän och lika rösträtt och måste avvisas, anser kommunen.

Medborgarrättsrörelsen anser att en systematisk delegation av den kommunala beslutanderätten till icke kommunala sammanslutningar i de olika former som föreslås i betänkandet icke är förenlig med de former för kommunal självstyrelse som slås fast i regeringsformen. Enligt 1 kap. 7 § regeringsformen skall beslutanderätten i kommunerna utövas av valda församlingar. Viss del av denna beslutanderätt kan de valda församlingarna delegera men då till organ som kan direkt härledas ur de valda församlingarna, antingen till av dessa utsedda kommunala styrelser och nämnder eller till av kommunen anställda tjänstemän. Däremot är det ej kommunal självstyrelse i regeringsformens mening att beslutanderätten i kommunens angelägenheter lyfts ut ur det kommunala systemet och lämnas över till ideella föreningar, över vilka kommunen saknar inflytande. Beaktas bör vidare att dessa föreningar enligt 2 kap. 17 § regeringsformen har en grundlagsskyddad rätt att använda fackliga stridsmedel mot kommunerna för att förmå deras beslutande församlingar att ge ifrån sig sin beslutanderätt till dessa föreningar. Den föreslagna ordningen är enligt medborgarrättsrörel-

sen uppenbart oförenlig med den kommunala självstyrelse som regeringsformen garanterar kommunmedlemmarna. Medborgarrättsrörelsen avstyrker å det bestämdaste kommitténs förslag såsom stående i strid med regeringsformens regler om kommunal självstyrelse.

3.6 Övrigt

Borlänge kommun framhåller sin positiva syn på förslagen i betänkandet. Förslagets genomförande skulle enligt kommunens mening vara en välkommen åtgärd för att utjämna någon av skillnaderna mellan arbetsmarknadens olika sektorer. Kommunen tror också reformen är en nödvändig del för att ge hela arbetsrättsreformen den praktiska innebörd, även inom den offentliga sektorn, som den var avsedd att få.

Regeringsrätten uppmärksammar arbetstagarorganisationernas ställning och anför:

Arbetstagarorganisationerna föreslås i olika sammanhang medverka i medbestämmandesystemet. De skall kunna utöva facklig självbestämmanderätt och vëtorätt samt utse personalföreträdare. Organisationerna är ideella föreningar och som sådana oreglerade. Det saknas därför lagbestämmelser om hur de skall fatta sina beslut. Som framgår av förslaget skall vederbörande kommunala nämnd pröva arbetstagarorganisationernas beslut, innan nämnden verkställer dem. Denna prövning har emellertid enligt förslaget endast avseende på frågan huruvida organisationerna hållit sig inom ramen för sin kompetens. Däremot skall från det allmännas sida ingen prövning företas av att det beslut i en kommunal angelägenhet, som anmäls för verkställighet, verkligen är korrekt uttryck för arbetstagarorganisationernas vilja. Någon grund för prövning av att besluten är formellt riktiga finns inte, i och med att allmänna bestämmelser av det slag som gäller för aktiebolag och för ekonomiska föreningar saknas för ideella föreningar. Det måste inträffa att den kommunala nämnden kommer i beråd om de beslut som anmäls för verkställighet verkligen är godtagbara uttryck för de berörda arbetstagarorganisationernas vilja. Den i betänkandet valda konstruktionen reser hela spörsmålet om det är förenligt med rättsordningens allmänna krav att överlämna rätt att besluta i offentliga angelägenheter till organ, vilka själva inte är underkastade några som helst offentliga regler för sin verksamhet, som kan utgöra grund för en prövning av den formella giltigheten av deras beslut. När det gäller kommunens egna beslut som kan angripas medelst kommunalbesvär är det viktigt att besluten tillkommit i laga ordning. Om så ej är fallet kan besluten upphävas på talan av kommunmedlem. Flyttas beslutanderätten över på enskilda organ bör på dessa kunna ställas liknande krav om att grundläggande formella förutsättningar för beslutsfattandet är uppfyllda. Även med hänsyn till vad sist anförts kan ifrågasättas om ett överförande av formell beslutsrätt beträffande kommunala angelägenheter till arbetstagarorganisationer är förenligt med grundläggande kommunalrättsliga principer.

Regeringsrätten anför vidare att det inte är uteslutet att medbestämmandet kan leda till en minskad effektivitet i det kommunala arbetet – här bortses från den omgång som utövandet av medbestämmandet i sig självt

innebär. Inom den enskilda sektorn kan en bristande effektivitet i varu- eller tjänsteproduktionen medföra att företagets bestånd äventyras och risken för en sådan utveckling torde motverka anspråk på medbestämmande som får produktionshämmande följder. Inom den kommunala sektorn finns antingen ingen sådan återhållande faktor eller är den betydligt mindre framträdande. Även detta förhållande bör enligt regeringsrätten beaktas när de legala ramarna läggs fast för vilket medbestämmande som skall kunna utvecklas.

Regeringsrätten uppmärksammar även att betänkandet inte berör problemet om grundlagsenligheten i vidare mån än att det med hänvisning till statsmakternas ställningstagande i samband med PSO-lagstiftningen uttalas att den föreslagna närvarorätten av samma skäl som PSO-verksamheten torde vara grundlagsenlig. De beslutsområden som enligt de föreslagna lagbestämmelserna skall kunna överlämnas till vad man kan anta ingalunda oväsentligt medbestämmande – i fråga om fackligt självbestämmande och fackligt veto ensambestämmande – från de anställdas sida är enligt regeringsrätten ganska vidsträckta och inte särskilt väl preciserade. Med hänsyn härtill finner regeringsrätten att det är en allvarlig brist att förslagets grundlagsöverensstämmelse inte fått en närmare belysning i en konkretiserad analys. Just när det gäller kontakterna mellan olika maktstrukturer framstår klart behovet av en grundlig konstitutionell granskning av förslaget. Härmed har regeringsrätten inte tagit ställning till frågan om de föreliggande förslagets förenlighet med regeringsformen.

Regeringsrätten diskuterar i sitt yttrande även frågor gällande kollektivavtal och anför därvid:

I yttrandets lagförslag är anordnandet av de olika medbestämmandeformerna inte på samma direkta sätt som i 1977 års förslag kopplat till kollektivavtal om medbestämmandeformen och om i vilken omfattning den skall tillämpas. Att kollektivavtal mellan kommunen och de arbetstagarorganisationer som har medlemmar anställda hos den, ändå är en nödvändig förutsättning för att arbetstagarinflytandet skall kunna förverkligas, kommer i stället till uttryck däri att personalföreträdarna i PSO och för utövandet av närvarorätten skall utses av arbetstagarparten i kommunens kollektivavtal och att facklig självbestämmanderätt och facklig vetorätt endast kan tilläggas sådan arbetstagarpart. Denna konstruktion medför att medbestämmandesystemet bringas ur funktion, när avtalslöst tillstånd inträder. Fråga uppkommer i vad mån bortfallet av medbestämmandeinstrumenten också medför bortfall av beslutsmöjligheter överhuvudtaget inom berörda områden. I betänkandet har inte närmare belysts vilka praktiska problem ett sådant avtalslöst tillstånd kan medföra. Vad beträffar PSO torde inga beslut kunna fattas inom det sakområde, som lagts fast i reglementet för vederbörande PSO, intill dess fullmäktige beslutat vilket organ som skall besluta i "det utslagnas" ställe (för såvitt inte kommunen håller sig med en beredskapsorganisation, som automatiskt övertar beslutsbefogenheten). Förhållandet är likartat när det gäller medbestämmandeformen facklig självbestämmanderätt, medan ingen oförmåga att fatta beslut inträder genom bortfallet av vetorätten. Men betyder det avtalslösa tillståndet att tidigare inlagt veto nu

kan negligeras? Vederbörande nämnd kan ju under alla omständigheter fatta ett nytt beslut, identiskt med det tidigare vetodrabbade, och omedelbart verkställa det nya beslutet. Om vetots effekt skall anses bortfalla genom avtalets upphörande, inställer sig frågan hur gamla de vetodrabbade beslut får vara, som nu blir verkställbara. Och kan ännu inte verkställda beslut, fattade av arbetstagarorganisationerna med stöd av facklig självbestämmanderätt, saklöst lämnas därhän när avtalslöshet inträder? På närvarorättens område skall enligt förslaget gälla att kommunen får besluta att personalföreträdare får närvara. Om sådant beslut gäller torde på grund av kollektivavtalsförpliktelse, tvång föreligga för kommunen att kalla personalföreträdarna till vederbörande nämnds sammanträden. Men skall detta iakttagas också vid avtalslöst tillstånd, om personalföreträdarnas mandat av arbetstagarorganisationerna alltjämt består? Sakligt finns kanske alls ingen anledning att låta de anställdas insyn och inflytande upphöra. De antydda problemen i samband med avtalslöst tillstånd synes kunna få sin motsvarighet i anslutning till att man utan något avtalslöst interregnum träffar avtal med omreglering av medbestämmandeområdena.

Åre kommun anför att ett omfattande inrättande av partssammansatta organ ställer krav på administrativa resurser. De små kommunerna torde ha svårt att svara upp till detta utan betydande utökning av den administrativa personalstyrkan. I den allmänna debatten har tillkomsten av medbestämmandelagen ansetts medföra en formalisering och ibland byråkratisering av inflytandefrågorna. Genom tillskapandet av veto, självbestämmande och utökning av PSO-institutet, till den specialreglerade förvaltningen, utökar enligt kommunens mening risken för ytterligare byråkratisering av den kommunala förvaltningen. Kommunen anför vidare att de fackliga organisationerna i dag har svårt att ta fram personella resurser för sitt arbete. Om de skall ha möjlighet att låta sig representeras i olika partssammansatta organ och nämnder/styrelser, torde svårigheterna att rekrytera fackliga företrädare öka, åtminstone med dagens utformning av reglerna för facklig förtroendemans ställning på arbetsplatsen.

Stockholms kommun anför att om kommitténs förslag om nya medbestämmandeformer genomförs, måste sannolikt de centrala medbestämmandeavtalen sägas upp. Därmed avbryts de lokala medbestämmandeförhandlingarna i avvaktan på att parterna centralt fastställer nya förutsättningar för lokala avtal. Vad som nu i första hand behövs för att kunna vidareutveckla medbestämmandet, är att parterna får fullfölja det lokala förhandlingsarbetet.

Örebro kommun anför när det gäller kostnads- och effektivitetsintressena, att dessa bör kunna tillgodoses vid de avtalsförhandlingar, som förutsätts skola föregå kommunfullmäktiges beslut om närvarorätt. En förtroendefull och nära samverkan med de anställda och deras organisationer är av största värde för nästan all kommunens verksamhet. Denna samverkan är dock inte enbart en kvantitativ fråga utan beror enligt kommunen också på kontakternas och relationernas "kvalitet". Kommunen framhåller att det numera finns många andra kontaktvägar genom medbestämmandelagen och genom

att träffa medbestämmandeavtal för att inte också nämna de informella kanaler och utvecklingsprojekt som etablerats på olika nivåer inom kommunen. Synpunkter av denna art bör enligt kommunen kunna ligga till grund för kommande överläggningar och förhandlingar med de fackliga organisationerna. Det bör vara möjligt att förena medinflytandeintressena med de effektivitetskrav som måste ställas under de närmaste åren. De fackliga organisationerna har knappast något annat intresse än kommunen av att de fackliga resurserna används till effektiva och rationella samrådsformer.

Gällivare kommun anser att sådana former för personalinflytande bör eftersträvas så att effektiviteten i verksamheten inte minskar. Under nuvarande ekonomiska förhållanden är detta speciellt viktigt. Här skall dock inte bortses från att ett ökat inflytande kan komma att medföra ett ökat engagemang och ansvar från de anställdas sida till gagn för verksamheten, säger kommunen.

4 Närvarorätt

Kommittén har föreslagit att kommunfullmäktige resp. landstinget får befogenhet att besluta om att företrädare för de anställda får närvara vid styrelsens eller annan nämnds sammanträden. Med undantag för bl. a. ärenden som gäller myndighetsutövning mot enskild föreslås närvarorätten gälla alla slags ärenden. Närvarorätten omfattar inte utskott eller avdelning. Personalföreträdare har rätt att delta i överläggningarna men inte i besluten och att få sin mening antecknad till protokollet. Högst tre personalföreträdare jämte supplanter får finnas i varje nämnd. De skall utses i första hand bland dem som är anställda inom nämndens verksamhetsområde.

4.1 Inställning i principfrågan

4.1.1 Remissinstanser med en positiv inställning

Åtta remissinstanser tillstyrker kommitténs förslag utan att närmare ange motivet. Dessa är: *arbetsdomstolen, Huddinge, Södertälje, Strängnäs, Klippans, Göteborgs, Skövde och Härnösands kommuner. JO* har ingen erinran från rättslig synpunkt.

De övriga 29 instanserna med positiv inställning har angivit skäl för sin ståndpunkt och/eller lämnat synpunkter och kommentarer beträffande principfrågan. Dessa är: *kammarrätten i Göteborg, socialstyrelsen, skolöverstyrelsen, arbetslivscentrum, länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län, Stockholms, Kronobergs, Skaraborgs, Västmanlands, Västernorrlands och Norrbottens läns landstingskommuner, Lidingö, Stockholms, Enköpings, Finspångs, Norrköpings, Malmö, Grums, Örebro, Västerås, Borlänge, Gävle, Sundsvalls, Östersunds och Gällivare kommuner, Svenska kommun-*

förbundet, Landsorganisationen i Sverige, Tjänstemännens centralorganisation samt Centralorganisationen SACO/IR.

Arbetslivscentrum anför att det mot bakgrund av den betydande frihet kommunerna och landstingskommunerna har när det gäller att organisera sin verksamhet – något som man i dagens debatt om effektiviteten i den offentliga sektorn fäster stor vikt vid – enligt arbetslivscentrums mening inte är rimligt att motsätta sig utredningens förslag i fråga om närvarorätten.

Västmanlands, Västernorrlands och Norrbottens landstingskommuner hänvisar till egna positiva erfarenheter av försöksverksamhet med närvarorätt. *Skolöverstyrelsen, Gällivare kommun* och *Svenska kommunförbundet* tillstyrker kommitténs förslag och lämnar i anslutning härtill synpunkter som i detalj redovisas nedan. *Finspångs kommun* tillstyrker närvarorätt och framhåller att personalföreträdare bör vara knuten till den nämnd där närvarorätten föreligger och att närvarorätt bör införas genom utnyttjande av kollektivavtal. *Östersunds kommun* framhåller att ett antagande av förslaget om närvarorätt i styrelser och nämnder måste kombineras med åtgärder som begränsar den omfattande och ibland omotiverade byråkrati som nuvarande MBL-regler skapat. Med hänvisning till de positiva erfarenheterna av försöksverksamheten från berörda kommuner och landsting tillstyrker *Östersunds kommun* utredningsförslaget.

Skaraborgs läns landstingskommun anför att frågan om närvarorätt nu bör kunna lösas slutligt. I vart fall bör försöksverksamheten avlösas av mer permanenta former. Den nuvarande ordningen som förutsätter framställning från fullmäktige, därefter dispensbeslut av regeringen samt slutligen beslut av vederbörande nämnd att utnyttja den givna dispensen och införa närvarorätt är enligt landstingskommunen omständlig och bör redan av det skälet ändras. I det följande anges vissa förbehåll för den positiva inställningen, bl. a. i vilken ordning beslut om närvarorätt skall fattas samt hur reglerna skall utformas. *Stockholms läns landstingskommun* samt *Lidingö och Norrköpings kommuner* tillstyrker förslaget med undantag av kollektivavtalskonstruktionen. *Stockholms kommun* anser att den del av förslaget, som innebär att formellt felaktig tolkning av närvarorätten är grund för att upphäva en nämnds beslut, inte bör genomföras. *Grums kommun* tillstyrker att närvarorätt för personalrepresentanter får införas efter beslut av kommunfullmäktige, varvid dock frågan om besluts olaglighet till följd av formfel vid kallelse av personalrepresentant bör omarbetas. *Kronobergs läns landstingskommun* avstyrker förslaget om personalföreträdarens ovillkorliga rätt att få sin mening antecknad till protokollet.

Örebro kommun tillstyrker de föreslagna lagändringarna. Kommunen föreslår dock, att närvarorätt kommer att möjliggöras även i utskott av nämnd eller styrelse, i vart fall i sådana utskott som har tillagts beslutanderätt av nämnsvärd betydelse. *Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* tillstyrker förslaget med hänvisning till positiva erfarenheter av försök med personalföreträdare i nämnder i vissa kommuner i länet och att beslutanderätten

enligt förslaget odelat ligger kvar på de förtroendevalda. Enligt styrelsens mening skall närvarorätt också kunna föreligga i de s. k. lokala organen exempelvis kommundelsnämnder då dessa utgör nämnd i kommunalrättslig mening. De lokala kollektivavtalen som förutsätts träffas mellan parterna bör sålunda innefatta den lokala anpassningen beträffande omfattning och former för närvarorätten. Vidare bör det slås fast att i normalfallet skall de tre huvudorganisationerna utse vardera en personalföreträdare i varje nämnd som omfattas av närvarorätten.

Gävle kommun anför bl. a. att en anledning till att medge närvarorätt i styrelser och nämnder kan vara en strävan att åstadkomma en likformighet inom arbetsmarknaden i stort. Utifrån den erfarenhet som erhållits under försöksverksamheten synes gränsdragningen enligt kommunen mellan den kommunala demokratin och företagsdemokratin ej välla några större problem. Närvarorätten förutsätts regleras så, att de förtroendevaldas suveränitet ej minskas. Viktigt är också, att kommunernas arbetsgivare- och arbetstagarpart själva får avgöra och komma överens om hur och när närvarorätt skall införas, liksom därmed sammanhängande praktiska frågor. Härvid förutsätts också, att fullmäktige ensam ges befogenhet att besluta om närvarorätt och bestämmelserna härför.

Även andra remissinstanser med en positiv inställning i principfrågan tar upp demokratiaspekterna. *Kammarrätten i Göteborg* anser att det finns förhållandevis litet fog att tala om intrång i den kommunala demokratin, eftersom beslutanderätten stannar helt och hållet kvar hos kommunens förtroendevalda. Tvärtom finns det anför kammarrätten från allmänt medborgerlig synpunkt skäl som kan tala för institutet närvarorätt för personalföreträdare. De anställdas insyn i och möjligheter att påverka den verksamhet inom vilken de är sysselsatta bör många gånger kunna leda till effektivitetsvinster i den kommunala förvaltningen. Närvarorätten bör bredda kontaktytorna mellan de förtroendevalda och kommunens anställda med ett bättre beslutsunderlag som följd. Här kan enligt kammarrättens mening finnas ett motiv för de politiskt styrande i kommunen att träffa avtal om närvarorätt. *Borlänge kommun* anför att kommunalt anställd personal självklart bör ges samma möjligheter till inflytande som inom andra sektorer av arbetsmarknaden. Inflytandet skall, lika självklart, begränsas till förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare. De erfarenheter kommunen har från flera år med MBL visar också att förslaget väl utstakar denna gräns.

Västerås kommun anför att med de begränsningar som finns inbyggda i förslaget – endast närvarorätt, yttranderätt och rätt att få sin mening antecknad till protokollet föreslås gälla – torde risken att den politiska demokratin skall trädas för när vara minimal. Positiva effekter av närvarorätten kan däremot enligt kommunen tänkas bli att de förtroendevalda får möjlighet till direktkontakt med representanter för de anställda samt att ta del av deras synpunkter. Eftersom de förtroendevalda icke är företrädare vid förekommande MBL-förhandlingar blir närvaron vid nämndsammanträ-

dena de enda tillfällen en sådan kontakt kan skapas. Närvaron vid nämndsammanträden torde även komma att ge personalföreträdarna sådana kunskaper och erfarenheter att de får en vidare inblick i och större förståelse för den kommunala verksamheten. En sådan följd ligger väl i linje med MBL:s syfte att öka personalinflytandet i verksamheten. *Centralorganisationen SACO/SR* tillstyrker förslaget om permanentning av närvarorätten inom ramen för kommunallagen. Erfarenheterna visar bl. a. dels att någon risk för konflikt med den politiska demokratin inte föreligger, dels att övervägande positiva erfarenheter finns från såväl politiskt förtroendevalda och tjänstemän som fackligt förtroendevalda, anför *SACO/SR. Tjänstemännens centralorganisation* ser närvarorätten som ett komplement till övriga inflytandeformer och anser att det nu är dags att permanenta närvarorätt för personalrepresentanter i styrelser och nämnder, men också i avdelningar och utskott. En sådan närvarorätt medför inte något intrång i den politiska demokratin enligt TCO:s mening. *Sundsvalls kommun* anför att närvarorätten bör lagfästas och utvidgas att kunna omfatta också styrelsens och andra nämnders sammanträden när så beslutas.

Några remissinstanser betonar vikten av att närvarorätten inte får inkräkta på den kommunala, representativa demokratin. *Landsorganisationen* instämmer med kommittén i att en sammanvägning av demokratiutredningens överväganden, remissinstansernas behandling av utredningens betänkande och utfallet av den under flera år genomförda försöksverksamheten leder till att åtskilligt talar för att tillåta närvarorätt för personalföreträdare i kommunala och landstingskommunala nämnder och styrelser. En förutsättning är anser LO att närvarorätten utformas så att intrånget i de förtroendevaldas suveränitet inte blir större än vad som skäligen kan tålas för att nå syftet med personalinflytandet, främst vidgade insyns-, informations- och kontaktmöjligheter. Grunderna för den kommunala demokratin får inte rubbas. Det är sedan en fråga av politisk natur hur denna avvägning görs. LO anser det utmärkt att det öppnas en möjlighet till permanent facklig närvarorätt och godtar modellen med fullmäktigebeslut plus kollektivavtal för närvarorättens införande. *Malmö kommun* understryker att närvarorätten inte får medföra att grunderna för den kommunala demokratin rubbas. Liknande synpunkter anför *Enköpings kommun*.

4.1.2 Remissinstanser med en negativ inställning

23 remissinstanser har i principfrågan intagit en negativ hållning.

Riksrevisionsverket (RRV) anser att det på basis av nu föreliggande utredningsmaterial saknas skäl att genomföra kommitténs förslag. Även om någon fördel skulle framkomma vid ett djupare studium av frågan finner RRV det osannolikt att denna skulle kunna uppväga de nackdelar som är förknippade med förslaget.

Täby och Karlskrona kommuner avstyrker förslaget av såväl principiella

som praktiska skäl. *Eskilstuna kommun* anser att kommitténs förslag ger de kommunalt anställda ett inflytande som sträcker sig längre än vad som är motiverat med hänsyn till de anställdas berättigade intresse av medbestämmande. Förslaget innebär att den politiska demokratin får stå tillbaka för företagsdemokratin, vilket kommunen starkt motsätter sig. Kommunen anser att förvaltningsdemokratin bör kunna stärkas för de anställda genom tillämpning och utveckling av nuvarande regelsystem, varvid medbestämmandeavtal utgör ett exempel. Utöver de principiella invändningarna finns enligt kommunen även invändningar av praktisk eller ekonomisk natur. Beträffande de praktiska problemen ansluter sig *Eskilstuna kommun* till kommittéledamotens Agne Gustafsson reservation vad avser frågan om nämndernas storlek och sammansättning med hänsyn till kravet på effektivitet och smidighet. Enligt *Uppsala kommuns* uppfattning är de principiella invändningar av kommunaldemokratisk och kommunalrättslig art som kan riktas mot förslaget så starka att de väger tyngre än de arbetsrättsliga och företagsdemokratiska motiv som kan tala för en så långt möjligt enhetlig reglering av medbestämmandeformerna på arbetsmarknadens olika sektorer. Principiella invändningar kan enligt kommunen inte undanröjas genom hänvisningar till skilda enkätundersökningar. Inte heller det förhållandet att närvarorätten inte föreslås som ett obligatorium och att det överlämnas till varje kommun att avgöra om denna medbestämmandeform skall förekomma undanröjer den principiella kritiken mot förslaget. Kommunallagen bör inte ges ett sådant innehåll att närvarorätt för personalföreträdare möjliggörs. Lagstiftningen bör inte legitimera ett system som inkräktar på den politiska demokratin, anser kommunen. *Tingsryds kommun* anser att de framförda skälen för närvarorätt såsom vidgade insyns-, informations- och kontaktmöjligheter för personalen är tillgodosedda i dag genom MBL:s föreskrifter om förhandlingsrätt samt arbetsgivarens informationsskyldighet. Ett genomförande av närvarorätten skulle enligt kommunens mening innebära att en viss grupp får en större möjlighet att påverka de beslut som skall fattas, varvid en av hörnstenarna för den representativa demokratin rycks undan. Vidare får man anser kommunen en minskad effektivitet i den kommunala förvaltningen. Dessutom kommer kommunen att drabbas av ökade kostnader. För *Tingsryds kommuns* del kommer en närvarorätt för tre personalföreträdare att betyda kostnader vilket ungefär motsvarar en årsarbetare. Kommunen anser även i likhet med ledamoten i kommittén Agne Gustafsson att en utredning om hur man skulle kunna tillgodose småpartiernas insyn i nämnderna borde vara av väsentlig betydelse för den kommunala demokratin. *Sveriges kommunaljuridiska förening* anser att förslaget är behäftat med sådana brister i fråga om inordning i det kommunala regelsystemet att det inte bör läggas till grund för lagstiftning.

Statskontoret tar i sitt yttrande upp den principiella skillnaden mellan en statlig verksamhetsstyrelse och en kommunal nämnd och hävdar att man inte som kommittén gjort kan jämföra dem. Statskontoret anställer också en

jämförelse mellan det offentligrättsliga regelsystemet och det regelsystem för personalinflytande som har sin grund i MBL. Det är enligt statskontorets mening av största vikt att man använder dessa två system för regleringar i enlighet med deras ändamål och att man sålunda håller isär regleringar som tar sikte på det allmännas verksamhet gentemot medborgarna och regleringar som siktar till utveckling av de offentliganställdas medinflytande. Förslaget om närvarorätt i de kommunala nämnderna utgör enligt statskontorets mening en hybrid mellan de två systemen som kan vara ägnad att skapa oklarheter. Förslaget innebär i praktiken ett tillskott av tre personer i varje nämnd, vilka tillsätts på ett sätt som avviker från övriga nämndledamöters. Medborgarnas möjligheter att i allmänna val påverka nämndernas sammansättning förändras därigenom. Statskontoret poängterar att man inte ifrågasätter önskvärdheten av att utveckla företagsdemokratien och de anställdas medinflytande inom den kommunala förvaltningen. Detta bör emellertid ske genom att man utnyttjar de möjligheter som MBL ger och inte, som kommittén föreslår, genom en komplettering eller en utspädning av de politiskt tillsatta nämnderna. Den lösningen kommittén angett medför ofrånkomligen en viss förändring av vårt politiska system och den kan komma att skapa oklarheter i fråga om vilkens intressen som egentligen är företrädade i en nämnd, anför statskontoret.

Länsstyrelsen i Uppsala län anför att kommittén ingående har berört de svårigheter som gränsdragningen mellan kommunal demokrati och fackligt medbestämmande inom den kommunala förvaltningen medför. Betänkandet innehåller huvudsakligen juridiska analyser av problemen med förslag till tekniska lösningar. Länsstyrelsen anser emellertid att frågan inte enbart bör bedömas ur tekniskt-juridisk synvinkel. Länsstyrelsen går inte in på frågan om var gränsen bör dras mellan kommunal demokrati och fackligt medbestämmande men vill framhålla att det är mycket angeläget att den politiska demokratin inte träds för när genom långt gående insatser i företagsdemokratisk riktning. Det måste ske en ingående politisk debatt innan statsmakterna beslutar sig för att öka det fackliga inflytandet i den kommunala förvaltningen genom en permanent lagstiftning. Länsstyrelsen vill därför starkt understryka att frågan främst bör bedömas utifrån politiska utgångspunkter, vilket också kommittén själv påpekat. *Hovrätten för nedre Norrland* anser i likhet med ledamoten Agne Gustafsson att statsmakterna inte bör ta ställning till några nya medbestämmandeformer i form av permanent närvarorätt i kommunala nämnder eller facklig självbestämmanderätt och facklig vetorätt på grundval av en argumentering om löntagarinflytande från 1970-talets början då helt andra förhållanden än de som nu är för handen var rådande. En allmän översyn bör därför enligt hovrättens mening äga rum innan slutlig ställning tas beträffande berörda frågor. Denna bör som Gustafsson anfört gälla både den arbetsrättsliga och kommunalrättsliga lagstiftningen samt formerna för den representativa demokratis arbetsvillkor, anser hovrätten. *Kristianstads kommun* anför liknande synpunkter.

Flera remissinstanser diskuterar de befintliga inflytandeformerna i MBL, PSO och MBA-KL i relation till den föreslagna permanentningen av närvarorätten. *Helsingborgs kommun* anser det i nuläget tveksamt att införa nya bestämmelser beträffande medinflytande innan redan befintliga regelsystem till fullo utvärderats. Kommunen hänvisar därvid till att de kommunalt anställda genom bl. a. MBL, MBA-KL och de bestämmelser som medger inrättande av PSO, tillförsäkrats en omfattande förhandlingsrätt, vittgående rätt till information samt långtgående möjligheter till insyn och inflytande. Kommunen ställer sig emellertid inte negativ till att förbättra möjligheterna till medbestämmande och medinflytande, t. ex. genom lokala medbestämmandeavtal, men kommunen vill understryka den kommunala förvaltningens särdrag. Då nu förutsättningarna för att motivera en permanent lagstiftning angående närvarorätten väsentligt har förändrats sedan mitten av 70-talet, kan kommunen för sin del ej tillstyrka kommitténs förslag. Om lagstiftningen skulle genomföras anser kommunen att nämnder såsom personalnämnd, social distriktsnämnd, där myndighetsutövning gentemot enskild person förekommer, samt besvärsnämnd, där vederbörligt medinflytande kan förutsättas redan ha skett i tidigare instans, bör undantagas.

Länsstyrelsen i Jönköpings län, Hallands läns landstingskommun, Katrineholms och Gotlands kommuner anför liknande synpunkter vad gäller de befintliga inflytandeformerna. *Landstingsförbundet*, som anser att såväl kommitténs betänkande som den praktiska utvecklingen inom medbestämmandeområdet inte ger underlag för att f. n. ytterligare utveckla lagstiftningen inom medbestämmandeområdet, hänvisar till vad nya arbetsrättskommittén anfört, nämligen att en utveckling som har inletts på grundval av de träffade medbestämmandeavtalen bör få fortgå och visa vad den kan leda till innan man överväger ytterligare lagstiftning.

Flera remissinstanser avvisar förslaget med motiveringen att närvarorätten inte är förenlig med principen om likställighet och den kommunala demokratin. *Socialstyrelsen* finner att någon sådan form av närvarorätt, som inte träder den politiska demokratin för nära, knappast kommer till uttryck i kommitténs förslag. Det kan enligt styrelsens mening ifrågasättas om inte personalföreträdarens närvarorätt i de kommunala och landstingskommunala nämnderna innebär ett intrång på den politiska demokratis område. Från denna utgångspunkt kan principiella invändningar riktas mot förslaget. Kommitténs förslag innebär också att en grupp medborgare – de kommunalanställda – får en särställning i förhållande till andra grupper av medborgare när det gäller inflytande på de kommunala angelägenheterna. Även om personalföreträdarna inte tilldelas beslutanderätt innebär själva närvaron vid beslutsfattandet vid slutna sammanträden möjligheter att påverka besluten, som andra medborgare saknar. En sådan representation är enligt socialstyrelsen svärförenlig med principen om lika inflytandemöjligheter för alla röstberättigade medborgare. *Katrineholms, Vimmerby,*

Värnamo, Karlstads och Piteå kommuner anför liknande synpunkter. Jönköpings kommun instämmer i den av kommittén framförda utgångspunkten att det är angeläget med ett utvecklat samarbete där de anställdas kunskaper, erfarenheter och synpunkter kan göra sig gällande. Detta är enligt kommunen av särskilt stor betydelse i den rådande kommunalekonomiska situationen med krav om ökad rationalitet och effektivitet inom den offentliga sektorn. Likaledes är det av stor vikt att hänsyn tas till de varierande lokala förutsättningarna och att kommunerna skall ha stor valfrihet beträffande arbetsformerna med de fackliga organisationerna. För kommunens egen del sker ett omfattande informationsutbyte bl. a. i samband med budget- och flerårsplaneringsarbete. Kommunen ställer sig dock tveksam till att redan nu definitivt besluta om denna fackliga närvarorätt i kommunala styrelser och nämnder. Även om den hittills bedrivna försöksverksamheten visat sig vara positiv ur både arbetsgivar- och arbetstagsynpunkt, har dock speciella förutsättningar gällt för denna, anser kommunen och hänvisar därvid till den av Agne Gustafsson avlämnade reservationen. Genom den föreslagna närvarorätten kommer den kommunalanställda personalen att erhålla en särställning i förhållande till övriga grupper av medborgare, som ur kommunaldemokratisk och representativ synpunkt synes tveksam. I nuvarande läge avstyrkes därför i enlighet med Agne Gustafssons reservation den fackliga närvarorätten.

4.1.3 Remissinstanser som är tveksamma eller inte tar ställning

Sju remissinstanser är tveksamma eller tar inte direkt ställning till förslaget.

Åre kommun är av principiella skäl tveksam till införandet av följande skäl:

1 Likställighetsprincipen

Eftersom arbetstagarnas närvarorätt föreslås bli oinskränkt, förutom beträffande myndighetsutövning mot enskild, får de anställda större möjligheter att påverka kommunens beslut än övriga medborgarna. De anställdas synpunkter kan av beslutsfattarna tillmätas större vikt än andra intressenters, vilket torde vara mycket tveksamt ur grundläggande, demokratisk synvinkel.

2 Politikernas oberoende ställning

Arbetet i nämnder och styrelser, det fria meningsutbytet kan försvåras om en intressentgrupp inte bara har rätt att närvara utan även att yttra sig och få sin mening antecknad till protokollet. Närvarorätten föreslås gälla i andra frågor än förhållandet arbetsgivare-arbetstagare, även i specialreglerad förvaltning. Det måste anses vara mycket tveksamt att personalföreträdare skall ha bättre möjligheter än andra kommunmedborgare att följa och lägga synpunkter på planfrågor i byggnadsnämnden, barnomsorg och äldreomsorg i socialnämnden, bidrag till idrottsföreningar i fritids- och kulturnämnden osv.

3 Den politiska demokratin

Äre kommun ser i förslagen en risk att de anställda får en så stor möjlighet att påverka beslutsfattarna, och i vissa fall ersätta dessa, att nuvarande ordning att kommunen styrs av folkvalda, starkt kan ifrågasättas.

Ett deltagande i kommunens beslutande församlingar, måste överhuvud taget innebära fullt ansvar mot uppdragsgivarna dvs. kommunmedborgarna. Kan kommunens invånare utkräva ett sådant ansvar av de fackliga organisationerna?

Falköpings kommun är tveksam till en generell uppluckring av kommunallagen i detta hänseende. Ytterligare försöksverksamhet bör bedrivas inom ramen för bland annat MBL och medbestämmandeavtalen. *Halmstads kommun*, som inte tar ställning i principfrågan, anför att risk för den politiska demokratin föreligger vid permanentning av närvarorätten. Även *länsstyrelsen i Kopparbergs län* berör demokratifrågan. *Länsstyrelsen i Västerbottens län* anför att vad gäller formerna för det fackliga inflytandet vill länsstyrelsen särskilt framhålla vikten av att sådana lösningar väljs som så lite som möjligt vållar fördröjning och tröghet i den kommunala förvaltningen. Med den ordning kommittén förordar blir det de avtalslutande parternas uppgift att finna smidiga former för det fackliga inflytandet. Länsstyrelsen tar särskilt fasta på att det enligt kommitténs förslag är varje enskild kommuns sak att inom de ramar som kommunallagen uppställer avgöra både omfattningen och formerna för det fackliga inflytandet. Med en sådan ordning kan också takten i den utvidgning av det fackliga inflytandet, som kommittéförslagen förutsätter, anpassas till de skilda förutsättningar som råder i olika kommuner. *Regeringsrätten* nämner i förbigående att närvarorätten kan ge såväl positiva som negativa effekter. *Statens avtalsverk* anser att det fackliga inflytandet på det kommunala området inte bör bli större än på det statliga.

4.1.4 Synpunkter på vissa detaljfrågor

Några remissinstanser tar upp *närvarorättens förenlighet med grundlagen*. *Hovrätten för nedre Norrland* delar kommitténs uppfattning att de överväganden som låg till grund för bedömningen av PSO-verksamhetens grundlagsenlighet även torde gälla den föreslagna närvarorätten. *Hallands läns landstingskommun* konstaterar i fråga om kommitténs överväganden om närvarorättens förenlighet med grundlagens bestämmelser att flera remissinstanser, bl. a. regeringsrätten, i sina yttranden till demokratiutredningen ifrågasatt om närvarorätten är förenlig med grundlagen och den kommunala demokratin, varvid analysen har ansetts knapphändig.

Frågan om *lagreglernas utformning och placering* har kommenterats av några instanser. *Skolöverstyrelsen* finner kommitténs princip med en ramlag riktig. Med tanke på varierande lokala förhållanden bör det avtalsvägen kunna nås lösningar som är bättre anpassade till de enskilda kommunernas förhållanden än vad som varit möjligt med en lagstiftning som detaljreglerar

verksamheten. *Västernorrlands läns landstingskommun* anser att kommitténs förslag om att i kommunallagen öppna möjligheten för kommunerna att själva besluta om personalrepresentation i nämnder står i överensstämmelse med den kommunala självstyrelsens princip. Landstingskommunen har inget att erinra mot en sådan ändring i kommunallagen. Den enskilda kommunen får då möjlighet att utifrån sina egna förutsättningar besluta om formerna för personalinflytande. *Svenska kommunförbundet* och *Gällivare kommun* anser i likhet med kommittén att regler om närvarorätt bör tas in i kommunallagen. Några väsentliga olägenheter från vare sig lagteknisk eller praktisk synpunkt torde inte vara förenade därmed varför det saknas motiv för särlagstiftning enligt kommunens mening. *Svenska kommunförbundet* anför att förbundet i remissvaret till demokratiutredningens betänkande (SOU 1977:39) underströk att det primära syftet med närvaro- och yttranderätt för personalrepresentanter är att ge insyn i frågor som innefattas i begreppet "förhållandet arbetsgivare-arbetstagare". Förbundet vill även nu betona detta syfte. Det kan diskuteras om inte detta förhållande bör framgå redan av lagtexten. *Tjänstemännens centralorganisation* tillstyrker de föreslagna lagreglernas placering i kommunallagstiftningen och ser således inte något motiv för en särskild lagstiftning om de i betänkandet föreslagna medbestämmandeformerna.

Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län anför att det i kommunallagen saknas föreskrifter om hur nämndledamot eller suppleant skall kallas. Det är därför onödigt med regler om hur personalföreträdaarsuppleanter skall kallas.

Svenska kommunförbundet anser rent allmänt att lagförslaget är alltför omfattande. Om lagstiftning kommer att ske på grundval av förslaget är det viktigt att bestämmelserna förenklas.

Flera remissinstanser tar upp *kollektivavtalsmodellen*. *Svenska kommunförbundet* anser att den lösning kommittén förordar – kollektivavtal och därefter fullmäktigebeslut – är att föredra framför övriga tänkbara lösningar. Med tanke på de skillnader som föreligger mellan olika kommuner och även mellan olika nämnder i samma kommun är det betydelsefullt att möjligheter finns till lokal anpassning anser kommunen. *Västernorrlands läns landstingskommun* samt *Finspångs* och *Gällivare kommuner* anför liknande synpunkter. *Borlänge kommun* noterar att utredningen inte föreslår någon tvingande lagstiftning utan har lämnat ett betydande utrymme för parterna att reglera förhållandet sins emellan, bl. a. för att kunna ordna förvaltningen efter skiftande lokala behov. Det ligger enligt kommunen någonting positivt i denna handläggningsordning i sig, men farhågor kan också framföras. Utformningen av lagreglerna kan medföra att avtal som ej är önskvärda ur arbetsgivarsynpunkt framtvings genom stridsåtgärder på arbetsmarknaden. En sådan utveckling vore beklaglig, menar kommunen men de erfarenheter MBL hittills givit, pekar definitivt inte åt detta håll. Tvärtom har de krav som framförts från arbetstagarhåll varit mycket moderata. Det finns all anledning

att tro, att så också blir fallet i framtiden; kunskaper och erfarenheter får växa med inflytande och ansvar. Möjligheten att stridsåtgärder kommer att tas i bruk bör dock uppmärksammas, anser kommunen. *Stockholms läns landstingskommun* anser att kollektivavtalet innebär ett otillräckligt skydd för den kommunala demokratin och föreslår att kommuner och landstingskommuner genom ändring i kommunallagen ges rätt att besluta om närvarorätt utan reglering i kollektivavtal. Även *Skaraborgs läns landstingskommun* och *Norrköpings kommun* avvisar kollektivavtalsformen och förordar att beslutanderätten ligger hos fullmäktige. Enligt landstingskommunens mening bör 3 kap. 15 § KL kompletteras med bestämmelser som ger fullmäktige möjlighet att besluta om närvaro- och yttranderätt även för personalrepresentanter. Det bör ankomma på den beslutande församlingen att närmare bestämma om närvarorättens omfattning och om utseendet av personalrepresentanter. Det område som kommittén föreslagit undantaget från närvarorätten (3 a kap. 10 §) bör anges i KL liksom att personalföreträdare skall vara anställda hos kommunen/landstingskommunen. Även bestämmelser om jäv för personalrepresentanter bör ingå i KL anser landstingskommunen. *Falköpings kommun* anför att konsekvenserna av att kollektivavtalsreglera närvarorätten kan bli att förtroendemännen direkt och indirekt genom att avtalen sluts centralt med rekommendation till lokalt tecknande berövas möjlighet att lokalt själva besluta om och i vilken omfattning närvarorätten skall komma ifråga. Det kan då också göras gällande att vissa nämnders verksamhet lämpar sig mindre väl i detta sammanhang. Såvitt framgår av utredningen föreslås dock ej närvarorätt när utskott eller avdelning inom nämnd sammanträder. *Landstingsförbundet* anser att kommitténs modell, som innebär att införande av närvarorätten skall föregås av kollektivavtalsförhandlingar och därefter ett kommunalt beslut som godkänner avtalet, inte är lämplig. *Sveriges kommunaljuridiska förening* anför att genom en avtalsreglering kan ärenden, till följd av svårigheter att särskilja ärenden, som berör förhållandet arbetsgivare-arbetstagare, komma att omfattas av närvarorätten även om de egentligen är tänkta att falla utanför. Kollektivavtal om närvarorättens införande bör enligt föreningen underställas kommunfullmäktige för beslut. *Tjänstemännens centralorganisation* delar utredningens principiella grundsyn att det är naturligt att vissa grundläggande regler om närvarorätten ges i kommunallagen och att komplettering bör ske i kollektivavtal. TCO har dock en annan uppfattning än kommittén vad gäller frågan om hur närvarorätt ska initieras. TCO anser att kommitténs resonemang vilar på felaktig grund vad gäller frågan om partslikställighet. Om man utgår från att de lokala parterna skall kunna påverka närvarorättens omfattning och att den föreslagna beslutsrätten för fullmäktige skall ha någon praktisk betydelse kan det enligt TCO konstateras att någon partslikställighet inte existerar på det lokala planet. De lokala arbetstagarparterna kommer inte att ha någon lokal stridsrätt att ta till och arbetsgivaren kommer att kunna låta bli att träffa något lokalt

kollektivavtal om närvarorätt. TCO anför vidare att medan man på den statliga sektorn kan träffa avtal som binder de olika parterna kan man på det kommunala området blott träffa rekommendationsavtal. Visserligen är det mer eller mindre norm att dessa antas av den lokala arbetsgivarparten, men detta förhållande innebär å andra sidan att det mot bakgrund av hittillsvarande erfarenheter måste bedömas vara praktiskt taget omöjligt att få till stånd en uppgörelse som på central nivå automatiskt ger närvarorätt till de lokala organisationer som önskar detta. TCO förordar därför en lösning som innebär att arbetsgivaren inte kan avvisa fackliga initiativ om närvarorätt. Den mest naturliga vägen att lösa detta är genom att en sådan rättighet lagfästs. Mot bakgrund av den utformning närvarorätten slutligen fått i kommitténs förslag beträffande skyddet för den politiska demokratin finns enligt TCOs uppfattning ingen risk för att en sådan närvarorätt otillbörligt skulle kunna störa den politiska beslutsprocessen. Det är knappast arbetsgivaren som är den svagare parten när det gäller införandet av närvarorätt, och eftersom det i praktiken torde vara omöjligt att uppnå ett tillstånd av exakt partslikställighet på lokal nivå torde det vara naturligt att man i lagstiftningen tar ställning till förmån för den svagare parten, som i detta fall otvivelaktigt är de fackliga organisationerna anför TCO. Dessutom kommer personalrepresentanternas närvaro att balansera förvaltningsledningens närvaro vid besluten och ge ytterligare information till de förtroendevalda politikerna. TCO intar dock inte en absolut negativ inställning till en konstruktion av lagstiftningen där närvarorätten initieras genom att kollektivavtal träffas mellan parterna. Förutsättningen för att en sådan konstruktion skall vara möjlig är dock enligt TCOs uppfattning att den medför att de lokala fackliga organisationerna som så önskar garanteras närvarorätt. Mot bakgrund av det ovan anförda ser dock TCO för närvarande inga möjligheter att i praktiken lösa frågan på detta sätt.

Frågan om *närvarorättens förenlighet med den politiska demokratin, personalföreträdarnas roll med hänsyn till likställighetsprincipen m. m.* har delvis redovisats ovan, dels i vissa fall i avsnitt 3. Allmänna synpunkter, dels i andra fall i anslutning till instansernas inställning i principfrågan. Här redovisas synpunkter på dessa frågor med anknytning till närvarorätten.

Örebro kommun anför att kommunens långvariga erfarenhet av facklig närvarorätt inte ger stöd för de i betänkandet redovisade farhågorna för den politiska demokratin. Det ligger på de förtroendevalda själva att värna om den politiska demokratin och att väga de fackliga synpunkterna mot andra hänsyn i varje enskilt fall. *Huddinge kommun* anför liknande synpunkter.

Länsstyrelsen i Kopparbergs län anför att genom den föreslagna närvarorätten får de kommunanställda en särställning i förhållande till övriga grupper av medborgare. Länsstyrelsen understryker vikten av att ett i och för sig berättigat önskemål om medinflytande hela tiden ställs i relation till kravet på att den kommunala demokratin förblir okränkta. Denna problematik har ingående berörts av kommittén. Länsstyrelsen delar helt

kommitténs uppfattning att det i första hand är en politisk angelägenhet att göra gränsdragningen. Om närvarorätt införs enligt kommitténs förslag är det enligt *skolöverstyrelsens* mening viktigt att noga följa dess konsekvenser för den representativa demokratin vad avser de kommunala förtroendemännens inflytande. SÖ pekar på att de olika intressen som de politiskt förtroendevalda å ena sidan och arbetstagarföreträdarna å andra sidan har att ta till vara kan ge upphov till gränsdragningsproblem, som framgent måste uppmärksammas och analyseras.

Enligt *regeringsrätten* torde en realistisk bedömning vara att en närvarorätt för personalföreträdare i kommunala nämnder innebär en faktisk påverkan på förtroendemännen och därmed kan verka mot den kommunala demokratin. PSO har enligt *regeringsrättens* mening i sig inneburit ett visst intrång i den politiska demokratin. Det intrång däri som den nu föreslagna närvarorätten skulle innebära kvalitativt sett är mindre ingripande än det som PSO medfört. Däremot kommer närvarorätten i den föreslagna utformningen enligt *regeringsrätten* att leda till ett kvantitativt sett mycket större intrång i den politiska demokratin.

Riksrevisionsverket anser att ett införande av närvarorätt för personalföreträdare innebär att dessa får en ökad representation jämfört med övriga kommunmedlemmar. Dessutom kan de redan i dag påverka beslut inom sina resp. förvaltningar i egenskap av tjänstemän och experter. I ett större perspektiv kan en sådan närvarorätt ses som en ökad representation för offentligt anställda som redan i dag är klart överrepresenterade i de kommunala församlingarna.

Hallands läns landstingskommun framhåller att närvarorätten, som den utformats i lagförslaget, inte står i överensstämmelse med den kommunala likställighetsprincipen och inte tar hänsyn till särskilda former för det kommunala förtroendemännainflytandet i förvaltningen som den kommunala självstyrelsen i vårt land bygger på. Genom en närvarorätt av ifrågavarande slag skulle den kommunalanställda personalen vid sidan om de politiskt valda representanterna erhålla en särställning i förhållande till övriga grupper av medborgare anser landstinget. Även om närvarorätt inte innebär beslutsrätt eller ens förslagsrätt, betyder dock själva närvaron vid beslutsfattandet goda möjligheter att direkt påverka besluten som andra medborgare saknar. *Uppsala kommun* anser att närvarorätt för personalföreträdare strider mot grunderna för den kommunala representativa demokratin och mot den demokratiska principen om lika inflytandemöjligheter för alla röstberättigade medborgare. Om den kommunalanställda personalen ges en rätt till representation vid sidan av de politiskt valda representanterna får de kommunalanställda en särställning i förhållande till övriga grupper av medborgare. Närvarorätt med yttrande- och reservationsrätt för personalföreträdare i de kommunala nämnderna inkräktar på den politiska demokratin och innebär ett steg i riktning mot ett korporativt samhälle, som bygger på andra principer än allmän och lika rösträtt, som enligt *regerings-*

formen är grunden för den politiska demokratin och den kommunala självstyrelsen i Sverige. Utredningens argument att personalen genom anställningsförhållandet intar en särställning som kan motivera en särbehandling med hänsyn inte minst till utvecklingen inom andra sektorer av arbetsmarknaden är enligt kommunens mening oacceptabelt. Särställningen skall avse frågor som specifikt rör förhållandet mellan kommunen som arbetsgivare och de anställda, inte övriga ärenden inom nämndernas kompetens. För ett legitimt arbetsrättsdemokratiskt inflytande och medbestämmande i de förstnämnda frågorna finns tillfredsställande instrument i form av information, förhandling, avtal och fackligt veto enligt MBL, vartill kommer möjligheter till speciella medbestämmandeavtal enligt MBA-KL samt handläggning i PSO enligt 3 kap. KL. Kommunalrättens restriktiva regler beträffande närvaro- och yttranderätt för utomstående vid de kommunala nämndernas sammanträden har syftat till att skapa förutsättningar för ett fritt meningsutbyte och för frihet från påtryckning i beslutssituationen. Genom närvarorätt för personalföreträdare rubbas dessa förutsättningar anser kommunen. Att närvarorätten begränsas till en ytteranderätt utan delaktighet i det formella beslutsfattandet saknar reell betydelse. Genom sina möjligheter att tillföra överläggningen de synpunkter och frågeställningar som man finner angelägna eller taktiskt lämpliga kan personalföreträdarna indirekt påverka även beslutsfattandet.

Halmstads kommun fastslår att gränsdragningen mellan den politiska demokratin och företagsdemokratin är en synnerligen viktig fråga. Kommunen anser att den inte har blivit tillräckligt belyst och utredd i betänkandet. Enligt kommunens mening synes utredningen i första hand ha sökt finna modeller för hur de anställdas inflytande skall kunna lösas. Det är enligt kommunens mening viktigt att den politiska demokratin inte naggas i kanten och att gränsen mot de företagsdemokratiska inflytandeformerna inte blir diffus. Kommunen anser att risk härför föreligger om en permanent närvarorätt för personalföreträdare införs. I princip kan i och för sig redan införande av partssammansatta organ kunna medföra en sådan risk. Närvarorätten brukar försvaras med att de anställda inom kommunerna bör ha samma inflytande som de anställda i övriga arbetslivet. Kommunen anser att en sådan jämförelse inte är möjlig att göra. De kommunala organen har att fatta beslut i olika frågor. De har i princip en av kommunmedlemmarna bestämd politisk sammansättning. Ett införande av närvarorätt skulle enligt kommunens mening innebära att denna sammansättning kan rubbas. Enligt kommunens mening måste det vara klart att den som fattar besluten också har ansvaret för dessa. En närvarorätt skulle kunna göra denna ansvarsfördelning oklar. Kombinerar den dessutom med facklig veto- och självbestämmanderätt kommer den att göras ytterligare oklar. Genom medbestämmandelagen och kommunallagens regler om partssammansatta organ kan de anställda anses ha fått en stärkt ställning i förhållande till övriga grupper av medborgare i kommunen. En ständig närvarorätt skulle i högre

grad accentuera denna särställning, anser kommunen. Den kommunala servicen har till uppgift att tillgodose kommunmedlemmarnas intressen på vitt skilda områden. Det kan gälla den sociala servicen, insatser på fritids- och kulturområdena m. m. De som använder denna service har i dag inte några särskilda reglerade kanaler för att framföra sina speciella önskemål. En närvarorätt för de anställda skulle i förhållande till kommunmedlemmarna innebära en ojämlikhet.

Karlstads kommun anför att den föreslagna närvarorätten ger den kommunalanställda personalen en särställning i det demokratiska systemet. De anställda har redan med gällande regler större möjligheter att påverka besluten än övriga kommuninnevånare – något som ibland har kritiserats. Att i ett sådant läge ytterligare förstärka deras påverkansmöjligheter synes enligt kommunens mening icke motiverat. Jämförelsen med det övriga arbetslivet är icke hållbar då de kommunala nämnderna, som präglas av insyn och offentlighet, har en politisk sammansättning, som speglar medborgaropinionen.

Täby kommun framhåller att styrelser och nämnder i en kommun inte är jämförbara med styrelser i privata eller statliga bolag eller i statliga verk. Även om det ur arbetstagarnas intressesynpunkt kan ses som en självklarhet att samma rättigheter skall gälla för arbetstagare inom alla sektorer av arbetsmarknaden, kan man inte borse från att närvarorätt i kommunala nämnder innebär en uppenbar risk för att förtroendet för den politiska demokratins möjligheter att fungera på ett självständigt sätt i kommunerna kan komma att urholkas, anser kommunen. Frågan om vilken betydelse närvarorätten kan få för det politiska beslutsfattandet i nämnderna har enligt kommunen inte belysts av kommittén på ett tillfredsställande sätt. Det torde dock inte kunna uteslutas att närvaron av fackliga representanter – även om dessa varken har beslutsrätt eller ens förslagsrätt – måste kunna innebära en påverkansmöjlighet, som andra medborgare saknar. Närvarorätten skulle enligt kommunen således innebära en exklusiv och permanent rätt till representation för den kommunalanställda personalen vid sidan om de politiskt valda förtroendemännen, vilket ger en särställning i förhållande till andra grupper i samhället. Risker synes uppenbara, att också andra intressegrupper kommer att framställa krav på medinflytande av liknande slag. Det synes odiskutabelt anför kommunen att respekten för nämndernas oberoende ställning måste upprätthållas. De politiskt valda förtroendemännen måste ha möjlighet att – utan att känna sig påverkade av vissa särskilda gruppintressen – göra en helhetsbedömning mot bakgrund av de egna politiska värderingarna inför varje avgörande i en fråga.

Södertälje kommun anser att från kommunens synpunkt skall närvarorätten upplevas som en möjlighet för de anställda till insyn, information och kontakter. Med detta som utgångspunkt bör reglerna för närvarorätten utformas och tillämpas på ett sådant sätt att intrånget i den kommunala demokratin, dvs. de förtroendevaldas suveränitet att fatta de slutliga

avgörandena, blir så litet som möjligt. Mot denna bakgrund ställer sig kommunen kritisk till de förslag, som går utöver nämnda syfte, och därför kan innebära en inskränkning av den kommunala demokratin genom en utveckling av former av anställningsinflytande.

Gällivare kommun anför att en självklar förutsättning vid kommunens bedömning av möjligheterna till ökat personalinflytande inom den kommunala sektorn är att kommunens anställda utöver frågor som rör förhållandet arbetsgivare-arbetstagare inte skall ha större inflytande över de kommunala besluten än andra medborgare i kommunen har.

Sveriges kommunaljuridiska förening framhåller kommunalförvaltningens särart genom principerna om kommunaldemokrati och de förtroendevaldas styrelse av verksamheten. Frågan är säger föreningen i vilken utsträckning ett ökat arbetstagarinflytande kan och får rubba dessa grundläggande principer. Föreningen har inte till uppgift att ta ställning i politiska sammanhang men vill ändå betona vikten av att gränsdragningen mellan kommunal- och företagsdemokrati inte görs så oklar att osäkerhet om grundprincipens omfattning uppkommer. Den i betänkandet angivna regleringen av tillhörande frågor inrymmer många oklarheter. Lösningarna rimmar i vissa fall dåligt med det kommunala regelsystemet. Lagförslaget bedöms – om det genomföres – kunna medföra svårigheter att tillämpa.

Några remissinstanser tar upp frågan om *brukarinflytande och inflytande för intressegrupper* i den kommunala verksamheten.

När man diskuterar den kommunala personalens inflytande är det enligt *socialstyrelsens* mening viktigt att man inte glömmer bort de människor som den kommunala förvaltningen skall betjäna. Socialstyrelsen anser att inflytandet för sådana grupper som servicetagare och vårdtagare borde ha ytterligare diskuterats i detta sammanhang. Styrelsen noterar dock att dessa frågor skall behandlas av 1983 års demokratiberedning.

Karlstads kommun anser att det är av stor vikt att de anställdas inflytande, förstärkt med närvarorätt, inte tillåtes ta över de förtroendevaldas beslut och ansvar. Under de senaste åren har krav på s. k. brukarinflytande framställts från flera håll (Hyresgästförening, Hem och Skola, handikapporganisationerna m. fl.). Det kan med visst fog hävdas, att dessa krav är lika berättigade som de anställdas anser kommunen. Vid sådant förhållande bör inte de fackliga organisationernas önskemål tillgodoses utan att konsekvenserna vad gäller brukarinflytandet övervägts. Vid en arbetsmarknadskonflikt måste facklig närvarorätt vålla uppenbara komplikationer. De anställdas representanter får visserligen inte närvara vid frågor "som avser konflikter" men kan under hela konflikten närvara vid övriga frågor. Kommunen vill starkt ifrågasätta det lämpliga i ett sådant system.

Hallands läns landstingskommun framhåller vikten av att man i debatten om den kommunala personalens inflytande inte glömmer bort de människor som den kommunala förvaltningen ytterst skall betjäna. Landstingskommunen instämmer oförbehållsamt i Agne Gustafssons uppfattning att de

kommunala nämndernas oberoende ställning måste garanteras, dvs. de måste vara kapabla att göra de sammanjämkningar utifrån ett helhetsintresse, som partiernas företrädare skall utgå ifrån i en representativ demokrati.

Halmstads kommun pekar på att det finns många olika särintressen på den kommunala verksamheten. Enligt kommunens mening kanaliseras dessa intressen bäst genom de politiska partierna som via sina representanter i de kommunala organen har att förträda kommunmedlemmarnas intressen. Kommunen anser att en närvarorätt i och för sig kan ge värdefulla synpunkter för verksamheten i vissa frågor. Kommunen anser också att andra brukare av den kommunala servicen på samma sätt skulle kunna ge sådana värdefulla synpunkter om dessa organisationer gavs närvarorätt. Genom en annan definition av sakkunnigbegreppet i kommunallagen skulle dessa kunskaper kunna tillvaratas om kommunala organ från fall till fall kunde besluta att representanter för de anställda och övriga skulle få närvara.

Några remissinstanser tar upp *småpartiernas representation*.

Närvarorätten kan i praktiken anför *regeringsrätten* ge de anställda en ställning som förefaller starkare än de förtroendevaldas. Så kan till följd av gängse grunder för fördelningen av politiska mandat i nämnderna den effekten i vissa fall komma att inträffa, att de anställda blir företrädare i en nämnd under det att ett eller flera politiska partier kan komma att lämnas utanför. Detta blir följden om partiets väljarunderlag, som ej behöver vara obetydligt, dock ej är tillräckligt stort för att berättiga till plats i nämnden.

Hallands läns landstingskommun delar denna uppfattning och anför vidare att ingen politiskt vald förtroendeman behöver tåla närvaron av någon utom nämnden stående person vid dess sammanträden. Om någon utom nämndernas representation stående grupp skall beredas insyn i nämndernas verksamhet bör detta i första hand tillkomma de politiska minoriteterna. De föreslagna åtgärderna skulle ytterligare öka de fackliga representanternas inflytande över den kommunala verksamheten. Kommunen delar härvidlag Agne Gustafssons farhågor att medborgarna/väljarna i allt större utsträckning kommer att vända sig till olika aktionsgrupper och att missnöjet kommer att öka bland dem som direkt berörs av verksamheten, om lagstiftningen inriktas på att bryta den kommunala likställighetsprincipen till förmån för endast en part.

Täby kommun anser att krav på representation i nämnderna från småpartierna torde bli en oundviklig konsekvens av ett införande av närvarorätt för personalföreträdare.

Några remissinstanser gör en *jämförelse mellan statlig och kommunal förvaltning* varvid den kommunala förvaltningens särart betonas.

Regeringsrätten anser att bakom förslaget kan spåras en strävan att skapa en likformighet över hela arbetsmarknaden såvitt avser medbestämmandet.

Det är dock inte enligt regeringsrätten problemfritt att överflytta vad som gäller inom den enskilda och statliga sektorn till den kommunala med dess särskilda förutsättningar. I den mån resultatet av en utvidgning till den kommunala sektorn inte kan förväntas leda till en positiv nettoeffekt som kan sägas motsvara den de ifrågavarande medbestämmandeformerna gett inom andra sektorer, riskerar önskemålet om likformighet över hela arbetsmarknaden att bli ett självändamål anför regeringsrätten.

Statens avtalsverk framhåller vikten av att det fackliga inflytandet på det kommunala området inte blir mer långtgående än på det statliga.

Hallands läns landstingskommun fäster uppmärksamheten på skillnaderna mellan statlig och kommunal förvaltning och därmed även betr. formerna för de anställdas medinflytande. Frågan om införande av närvarorätt för de anställdas företrädare vid sammanträden med det högsta politiska organet inom den statliga förvaltningen – regeringen – har såvitt landstingskommunen har sig bekant aldrig övervägts och finner det för sin del principiellt lika oriktigt att införa närvarorätt i de kommunala och landstingskommunala "regeringarna", dvs. kommunernas styrelse, som i rikets regering.

Uppsala kommun anser att då det görs gällande att utvecklingen på andra delar av arbetsmarknaden – styrelserepresentation för anställda i aktiebolag och personalföreträdare i de statliga verksstyrelserna – motiverar motsvarande anordning även på den kommunala sektorn, förbises den kommunala förvaltningens särart. Det råder en väsentlig skillnad inte bara mellan offentlig och privat sektor utan även mellan statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter i de avscenden som här är aktuella. De statliga förvaltningsmyndigheterna har att verkställa de politiska instansernas beslut. På det kommunala planet är det de politiskt valda som själva svarar för förvaltningsmyndigheternas ställningstaganden. Personalrepresentation i de kommunala nämnderna blir därför enligt kommunens mening ett intrång på den politiska demokratis område på ett annat sätt än när det gäller motsvarande i de statliga förvaltningsmyndigheterna.

Västerås kommun anför att det är ett vanligt argument att personalrepresentation i nämnderna kan bli ett hinder för ett fritt meningsutbyte mellan de politiskt valda ledamöterna och kan negativt inverka på deras självständighet och oberoende vid beslutsfattandet. Utan tvekan ligger det något i dessa synpunkter och man kan inte utan vidare föra dem åt sidan. Å andra sidan kan man konstatera att styrelserepresentation införts inom övriga arbetsmarknadssektorer. Såväl inom bolagsstyrelser (företag med minst 25 anställda) som inom statliga organ är personalrepresentanter företrädade. De fackliga representanterna ingår där vanligen som fullvärdiga ledamöter, vilket innebär att de medverkar även i beslutsfattandet. Att utesluta styrelserepresentation för de kommunalanställda skulle mot denna bakgrund kräva starka skäl anser kommunen.

Sveriges kommunaljuridiska förening anför att i kommunerna är det politiska momentet betydligt mer accentuerat än i statlig förvaltning.

Gränserna för facklig medbestämmanderätt borde därför enligt föreningen göras snävare på den kommunala än på den statliga sektorn. Förslaget synes emellertid syfta till motsatsen.

Flera remissinstanser redovisar *egna erfarenheter av försök med närvarorätt*. I de allra flesta fall anges att erfarenheterna är positiva.

Länsstyrelsen i Uppsala län har sedan 1976 haft personalrepresentanter, utsedda av personalorganisationerna i sin lekmanastyrelse. De har där inte endast närvaro- och yttranderätt utan deltar även i besluten i frågor som rör länsstyrelsens arbetsmetoder, arbetsordning, organisation, budget, personalpolitik och liknande. Det har enligt styrelsens mening i stort sett gått bra att urskilja dessa frågor och det fackliga inflytandet har därför inte påverkat den politiska balansen i frågor som rör det slag av verksamhet som länsstyrelsen skall bedriva. Man kan emellertid inte anser styrelsen utan vidare överföra dessa erfarenheter på det kommunala, landstingskommunala eller kyrkokommunala området, eftersom där finns ett starkare krav på politisk demokrati, som visas genom att hela beslutsansvaret ligger på de förtroendevalda. Beslutanderätten utövas i kommunerna av valda församlingar, medan länsstyrelsens styrelse visserligen är representativ för den politiska fördelningen i länet men utses indirekt och i grunden är ett statligt organ som har sin auktorisation genom riksdagen och regeringen. En annan skillnad är att ansvariga tjänstemän vid länsstyrelsen har skyldighet att närvara och delta i styrelsens överläggning och det slutliga beslutet.

Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län har egna positiva erfarenheter av styrelserepresentationen för anställda. Genom denna kan enligt styrelsens mening en allsidigare belysning av sakförhållandena ske och personalrepresentanterna ges en kompletterande information. Ett ökat informationsutbyte har möjliggjorts mellan arbetsgivare och arbetstagare vilket också lett till ökad ömsesidig förståelse och stundtals även ett bättre beslutsunderlag. Det är också känt för länsstyrelsen att den försöksverksamhet med närvarorätt som sedan 1974 bedrivits vid sex av Göteborgs kommuns nämnder i stort sett endast givit positiva erfarenheter och några konflikter med principerna för den representativa demokratin har inte uppstått. Även Uddevalla kommun har deltagit i försöksverksamheten och funnit att denna fungerat väl.

Västernorrlands läns landstingskommun har sedan 1974 haft försöksverksamhet med närvarorätt för personalrepresentanter vid sjukvårdsdirektionerna. Erfarenheterna från dessa försök har varit goda. Närvarorätten får anses ha varit ett betydelsefullt komplement till övriga former av medbestämmande säger landstingskommunen.

Lidingö kommun anför att i Lidingö har fackliga representanter rätt att delta i överläggningarna men ej i besluten i brandstyrelsen, tillika civilförsvarsnämnd och i kommunstyrelsens personalutskott. Erfarenheterna är enligt kommunens mening goda.

Stockholms kommun har en nära tio års lång erfarenhet av försöken med deltagande av personalföreträdare i nämndsammanträden. Erfarenheterna

uppges vara positiva. Enligt kommunens mening har försöksverksamheten inte – vilket är väsentligt – gjort intrång på de förtroendevaldas suveränitet. Grunderna för den kommunala demokratin har därmed inte rubbats. Däremot har de förtroendevalda fått bättre underlag för sina beslut utan att deras beslutsrätt på något sätt begränsats. De anställdas möjligheter till insyn, information och kontakter med de folkvalda förtroendemännen har vidareutvecklats anför kommunen.

I *Eskilstuna kommun* bedrivs i två av kommunens nämnder, skolstyrelsen och tekniska verkens nämnd, försöksverksamhet med närvarorätt för fackliga representanter. Dessa har rätt att delta i överläggningarna men inte i besluten. Någon rätt att få sin mening antecknad i nämndprotokoll har de fackliga representanterna inte. Kommunen uppger sig ha positiva erfarenheter från försöksverksamheten. Framst gäller detta de möjligheter till informationsutbyte som närvarorätten ger. I vissa fall har informationen haft betydelse för nämndbesluten. Vidare framhåller kommunen den kontrollmöjlighet som de fackliga företrädarnas närvarorätt innebär vad gäller efterlevnaden av kommunens medbestämmanderutiner.

I *Norrköpings kommun* deltar sex nämnder i den pågående försöksverksamheten med närvarorätt för de anställdas representanter vid sammanträden med nämnder. Vidare har sedan flera år funnits organ, sammansatta av företrädare för arbetsgivare och arbetstagare. Större utredningsprojekt har också under senare år bedrivits under viss medverkan från arbetstagarnas representanter. Erfarenheterna av den pågående försöksverksamheten är i huvudsak positiva. Informationen från ömse sidor har ökat.

Inom *Malmö kommun* pågår försöksverksamhet med närvarorätt med energiverksstyrelsen, skolstyrelsen och sociala centralnämnden. De nämnder i Malmö som tillämpat systemet är positiva till detsamma.

Göteborgs kommun säger sig ha positiva erfarenheter av den försöksverksamhet med närvarorätt som sedan 1974 bedrivs vid sex av kommunens nämnder. Bl. a. har den lett till ett ur verksamhetssynpunkt konstruktivt informationsutbyte vilket kan vara av intresse för att bredda beslutsunderlaget.

I *Skövde kommun* har i vissa styrelser och nämnder försöksverksamhet med närvarorätt för fackliga representanter pågått under ett antal år. Någon negativ inverkan på arbetet i berörda styrelser och nämnder har närvarorätten ej inneburit uppger kommunen. Den viktigaste positiva erfarenheten ligger inom informationsområdet. Ur personalpolitisk synvinkel finner kommunen ingen anledning motsätta sig en lagstiftning, som permanentar närvarorätten.

Örebro kommun har alltsedan starten med försöksverksamhet med närvarorätt år 1972 deltagit i denna. Närvarorätt har funnits i kommunstyrelsen, personalnämnden (numera kommunstyrelsens ekonomi- och personalutskott), skolstyrelsen och industriverksstyrelsen. Kommunens förtroendevalda, vissa tjänstemän samt de fackliga organisationerna har vid några

tillfällen redovisat sina erfarenheter i olika enkäter. Erfarenheterna har uppges kommunen allmänt betecknats som positiva. De förtroendevalda har upplevt det som värdefullt att på sammanträdena kunna direktkommunicera med representanter för de anställda, som komplement till sammanträdeshandlingar och föredragningar. Fackrepresentanterna har, efter att under de första åren mest ha spelat en observatörsroll, efterhand blivit mera aktiva och deltar numera ofta i diskussionerna. Under hand har framkommit, att de fackliga organisationerna särskilt värdesätter närvarorätten i ekonomi- och personalutskottet, som är kommunens centrala personal- och arbetsgivarorgan.

I *Västerås kommun* har sedan mitten av 1970-talet på försök förekommit närvaro vid sammanträden med park- och idrottsstyrelsen och styrelsen för tekniska verken. Någon utvärdering av verksamheten har inte förekommit men på förfrågan har uppgivits att man vid respektive organ inte har något att erinra mot densamma. Närvarorätten har gett personalföreträdarna möjlighet att följa upp de MBL-förhandlingar som ägt rum samt lämna kompletterande upplysningar i anslutning därtill. Några negativa effekter av verksamheten har inte kunnat anges, uppges kommunen.

I *Sundsvalls kommun* har försöksverksamhet med närvarorätt för fackliga företrädare i styrelser och nämnder pågått sedan 1973. Försöksverksamheten har i Sundsvall omfattat personalnämnden, brandstyrelsen och kommunstyrelsens organisationsutskott. I Sundsvalls kommun har, i likhet med de flesta andra kommuner, erfarenheterna av närvarorättsverksamheten varit övervägande positiva.

Klippans kommun anför att inom kommunen tillämpades det föreslagna systemet på försök fram t. o. m. den 1 juli 1982. Av erfarenheterna från försöksperioden kan kommunen knappast dra slutsatsen att systemet hade någon avgörande inverkan på beslutseffektiviteten. En av anledningarna till att kommunen inte kunde se några omedelbara positiva effekter kan möjligen vara det faktum att försöksverksamheten ej föregicks av några särskilda förberedelser, såsom utbildning av personalföreträdarna. Av allt att döma upplevdes dock verksamheten som positiv av de medverkande personalorganisationerna, säger kommunen.

Svenska kommunförbundet anför att erfarenheterna av försöksverksamheten har i stort varit positiva. Den viktigaste positiva erfarenheten ligger inom informationsområdet. Med systemet med närvarorätt har man fått ett naturligt forum för en dialog mellan kommunalt förtroendevalda och personalföreträdare. Enligt förbundets uppfattning bör nu försöksverksamheten ersättas med permanent lagstiftning.

En del remissintanser redovisar, de flesta i kritiska ordalag, sin uppfattning om *utvärderingar av försöksverksamheten med närvarorätt*.

Arbetslivscentrum anför att i allt väsentligt har utredningen korrekt redovisat forskningsresultaten och slutsatserna förefaller väl grundade. Senare studier har ytterligare givit stöd för dessa. Arbetslivscentrum anför

vidare att i den reservation som avgivits av Agne Gustafsson hävdas dels att resultatet i forskningsprojekten är otillräckligt underbyggda, dels att utredningen dragit allt för långtgående slutsatser av dem. Gustafsson skiljer enligt arbetslivscentrums mening inte mellan vad forskarna anfört beträffande den del av deras studier som rör MBL och den del som rör närvarorätten, vidare att urvalet skulle vara otillfredsställande. Arbetslivscentrum anser att försöksverksamhet med närvarorätt bedrivits under tillräckligt lång tid för att resultaten skall vara representativa och kan därför inte dela reservantens synpunkter. Arbetslivscentrum anför även att undersökningarna avser inte enbart en kartläggning av attityder, utan även händelser och ärenden som belyser närvarorättens konsekvenser. Den väsentliga slutsatsen bygger inte, som Gustafsson tolkar rapporterna, på kvantitativa attitydmönster utan på den kvalitativa analysen. Forskningsrapporterna visar på förekomsten av problem som sammanhänger med tidsmässiga och ekonomiska kostnader, och farhågor av principiell natur. Däremot har inget fall av missbruk av närvarorätten eller andra förhållanden framkommit, som gör att närvarorätten vid handläggningen av konkreta ärenden skulle stridit mot viktiga demokratiska principer säger arbetslivscentrum.

Riksrevisionsverket anför att de slutsatser som dras i betänkandet om försöksverksamheten inte är odiskutabla. Således menar utredningen att försöksverksamheten gett ett positivt utslag för närvarorätten. I detta sammanhang bör enligt RRV påpekas att försöksverksamheten varit frivillig och skett i ett urval av kommuner med från början positiv inställning till närvarorätten. Utvärderingarna av försöksverksamheten avser endast ett begränsat antal kommuner. Dessutom har inte de mindre kommunerna deltagit. Vidare har enbart vissa förtroendevalda, tjänstemän och fackliga företrädare tillfrågats om erfarenheterna från försöksverksamheten. RRV anser att relevanta undersökningar av sambandet mellan effektivitet och närvarorätt inte redovisas.

Hallands läns landstingskommun anser att resultatet av enkätundersökningar inte kan anses utgöra något säkert underlag för en bedömning av hur närvarorätten skulle fungera i mindre och medelstora kommuner. Den kommunala självstyrelsens utformning gäller ytterst en princip- eller värderingsfråga och kan därför väl belysas, men ej besvaras genom olika undersökningar av detta slag. Landstingskommunen ifrågasätter därför starkt att man låter några statistiska genomsnittssiffror i en enkätundersökning få sådan dignitet att de får avgöra en så viktig fråga som ändring av kommunallagen när det gäller den kommunala självstyrelsens utformning. Kommunallagens uppgift är att vara en garant för en demokratisk beslutsprocess och ett skydd för minoriteten i den kommunala beslutsprocessen. Det är enligt landstingskommunen allvarligt om kommunallagen brister här i något avseende.

Halmstads kommun anser att den utvärdering som gjorts i samband med försöksverksamhet med facklig närvarorätt i olika kommunala organ ger en

oklar bild och att det inte är möjligt att dra några säkra slutsatser utifrån undersökningarna. Resultatet av undersökningen kan i alla fall inte sägas ge resultatet att de kommunaldemokratiska fördelarna skulle vara sådana att permanent närvarorätt skall införas menar kommunen.

Svenska kommunförbundet anför att närvarorätten har varit föremål för flera utvärderingar – såväl före som efter MBLs tillkomst – bl. a. av dåvarande Centrala rådet för samarbetsfrågor på det primärkommunala området. Denna utvärdering liksom en av statsvetenskapliga institutionen vid Lunds universitet gjord utvärdering visar enligt förbundet att man på de allra flesta håll och från alla parter är positivt inställd till närvarorätten som sådan. Av sistnämnda utvärdering framgår att en majoritet av samtliga grupper (politiker, tjänstemän, fackliga företrädare) angett att MBL inte gjort närvarorätten mindre betydelsefull.

Landsstingsförbundet anför att de utvärderingar som har gjorts genom enkäter i olika sammanhang har kritiserats. Förbundet anser att en begränsad enkätundersökning som gjordes 1979 inte kan tillmätas den vikt som kommittén vill göra även om dess resultat i huvuddrag överensstämmer med tidigare enkäter. Den bör framförallt inte vara den avgörande faktorn för ett positivt ställningstagande till närvarorätten säger förbundet.

Några remissinstanser diskuterar värdet av *befintliga inflytandeformer* i förhållande till närvarorätten.

Regeringsrätten pekar på de möjligheter att vidga medbestämmande som redan föreligger och framhåller att varje vidgning därutöver av medbestämmande i egentlig mening innebär en motsvarande försvagning av den politiska demokratin. Mot bakgrunden härav vore det enligt regeringsrätten av värde att få närmare belyst hur de allmänna intressena gagnas av en vidgning av de kommunal- och landstingsanställdas möjligheter att i sitt eget intresse utöva inflytande på denna del av den offentliga sektorn.

Hallands läns landstingskommun anför att medbestämmandelagens regler om utvidgad förhandlingsrätt och arbetsgivarens informationsskyldighet i kombination med medbestämmandeavtal om partssammansatta organ och övrig arbetsrättslig lagstiftning bildar ett system som ger betryggande garantier för att personalorganisationernas berättigade krav på insyn, inflytande och medbestämmande blir förverkligade. Handläggningen av frågor som är av väsentlig betydelse för de anställda bör kunna ske inom ramarna för detta system. Personalens särskilda intresse av att få överblick över nämndens arbete i dess helhet bör kunna tillgodoses utan närvarorätt. Landstingskommunen anser att närvarorätt ur företagsdemokratisk synpunkt är av synnerligen ringa betydelse mot bakgrund av de förutsättningar som tillskapats genom arbetsrättsreformen.

Västernorrlands läns landstingskommun anser att en faktor som kanske förändrar behovet av närvarorätten är det medbestämmandeavtal (MBA-KL) som i form av lokalt avtal i kombination med den lagändring i kommunallagen som möjliggör inrättande av PSO bör kunna förändra och

kanske ersätta närvarorätten i nämnder. Inom landstingskommunen har det lokala medbestämmandeavtalet utformats så att möjlighet till såväl politikerkontakt som behandling av direktion/nämnds ärende i medbestämmandegrupp är en möjlig realitet redan i dag. Denna form av personalinflytande bör vara en naturligare väg att gå. Landstingskommunen anser också att fördelen med att, i kombination med MBL/MBA utveckla samverkansmodeller är att man kommer ifrån den principiella diskussion om personalens särställning gentemot andra grupper av medborgare i politiska beslutsorgan.

Eskilstuna kommun anför att i stort sett likvärdiga resultat i förhållande till närvarorätten kan uppnås redan inom ramen för den beredning – inklusive information eller förhandling enligt medbestämmandelagen i förekommande fall – som varje ärende skall genomgå. Vidare framhåller kommunen möjligheterna att utveckla träffarna i det kontaktorgan för dialog mellan förtroendevalda och de fackliga organisationerna som finns i kommunen. Enligt kommunens mening motsvarar dessa kontakter inte helt en närvarorätt vid nämndsammanträden, men informationsutbyte och kontroll torde ändå kunna skötas med god effektivitet. Eskilstuna kommun har tidigare förordat att kommunallagens bestämmelse om rätt för nämnd att tillkalla ”särskilt sakkunnig” skulle gälla också fackliga representanter. Om lagtext eller motivuttalanden ändrades på denna punkt, kunde vederbörande nämnd med enkel majoritet kalla fackliga företrädare att närvara i de ärenden där nämnden bedömer arbetstagarrepresentanternas närvaro som värdefull. En sådan ordning – vilken förordas av ledamoten Agne Gustafsson – skulle enligt kommunen dels uppfylla informations- och kontrollbehovet, dels ge en klarare gräns mellan förvaltningsdemokrati och politisk demokrati.

Några remissinstanser behandlar frågan om *rekrytering av personalföreträdare*. Enligt förslaget skall personalföreträdarna utses bland anställda hos kommunen, i första hand bland dem som är anställda inom nämndens verksamhetsområde.

Mulmön kommun ifrågasätter om de inte skall utses bland de anställda inom nämndens verksamhetsområde. En bindande regel härom torde knappast vara till förfång.

Landsorganisationen anser i likhet med utredningen det vara en fråga för kollektivavtalsbundna lokala organisationer att utse personalföreträdare i styrelser och nämnder. I första hand är det också en fråga för de fackliga organisationerna att själva göra upp om mandatfördelningen. Enligt LO:s mening kan det dock vara av visst värde att subsidiärt falla tillbaka på en mandatfördelningsregel för den händelse de lokala organisationerna inte kan enas. Som förebild för en sådan bestämmelse kan tjäna motsvarande regel i lagen om styrelserepresentation för de anställda i aktiebolag och ekonomiska föreningar.

Tjänstemännens centralorganisation delar kommitténs principiella uppfattning att ledamöter och suppleanter i första hand bör utses bland de anställda

inom vederbörande nämnds verksamhetsområde. Om särskilda skäl föreligger för att gå utanför denna krets förutsätter kommittén samråd med arbetsgivaren. TCO anser att bedömningen av om särskilda skäl föreligger bör göras av den fackliga organisationen. Något speciellt uttalande om samråd med arbetsgivaren i de fall särskilda skäl för undantag skulle föreligga erfordras enligt TCO:s uppfattning inte. Organisationen anför vidare att om man ser närvarorätten som ett komplement till övriga medbestämmandeformer och dessutom – som utredningen gör – anser att närvarorätten skall bygga på kollektivavtal, framstår det som inkonsekvent att varje personalföreträdare skall företräda alla anställda. TCO avvisar denna princip. Några andra motiv för sitt ställningstagande i denna fråga än en hänvisning till det statliga avtalsområdet har kommittén inte, och uttalandet ter sig enligt TCO än mera anmärkningsvärt mot bakgrund av utredningens tidigare resonemang om konfliktmöjligheter i syfte att träffa avtal om närvarorätt. TCO uppfattar dock att denna fråga är intressant bara när det gäller vidare spridning av information från personalföreträdare till de anställda. Mot bakgrund av den konstruktion som finns i MBA-KL (rätt att samla de anställda till fackliga möten på betald arbetstid) beträffande dessa frågor torde inte detta vålla några problem.

Svenska kommunförbundet ansluter sig till det förslag kommittén framfört angående utseende av personalföreträdare och valbarhet. Förbundet anser det vara en förutsättning att personalföreträdare är anställd hos kommunen och med hänsyn till syftet med närvarorätten även lämpligen inom vederbörande nämnds verksamhetsområde. *Skolöverstyrelsen* samt *Täby, Södertälje, Finspångs* och *Gällivare kommuner* anför liknande synpunkter.

Några remissinstanser tar upp frågan om *ordningen för kallelse av personalföreträdare samt suppleanternas ställning*.

Kammarrätten i Göteborg anför att ett nämndbeslut om en förmån till en enskild kan komma att upphävas eller undanröjas om personalföreträdare felaktigt har fått närvara vid ärendets handläggning. Denna olägenhet är inte önskvärd, och frågan bör därför övervägas ytterligare i det fortsatta lagstiftningsarbetet, anför rätten. Såväl frågan om sättet för kallelse av personalföreträdare till sammanträde som frågan om suppleanternas ställning bör enligt kammarrättens mening kunna överlåtas till parterna att reglera i avtal.

Skaraborgs läns landstingskommun tar upp konsekvensen av utebliven eller felaktig kallelse till personalrepresentant i nämnd. Kommittén anger att effekten av utebliven eller felaktig kallelse till personalrepresentant kan bli att fattade beslut på sammanträde med organet i fråga skall anses inte ha tillkommit i laga ordning. Landstingskommunen konstaterar att kommitténs uttalande rör en fråga som i andra sammanhang, t. ex. beträffande ledamot i nämnd, lämnats åt rättspraxis att avgöra. I de flesta fall – dock inte undantagslöst – kan vid en rättslig prövning beslut upphävas som fattats av

nämnd på sammanträde vid vilket en ledamot obehörigen utestängts genom t. ex. utebliven eller felaktig kallelse. Personalrepresentanter har inte ställning av ledamöter. Kommittén har inte heller föreslagit att de skall få samma befogenheter som ledamöter. Att då jämställa ledamot och personalrepresentant i detta avseende kan enligt landstingskommunen inte vara rimligt. Kommitténs ställningstagande tyder faktiskt på att kommittén i närvarorätten lagt in en funktion som strider mot det syfte till ömsesidig information som kommitténs eget förslag grundas på. Konsekvenserna av ett misstag från arbetsgivarens sida vid tillämpningen av närvarorätten kan inte rimligen tillåtas bli strängare än när beslut fattats utan att förhandlingsskyldigheten enligt MBL iakttagits anser landstingskommunen. Besluten blir i sådana fall inte ogiltiga utan skadeståndsskyldighet inträder för arbetsgivaren. Om närvarorätten grundas på kollektivavtal som kommittén föreslår kan det vara lämpligt att tillämpningen av denna rätt knyts an till det arbetsrättsliga systemet. *Täby kommun* anför liknande synpunkter.

Göteborgs kommun anser att den föreslagna föreskriften om ordningen för kallelse av personalrepresentant bör utgå. Någon föreskrift om hur nämndledamot eller suppleant skall kallas finns inte i lagen. Det ankommer på varje nämnd att bestämma i dessa frågor. Vederbörande nämnd bör enligt kommunens mening kunna anförtros att besluta också om hur och när personalrepresentanterna skall kallas.

Centralorganisationen SACO/SR betonar vikten av att suppleant för personalföreträdare ges möjlighet att – i likhet med vad som gäller för de politiskt förtroendevalda – närvara vid sammanträde i nämnd även vid annat tillfälle än då suppleant inträder vid förfall för ordinarie personalföreträdare. Detta är viktigt med hänsyn till kunskapsuppbyggnad och för eventuell succession, anser SACO/SR.

Några instanser kommenterar *jävsbestämmelser och personalföreträdares ansvar*, varvid *Svenska kommunförbundet*, *Täby* och *Gällivare kommuner* samt *Landsorganisationen* anför att de delar kommitténs uppfattning i denna fråga. LO tolkar kommittéförslagets innehåll på det sättet att jäv inte skall anses föreligga för ärenden som behandlas i nämnder och styrelser efter det att förhandlingar har slutförts eller innan dessa har påkallats. Eljest undantas från personalrepresentanternas medverkan i alltför vid utsträckning frågor, som dessa bör inverka på med hänsyn till det bakomliggande syftet med personalrepresentationen. Hela budgetbehandlingen skulle t. ex. komma att ske utan personalförträdares medverkan, säger LO.

Frågan om *undantag för vissa nämnder betr. närvarorätten* tas upp av några instanser.

Svenska kommunförbundet för sin del ansluter sig till kommitténs uppfattning enligt vilken närvarorätt således i princip kan föreligga i olika typer av kommunala organ oavsett hur de benämns, dock med det viktiga påpekandet att organen skall ha förvaltnings- och verkställighetsuppgifter och sålunda utgöra nämnd i kommunalrättslig mening. Förbundet ifrågasät-

ter dock om personalföreträdare bör ha närvarorätt vid sammanträde med personalorgan (personalnämnd) med hänsyn till att detta organ behandlar frågor av till största del partskaraktär. *Gällivare kommun* anför liknande synpunkter. *Malmö kommun* anser att eftersom det ankommer på kommunen att själv bestämma omfattningen av närvarorätten torde det dock icke vara behövt att detta regleras i lag.

Landsorganisationen finner det rimligt, att avgränsningen oavsett beteckning sker med avseende på om det är ett organ med förvaltnings- eller verkställighetsuppgifter.

Flera remissinstanser *ifrågasätter* kommitténs förslag *att utskott eller avdelningar undantas från närvarorätt*.

Kammarrätten i Göteborg anser sig ha svårt att förstå att närvarorätt för personalföreträdare inte skall kunna gälla också utskott eller avdelning inom nämnd.

Sundsvalls kommun anser, att närvarorätten bör kunna omfatta också utskott, varvid en bedömning kan ske om utskottets verksamhet, liksom kommunstyrelsens organisationsutskott i Sundsvalls kommun, är sådan att det kan vara lämpligt att personalrepresentanter medverkar i denna.

Örebro kommun framhåller att den begränsning av närvarorätten som följer av förslaget att inte omfatta utskott är olämplig för Örebro kommun. Liksom i många andra kommuner har uppgiften som kommunens centrala personalorgan lagts på kommunstyrelsens ekonomi- och personalutskott. Detta utskott har övertagit de beslutsuppgifter som tidigare åvilade personalnämnden. De skäl som kommittén anført för att närvarorätten ej skall gälla utskott kan sålunda inte anföras i detta fall anser kommunen. Eftersom dessutom både arbetsgivare- och fackrepresentanter funnit närvarorätten i personalutskottet värdefull, skulle det vara ett steg tillbaka att nu avskaffa den. Kommunen uppger att den medgivit närvarorätt även i två andra kommunstyrelseutskott, vilka dock i huvudsak har beredningsuppgifter.

Borlänge kommun anför att då just personalfrågor är det område inflytandet avser, kanske i allra högsta grad, är det en självklarhet, att närvarorätten även skall omfatta personalutskotten. För att ett reellt inflytande, och därmed möjlighet att utnyttja arbetstagarnas kunskaper, skall skapas bör också närvarorättens innehörd ytterligare utvidgas, anser kommunen.

Täby kommun anför att merparten av de ärenden, som rör förhållandet mellan arbetsgivaren och arbetstagaren, dvs. personalfrågorna, för Täbys del handläggs dels av kommunstyrelsens personalutskott vad gäller förvaltningsövergripande personalärenden, dels som delegationsärenden inom styrelser och nämnder beträffande förvaltningarnas egna personalfrågor. Eftersom det måste vara just dessa ärenden, som personalrepresentanterna har mest intresse av att bevaka, synes det enligt kommunen tveksamt om syftet med närvarorätten, nämligen den ökade insynsmöjligheten, verkligen kan

uppnås. De relativt få ärenden, som direkt berör personalen och som behandlas på nämndernas sammanträden, är arbetsgivaren skyldig att MBL-förhandla om före beslut, varför möjligheter till påverkan på ärendets behandling finns där. Förutsättningarna för närvarorättens berättigande kan dock antas variera från kommun till kommun beroende på bl. a. organisationens struktur, rutiner för ärendehantering o. dyl.

Tjänstemännens centralorganisation delar inte kommitténs uppfattning att det inte föreligger motiv för att införa närvarorätt i utskott och avdelningar. Det resonemang utredningen för i denna fråga är snarast en argumentation för att närvarorätt skall införas åtminstone i de fall utskott eller avdelning fattar beslut på delegation anser organisationen. Vad Landstingsförbundet anförde i sitt remissyttrande över demokratiutredningens förslag styrker enligt TCO denna uppfattning. Däremot har TCO en viss förståelse för tväksamheten till närvarorätt i utskott eller avdelning med enbart beredande uppgifter, åtminstone i de fall uppdraget är temporärt. TCO anser dock att det finns skäl som talar för en generell närvarorätt i beredande organ. Det är vanligt förekommande att beredande organ i form av arbetsutskott eller motsvarande dels har såväl beredande som beslutande uppgifter och dels har en sådan ställning att beredningen av ärendet är att jämföra med beslut, eftersom den beslutande församlingen i praktiken endast konfirmerar beredningens förslag. TCO förordar att närvarorätten utvidgas till att avse även utskott eller avdelning eller motsvarande organ. Den närmare regleringen av vilken representation som skall förekomma med flera frågor förutsätts ske i kollektivavtal. Initiativrätten bör dock även i detta fall ligga hos de fackliga organisationerna, eftersom arbetsgivaren i annat fall skulle kunna undandra sig närvaro genom att delegera frågor till avdelning eller utskott.

Centralorganisationen SACO/SR påpekar att redan i dag förekommer genom försöksverksamhet närvaro i utskott. För de kommuner och landsting som tillämpat närvarorätt i utskott kan kommitténs förslag innebära en tillbakagång. Även i fråga om närvarorätt i utskott bör principen enligt SACO/SR gälla att största möjliga lokala frihet skall råda för arbetsmarknadens parter att själva utforma närvarorättens omfattning. Det är av värde för de lokala parterna att själva kunna avgöra om de t. ex. vill arbeta med närvarorätt i nämnd eller utskott. I många fall kan närvarorätt i utskott vara att föredraga framför närvarorätt i nämnd, anser SACO/SR.

Frågan om närvarorätt i *folkhögskolestyrelser* tas upp av två instanser. *Skolöversstyrelsen* delar vad avser närvarorätt för personalföreträdare i kommunal eller landstingskommunal folkhögskolas styrelse den bedömning som kommittén redovisar i betänkandet nämligen att folkhögskoleväsendet på grund av sin särart inte bör tas med i föreliggande förslag. *Svenska kommunförbundet* anser i likhet med reservanterna att kommittémajoriteten har överdrivit svårigheterna med att låta kommitténs överväganden omfatta även högskolorna.

Flera instanser tar upp *närvarorättens omfattning* vad gäller typer av ärenden. Utformningen av närvarorätten enligt förslaget innebär bl. a. att ärenden som avser myndighetsutövning mot enskild med vissa undantag (ärenden om anställning, ledighet, vikariat och förslagsbelöning) inte skall omfattas av närvarorätten.

Socialstyrelsen ansluter sig i allt väsentligt till kommitténs synpunkter härvidlag och har ingenting att erinra mot förslaget i denna del. Även *Landsorganisationen* ansluter sig till denna uppfattning och anför att det är viktigt att personalrepresentanterna får kännedom om alla problem, som kan uppkomma inom en nämnds verksamhet, och att personalföreträdarna ges tillfälle till en fortlöpande dialog med nämndledamöterna. Det bidrar till ökad förståelse och kan förebygga konflikthanledningar till följd av bristande kännedom om villkoren för verksamheten, anser LO.

Göteborgs kommun anför att enligt förslaget skall närvarorätten inte föreligga vid handläggning av frågor som rör rättstvist mellan kommunen och arbetstagarorganisation. Kommunen anser att närvarorätt inte heller bör föreligga vid handläggning av fråga som rör rättstvist mellan kommunen och anställd, dvs. i de fall frågan rör förhållandet mellan kommunen som arbetsgivare och dess arbetstagare.

Kammarrätten i Göteborg anför att om närvarorätt införs måste nämnderna fortlöpande ta ställning till huruvida ärendena är av sådan art att närvarorätt är tillåten eller inte. Samma spörsmål kan komma under besvärinstansernas prövning. Dessa problem bör enligt kammarrätten beaktas i de avtal som närmare skall reglera formerna för närvarorättens utövande.

Sveriges kommunaljuridiska förening delar uppfattningen att ärenden som rör myndighetsutövning bör undantas. Innebörden av begreppet myndighetsutövning kan dock många gånger medföra tolkningssvårigheter. Begreppet bör därför enligt föreningen definieras bättre så att inte ställningstaganden till närvarorättens innehåll föranleder besluts upphävande eller andra negativa rättsliga effekter.

Skolöverstyrelsen anför att enligt kommitténs förslag skall närvarorätt inte förekomma vid handläggning av bl. a. frågor, i vilka det föreligger ett utpräglat partsförhållande mellan arbetsgivaren och arbetstagarna, nämligen frågor som rör förhandling med arbetstagarorganisation, uppsägning av kollektivavtal, arbetskonflikt eller rättstvist mellan kommunen eller landstingskommunen och arbetstagarorganisation. Om en lagstiftning kommer till stånd på grundval av föreliggande förslag, är det enligt SÖ:s mening nödvändigt med ett klarläggande av innebörden av ovanstående.

Svenska kommunförbundet anser att de föreslagna undantagen är välmotiverade. När det gäller den myndighetsutövning som sker genom normgivning föreslås däremot inget undantag. Enligt förbundets mening talar mycket för att även myndighetsutövning i normgivningsfallen borde undantas från närvarorätt. Det primära syftet med närvarorätten är att ge insyn i frågor

”förhållandet arbetsgivare-arbetstagare”. De anställdas representanter kan rimligen inte ställa samma krav på närvarorätt vid handläggning av myndighetsutövningsärenden, anser förbundet. *Sundsvalls* och *Gällivare kommuner* anför liknande synpunkter. Kommunförbundet anför vidare att det i lagförslaget stadgas att närvarorätt inte föreligger vid handläggning av frågor som rör rättstvist mellan kommun och arbetstagarorganisation. Samma regel bör enligt förbundet också gälla vid rättstvist mellan kommunen och av kommunen anställd person som inte är medlem i en organisation eller där organisation avböjer att föra talan för den anställde.

Tjänstemännens centralorganisation anser att kommitténs förslag i stort är väl avvägt vad gäller frågan angående myndighetsutövning. Till skillnad från kommittén anser dock TCO att det inte finns anledning att undanta disciplinärenden eller andra enskilda personalärenden från närvarorätten. De övriga frågor som tas upp som undantag från närvarorätt gäller frågor som närmast sammanhänger med partsförhållandet. TCO anser att det är självklart att styrelse eller nämnd i egenskap av arbetsgivare utan närvarorätt för personalrepresentanter skall kunna behandla frågor rörande förhandlingar om eller uppsägning av kollektivavtal, arbetskonflikter och rättstviser liksom förberedelser för förhandlingar enligt medbestämmandelagen. TCO tolkar kommitténs utredning i ärendet på sådant sätt att närvaro blir tillåten i frågor som varit föremål för förhandling enligt MBL §§ 11, 12 och 14 liksom i frågor som senare kan komma att bli föremål för MBL-förhandling och nämndens behandling av frågan inte utgör en ren partsförberedelse inför en förhandling. TCO vill med detta framhålla risken för att den föreslagna regleringen tolkas så snävt att enbart det förhållandet att ett ärende varit föremål för förhandlingar eller kan komma att bli föremål för förhandlingar utgör hinder för närvarorätt. En sådan tolkning skulle t. ex. kunna innebära att personalrepresentation inte kan utövas vid en nämnds behandling av förslag till budget. TCO anser att dessa frågor bör utvecklas ytterligare i en kommande proposition i ärendet.

Ett tiotal instanser tar upp *personalrepresentanternas rätt till meningsanteckning till protokoll*. De flesta ställer sig avvisande eller tveksamma till förslaget. *Täby* och *Södertälje kommuner* avvisar förslaget i allmänna ordalag.

Malmö kommun erinrar om att departementschefen i prop. 1975/76:187 om den nya kommunallagen anförde bl. a.: ”Rätt att få avvikande mening antecknad i protokollet bör i princip endast den ha, som har rätt att delta i beslutet.” Personalrepresentanterna skall enligt förslaget inte ha rätt att delta i beslutet, och det finns enligt kommunens mening ingen anledning att frånga den ovan nämnda principen. En sådan rätt vore i vissa fall t. o. m. direkt olämplig.

Enligt *Halmstads kommun* har skälen till att andra än de beslutsfattande skall få anteckna sin mening till protokollet numera upphört. Dessa var

reglerna om skadeståndsansvar och tjänstefel. Att ge de anställdas representanter sådan rätt vid närvaro förefaller därför inte väl motiverat. Det bör då anför kommunen övervägas om icke även suppleanter, tjänstemän och övriga sakkunniga skulle ges sådan rätt. Liknande synpunkter anför av *Centralorganisationen SACO/SR* som menar att det väsentliga är att de tjänstemän som är närvarande vid sammanträde i kommunal nämnd som föredragande eller beredande tjänsteman får lagenlig rätt att anför mening i protokoll.

Eskilstuna kommun anser inte att någon rätt bör ges utomstående att få avvikande mening antecknad i protokollet. Någon ändring i förhållande till vad som nu gäller bör således inte ske i den delen. Rätten att tillfoga ärendet skriftliga yttranden torde enligt kommunen finnas också för särskilt sakkunniga.

Falköpings kommun anser att möjligheten att få sin mening antecknad till protokollet förefaller märklig enär föredragande tjänsteman tidigare fråntagits denna rätt. Det är enligt kommunens förmenande viktigt att lika villkor måste gälla i detta avseende. Om personalföreträdare skall finnas förträdda i varje nämnd måste sådana regler skapas så att man ej kommer i konflikt med den kommunala demokratin. Nya regler för MBL-verksamheten måste även tillskapas liksom nya beredningsformer.

Sundsvalls kommun är också emot att personalrepresentanterna skall få rätt att få sin mening antecknad till protokollet eller s. k. falsk reservationsrätt. Om den emellertid skall införas bör den enligt kommunen begränsas att avse ärenden som kan gå vidare till annan instans. Personalorganisationernas möjligheter att framföra sina synpunkter är tillgodosedda ändå genom de MBL-förhandlingar som föregår ärenden som är av väsentlig betydelse för personalorganisationerna.

Sveriges kommunaljuridiska förening erinrar om att föredragande förvaltningschef numera inte har rätt att inom sitt ansvarsområde få sin mening antecknad till protokollet. Ett införande av närvarorätt bör i likhet med vad som gäller för andra än de beslutande icke kombineras med falsk reservationsrätt. De kommunala organen kan, när så bedöms lämpligt, från fall till fall ge rätt till sådan anteckning, anför föreningen.

Svenska kommunförbundet uttrycker sin tveksamhet över förslaget. I förarbetena till kommunallagen uttalades att rätten att få särskild mening antecknad till protokollet borde omfatta endast dem som deltar i beslutsfattandet. Vid handläggningen av fråga som gäller myndighetsutövning mot obestämd krets och där styrelse respektive nämnd är sista beslutsinstans anser förbundet det direkt olämpligt att personalföreträdare skall ha rätt att få skiljaktig mening antecknad.

Även *Västernorrlands läns landstingskommun* anser att det med tanke på att kommunallagen skall uppfattas som en ramlag är tveksamt om sådana detaljföreskrifter som anteckningsrätt skall skrivas in i lagen. Även här bör den enskilda kommunen själv få utforma detaljföreskrifterna. Antecknings-

rätten för exempelvis deltagande tjänstemän har successivt tagits bort ur praktiskt taget all lagstiftning under senare delen av 1970-talet, anför landstinget.

Frågan om rätt för personalrepresentanterna att lägga fram förslag i nämnderna tas upp av två instanser. *Landsorganisationen* anför att när personalföreträdarna ges möjlighet till att delta i överläggningarna, framstår det som svårförståeligt varför inte dessa får rätt att lägga förslag när många beslut är så betydelsefulla för de anställda. Kommitténs motivering är kortfattad och grundar sig på kommunaldemokratiutredningens bedömning att förslagsrätten är intimt förenad med beslutsrätten. Denna uppfattning delar inte LO som anser att det är inte korrekt att göra den närliggande jämförelsen med föredragande tjänstemäns ställning, sett från förslagsrätts-synpunkt. Personalföreträdarna skall bevaka behandlingen av olika ärenden, medan tjänstemännens uppgift är att framföra fackmannasynpunkter. LO tillägger att det avgörande för förslagens förenlighet med den kommunala demokratin är om personalföreträdarna deltar i den direkta beslutsproceduren. Från praktisk synpunkt korresponderar förslaget i nuvarande utformning mindre väl med den bild förtroendevalda och personalföreträdare har av innebörden av en överläggningsrätt samt förloppet av ett ärendes handling under ett nämndsammanträde, anser LO. Detta intryck förstärks när personalföreträdarna uttryckligen ges rätt att få sin mening antecknad till protokollet från sammanträdet. Det finns också enligt LO anledning att påpeka att personalrepresentationen i kommunalägda bolagsstyrelser innebär förslagsrätt men inte rätt att delta i besluten för personalföreträdarna. Även *Borlänge kommun* anser att även förslagsrätt bör tillkomma de ordinarie arbetstagarrepresentanterna.

Ett par instanser tar upp frågan om *sekretessbestämmelserna* i anslutning till närvarorätten. *Göteborgs kommun* anför att nämnd är enligt 9 § andra stycket i förslaget skyldig att med iakttagande av bestämmelserna i sekretesslagen lämna personalföreträdarna de upplysningar som behövs för deras verksamhet. Kommittén förutsätter att denna upplysningsplikt skall förenas med en ändring i sekretesslagen så att personalföreträdarna kommer att omfattas av sekretesslagens föreskrifter. Detta är en lagteknisk lösning som inom ett brett ämnesområde befriar nämnden från att göra en sekretessprövning innan sekretesskyddade uppgifter lämnas till en personalföreträdare. Av praktiska skäl är detta tilltalande, anser kommunen. Därjämte förutsättes ett stadgande av samma innehåll som i 14 kap. 7 § andra stycket andra och tredje meningarna samt tredje stycket sekretesslagen angående möjlighet att föra vidare eller utnyttja uppgift. Enligt kommunens bedömning kan då viss oklarhet uppkomma om omfattningen av nämndens upplysningsplikt. Skall den omfatta alla ämnesområden som omfattas av närvarorätten eller är den begränsad till frågor som rör förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare, dvs. MBL:s tillämpningsområde? Anknytningen till ett stadgande av typ 14 kap. 7 § sekretesslagen antyder närmast att

sistnämnda begränsning avses. Ett klarläggande uttalande skulle här vara av värde, anser kommunen. Även *Landsorganisationen* kommenterar förslaget om att personalföreträdare får rätt att vidarebefordra eljest sekretessbelagd information till sin organisations styrelse under förutsättning av förbehåll om att mottagaren iakttar samma tystnadsplikt som eljest råder för personalföreträdaren. LO understryker att en sådan reglering är väsentlig, dels för personalrepresentanternas möjligheter att fullgöra sitt uppdrag, dels för att förverkliga de bakomliggande motiven för att införa närvarorätt för personalföreträdare i styrelser och nämnder. Erfarenheterna under ett decennium från styrelserepresentationen för de anställda i aktiebolag och ekonomiska föreningar förstärker enligt LO denna uppfattning, där sådant stadgande saknas. Insyns- och informationssyftet för de anställda kan svårligen uppnås om den fackliga representanten överhuvudtaget inte har möjlighet att vidarebefordra och rådgöra med sin organisations styrelse om sekretessbelagd information, som från facklig synpunkt kan vara väsentlig för organisationens förståelse och framtida handlande, menar LO.

Några instanser tar upp *behovet av information och utbildning* för personalföreträdare. *Svenska kommunförbundet* delar inte kommitténs bedömning i denna fråga. Förbundet håller för sannolikt att informations- och utbildningsinsatser blir erforderliga. Statligt stöd bör utgå för dessa. *Skolöverstyrelsen* och *Gällivare kommun* anför likartade synpunkter. *Centralorganisationen SACO/SR* anser att stöd bör utgå antingen från staten eller från respektive kommun och landsting. Att detta enligt kommittén inte behövs därför att personalföreträdare i första hand avses utses bland de anställda inom vederbörande nämnds verksamhetsområde utgör ofta ingen anledning till att utbildning och information inte skulle behövas anser SACO/SR. Ofta är en anställd enbart insatt i en mindre del av en nämnds uppgifter. Vidare behövs kunskap i olika lagar som kommunallag, speciallagar etc.

Några remissinstanser tar upp *närvarorättens praktiska konsekvenser* i olika avseenden.

Enligt *regeringsrättens* mening torde deltagandet i sammanträdena av tjänstemän som arbetar inom respektive nämnds verksamhetsområde allmänt sett vara ägnat att på ett gynnsamt sätt tillföra nämnden särskild sakkunskap. Positiva verkningar kan således väntas i sådant hänseende. I andra hänseenden kan, om de fackliga intressena inte sammanfaller med de politiska, motsättningar komma att uppstå, anser regeringsrätten, som vidare anför:

Det är sålunda tänkbart att i tider av bristande ekonomiska resurser det kan ligga i de anställdas intresse att slå vakt om en bestämd gren av verksamheten, under det att den politiska ledningen i kommunen önskar prioritera en annan gren. För de anställda kan det vara ett intresse att söka prioritera de mer personalkrävande grenarna och alltså satsa resurserna så att antalet anställda i verksamheten i minsta möjliga mån behöver minskas. Som exempel kan från den sociala verksamheten tagas det fallet att

personalföreträdarna önskar gynna barnomsorgen med dess anställda framför biståndsverksamheten. Ett uttryck som denna önskan kan taga sig är att personalföreträdarna vill bestämma vad som utgör "en skälig levnadsnivå" i kommunen lägre än vad som blivit följden under andra förhållanden. Bevakandet av de fackliga intressena behöver inte innebära att slutresultatet blir dåligt sett ur kommunmedlemmarnas synpunkt. Man måste dock vara medveten om att närvarorätten kan ge såväl positiva som negativa effekter.

Täby kommun anför att vad gäller frågan om närvarorätt i specialreglerade nämnder kan antas att en hel del praktiska problem måste komma att uppstå under sammanträdena, eftersom det i många av de ärenden, som dessa nämnder har att behandla, inte skulle föreligga rätt för personalrepresentant att närvara. Från ärende till ärende måste då avgöras huruvida närvarorätt föreligger eller ej. Till yttermera visso skulle formella felaktigheter i detta avseende, såsom t. ex. att en personalrepresentant nekats att vara närvarande vid behandlingen av ett ärende, där han bort få vara med, eller tvärtom, att han tillåtits närvara vid en ärendebehandling, där han inte skulle ha haft rätt att vara med, medföra att beslutet skulle kunna undanröjas vid ett överklagande. Nämndens beslut skulle härvid inte anses vara tillkommet i laga ordning, säger kommunen. Många s. k. felaktigheter torde bli oundvikliga p. g. a. att det rent praktiskt måste vara omöjligt att ha uppmärksamheten riktad på att alla dylika formaliteter följs under ett sammanträde. Det synes anser kommunen överhuvudtaget tveksamt om närvarorätt skall tillåtas i sådana specialreglerade nämnder, där flertalet ärenden utgör myndighetsutövning mot enskild. För det fall att närvarorätt ändå skulle komma att tillåtas i specialreglerade nämnder, bör den av praktiska skäl gälla samtliga ärenden, dvs. även myndighetsutövningsärendena, varvid tystnadsplikten förutsätts gälla för samtliga deltagare i sammanträdet, anför kommunen.

Enligt *riksrevisionsverket* kan närvarorätt innebära en risk för att de förtroendevalda minskar nämndsammanträdenas betydelse genom att i större utsträckning förlägga arbetet till beredningar i tidigare led. RRV ifrågasätter om närvarorätten påtagligt kan innebära att beslutsunderlag blir bättre, till gagn för kommunmedlemmarna. RRV pekar också på att internadministrationen ökar med ett införande av närvarorätt. Möjligheterna för personalföreträdare att genom sitt normala arbete som tjänstemän gå allmänheten till handa samt bereda ärenden minskar i den mån de blir engagerade i olika nämnders arbete. Frånvaron hos de offentliganställda p. g. a. politiska uppdrag är enligt RRV i dag större än i arbetslivet i övrigt.

Landstingsförbundet delar kommitténs uppfattning att ett utbyggt system med närvarorätt kommer att ställa stora krav på de fackliga personella resurserna och pekar på att det i dag finns en fara i att kraven och förväntningarna på de lokala arbetstagarorganisationerna ökar i en alltför snabb takt och på ett sådant sätt att syftet med olika reformer förfelas.

Centralorganisationen SACO/SR förutsätter att vid tillämpning av närvarorätten facklig tid ej inräknas i den tid som åtgår för uppdraget som personalföreträdare och suppleant. Vägledning med denna inriktning bör kunna lämnas i framtida proposition.

5 Veto- och självbestämmanderätt

Kommittén föreslår att veto- och självbestämmanderätt införs på det kommunala området. Dessa former skall avse sådana ärenden som kan överlämnas till ett PSO att avgöra, om annat inte föreskrivs i lag eller annan författning. Ärenden om bl. a. anställning, ledighet och vikariat undantas. Veto- och självbestämmanderätten kan återkallas av nämnden, om det finns synnerliga skäl.

5.1 Remissinstanser med en positiv inställning

Sju remissinstanser tillstyrker kommitténs förslag utan att närmare ange motivet. Dessa är *socialstyrelsen*, *arbetsdomstolen*, *JO*, *Landsorganisationen i Sverige*, *Härnösands*, *Skövde* och *Strängnäs kommuner*.

De övriga sju instanserna med positiv inställning har angivit skäl för sin ståndpunkt och/eller lämnat synpunkter och kommentarer beträffande principfrågan. Dessa är *länsstyrelsen i Uppsala län*, *Örebro*, *Västerås*, *Gävle*, *Uppsala* och *Borlänge kommuner* samt *Tjänstemännens centralorganisation*.

Uppsala och *Västerås kommuner* hävdar förutom intresseprincipen att ärendena är sådana att det för kommunmedlemmarnas del saknar praktisk betydelse om det avgörs i ett organ med förtroendevalda eller ej. *Örebro kommun* anför liknande synpunkter samt att kommunen förutsätter att de centrala parterna kommer att tillföra MBA-KL regler om veto- och självbestämmanderätt, om kommunallagen blir ändrad i dessa avseenden, varefter kommunerna lokalt får tillfälle att i lokala medbestämmandeavtal pröva dessa nya institut.

Länsstyrelsen i Uppsala län anför att även om det på grund av de varierande lokala förhållandena kan vara svårt att träffa enhetliga avtal för alla kommuner så bör ramarna inte göras vidare än på den statliga sidan där dessa medbestämmandeformer preciseras till vissa avgränsade frågor.

Gävle kommun framhåller att villkoren för vetorätt måste utformas så att ett återkallande omedelbart kan göras om anledning därtill finns. Önskvärt är också anser kommunen att total enighet uppnås bland de fackliga representanterna, vilket innebär att någon lokal arbetstagarorganisation ej kan avtå från att delta i beslut.

Tjänstemännens centralorganisation kan inte acceptera att medbestämmandeformerna veto och självbestämmande skulle begränsas till de frågor där formerna för närvarande är tillåtna på det statliga området. Dessa frågor är

en följd av kollektivavtalsförhandlingar mellan parterna och inte ett uttryck av vad som är formellt möjligt. TCO anser att det är parternas sak att bedöma vad som är lämpligt att reglera i kollektivavtal inom de ramar som lagstiftningen ger. TCO anser att förslaget om självbestämmande och veto är oklart på en punkt, nämligen vad gäller kravet på enighet för de organisationer som deltar i beslutet. Det framgår nämligen inte om kommittén anser att kollektivavtalsförhållandet skulle ge en ovillkorlig rätt att delta i alla fall av självbestämmande och vetosituationer. TCO förutsätter dock att t. ex. frågan om vilka förutsättningar som ska gälla för deltagande i form av berörda medlemmar etc. kan regleras i kollektivavtal mellan parterna. Lagregleringen bör utformas så att detta blir möjligt.

5.2 Remissinstanser som är tveksamma eller inte tar ställning

Några remissinstanser tar upp *avgränsningen av kommitténs förslagsmodell*.

Norrbottnens läns landstingskommun ställer sig tveksam till den tillämpningsmodell som föreslås för medbestämmandeformerna facklig vetorätt och fackligt självbestämmande. Även om kommittén anser att dessa medbestämmandeformer bara bör användas i vissa speciella fall, så innebär den föreslagna modellen enligt landstingskommunen att fältet lämnas öppet för en vidare tillämpning. Detta är inte tillfredsställande sett ur den kommunala självstyrelsens och den kommunala demokratins synvinkel anser landstingskommunen. Liknande synpunkter anförs av *kammarrätten i Göteborg, statens arbetsgivarverk, länsstyrelsen i Kopparbergs län, Norrköpings och Falköpings kommuner*.

Norrköpings kommun anför att kommunen är tveksam till att redan nu lagfästa möjligheten att införa facklig självbestämmanderätt och vetorätt i vissa grupper av ärenden. Erfarenheterna av arbetet i PSO-organ är ringa och bör först utvärderas, innan en utvidgning av medbestämmandeformerna för de anställda sker. Frågan om samordning av vetorätten enligt MBL-lagstiftningen och nu föreslagen utvidgning i kommunallagen bör penetreras och analyseras närmare anser kommunen. En utökad byråkratisering av handläggningsförfarandet går inte att undvika, om förslaget om facklig självbestämmanderätt införs. Den legalitetsprövning, som nämnd skall göra av beslut som fattats med stöd av sådan rätt, kommer att medföra att ärendena fördröjs. *Åre kommun* anför liknande synpunkter vad gäller utökad risk för byråkratisering.

Kammarrätten i Göteborg poängterar att i det fortsatta lagstiftningsarbetet bör det göras klart att det nämndbeslut som avser verkställighet av ett beslut som fattats med stöd av facklig självbestämmanderätt är överklagbart, trots ordalydelsen i nu gällande 7 kap. 2 § första stycket sista meningen KL.

Enköpings kommun anför att man är mycket tveksam till den föreslagna fackliga vetorätten och självbestämmanderätten, även med de inskränkning-

ar kommunfullmäktige får möjlighet att göra. Kommunen anser att en verklig facklig vetorätt ej går att kombinera med en målsättning att grunderna för den kommunala demokratin ej skall rubbas.

5.3 Remissinstanser med en negativ inställning

35 remissinstanser har i principfrågan intagit en negativ hållning. *Hallands läns landstingskommun* avvisar kommitténs förslag utan motivering medan de övriga 34 motiverar sitt ställningstagande.

22 av de negativa remissinstanserna anser att man skall *avvakta utvecklingen av redan befintliga medbestämmandeformer* – MBA-KL, MBA-KLU, PSO – och vinna ytterligare erfarenhet av dessa innan nya inflytandeformer genomförs.

Stockholms kommun anför att om kommitténs förslag genomförs måste sannolikt de centrala medbestämmandeavtalen sägas upp. Därmed avbryts de lokala medbestämmandeförhandlingarna. Parterna bör enligt kommunens mening få fullfölja det lokala förhandlingsarbetet. Förslaget om införande av facklig vetorätt och facklig medbestämmanderätt på det kommunala området bör därför inte för närvarande göras till föremål för lagstiftning, anser kommunen.

Flera instanser tar upp *jämförelsen mellan statliga och kommunala sektorn*. Enligt förslaget ligger bl. a. önskemålet om likformighet på arbetsmarknadsområdet till grund för diskussionen om införandet av självbestämmande- och vetorätt, dvs. att de anställdas medbestämmande blir i stort sett detsamma inom exempelvis den statliga samt den kommunala och landstingskommunala sektorn.

Svenska kommunförbundet anför att instituten facklig vetorätt och facklig självbestämmanderätt visserligen finns på det statliga området men då endast i begränsad omfattning och dessutom endast i vissa specifika frågor; användandet av psykologiska lämplighetsprov, systematiserade planeringsamtal eller systematiserade avskedsintervjuer. På det kommunala området föreslår kommittén betydligt vidare ramar nämligen i stort sett desamma som för PSO. Således samtliga ärenden som rör frågor förhållandet arbetsgivare-arbetstagare såvida det inte gäller verksamhetens mål, inriktning, omfattning eller kvalitet. Undantagna är ärenden rörande anställning, ledighet och förslagsbedömning. De speciella förhållanden som råder på den kommunala sektorn med t. ex. politiskt inflytande och ansvar i även verkställande och förvaltande organ gör att det föreligger skillnader gentemot den statliga sektorn. På grund av dessa förhållanden är förbundet rent principiellt mycket tveksam till att införa instituten på den kommunala sektorn.

Stockholms kommun anser att det politiska momentet som präglar verksamheten i de kommunala nämnderna i påtagligt högre grad än i de statliga förvaltningsorganen borde vid en jämförelse leda till att utrymmet för de fackliga organisationernas inflytande inom det kommunala området

gjordes snävare än inom den statliga förvaltningen. Kommitténs förslag innebär tvärtom att möjligheterna till facklig bestämmanderätt blir vidare inom det kommunala området, anser kommunen. Att PSO redan accepterats som ett godtagbart intrång i en politiska demokratin utgör i sig inget stöd för att införa ytterligare medbestämmandeformer på den politiska demokratis bekostnad. Eftersom facklig självbestämmanderätt och vetorätt innebär ett till sin art längre gående avsteg från beslutande i kommunal ordning än inrättande av PSO, finns det i och för sig grund för att uppdra snävare ramar för dessa medbestämmandeformers tillämpningsområde, om man anser att de bör införas i det kommunala systemet, enligt kommunen. Liknande synpunkter anför *länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län, Vimmerby, Gällivare och Sundsvalls kommuner* samt *Sveriges kommunaljuridiska förening*.

Några remissinstanser tar upp vikten av att *avgränsa de frågor som skall omfattas av facklig veto- och självbestämmanderätt*. *Skaraborgs läns landstingskommun* och *Svenska kommunförbundet* anför att vilka ärenden som skall anses röra förhållandet arbetsgivare-arbetstagare inte är särskilt klart angivet i förslaget. Det bör direkt framgå av bestämmelser i KL vilka frågor som omfattas, nämligen speciella frågor där arbetstagarinflytandet är i särskilt hög grad befogat och där kommunmedlemmarna inte kan ha något intresse. *Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* anför liknande synpunkter. *Regeringsrätten* anser att komplikationer kan förutses uppkomma vid tolkningstvister rörande vilka frågor som är överlämnade till fackligt bestämmande. Eventuella påföljder kan bli kommunalbesvär och yrkande på skadestånd från arbetstagarorganisation. *Göteborgs kommun* anför liknande synpunkter vad gäller de allmänna definitionerna och att de kan leda till tolkningsproblem då de skall omsättas till praktisk verklighet. Kommunen anser att för att undvika skadeståndsrisker vid mer omfattande utfästelser så är det nödvändigt göra förbehåll för fullmäktiges senare prövning. *Stockholms kommun* anför att det bör ske en uppräknings av de ärenden som är överlämnade till fackligt bestämmande och på så sätt avgränsa sig. Utgångspunkt kan vara motsvarande medbestämmandeformer inom det statliga området. *Stockholms läns landstingskommun* anser att frågan om var ansvaret för dessa beslut skall ligga bör studeras närmare. *Landstingsförbundet* tycker att förslaget får ringa värde på grund av de begränsningar som bör ställas på dessa frågor för att säkra den politiska demokratin.

Flera remissinstanser ifrågasätter kommitténs förslag att de beslut som fattas med stöd av *facklig självbestämmanderätt och facklig vetorätt inte kan överklagas genom kommunalbesvär*. *Stockholms kommun* föreslår att kommitténs förslag kompletteras med en bestämmelse i 7 kap. kommunallagen av innebörd att beslut som fattas med stöd av facklig självbestämmanderätt kan överklagas i samma omfattning och på samma grunder som beslut av kommunala nämnder. Även om de fackliga organens beslut på så

sätt görs överklagbara bör givetvis bestämmelser finnas om nämnds skyldighet att i vissa fall vägra verkställa sådana beslut.

Malmö kommun anför att ett fackligt nej kan förhindra verkställigheten av ett i vanlig ordning fattat kommunalt beslut utan möjlighet till rättslig prövning av riktigheten av det fackliga vetot. En sådan ordning kan knappast anses förenlig med den kommunala demokratin. I detta sammanhang bör man också notera den egendomligheten att den berörda nämnden enligt lagförslaget skall fungera som en prövningsinstans och därvid tydligen utöva i stort sett samma befogenheter som kammarrätten har att i kommunalbesvärsmål utöva gentemot en kommunal nämnd. Vidare ifrågasätter kommunen återkallelsebeslutets kriterium av den fackliga beslutanderätten. Enligt lagstiftningen om partssammansatta organ 3 kap. 13 b § KL gäller bl. a. att uppdrag, som överlämnats till sådant organ får återkallas endast om synnerliga skäl föreligger härför. Motsvarande kriterium föreslås nu gälla även för rätten att återkalla facklig vetorätt eller självbestämmanderätt, som lämnats arbetstagarorganisationer. Kommunen ifrågasätter om det kan vara rimligt att uppställa en sådan förutsättning även i sådant fall. Detta torde innebära att om ett återkallelsebeslut överklagas kan kommunen råka ut för att besvärinstanserna måhända inte finner sådana synnerliga skäl föreligga att kommunen har rätt att återkalla uppdraget. En kommun bör stå lika fri att återkalla som att lämna uppdraget, anser kommunen. *Eskilstuna kommun* anför liknande synpunkter vad gäller styrelsens frihet att återkalla uppdrag som lämnats arbetstagarorganisationer. *Täby* och *Karlstads kommuner* och *Sveriges kommunaljuridiska förening* har framfört liknande synpunkter som ovan om besvärsinstitutet.

Flera remissinstanser tar upp frågan om svårigheterna med *gränsdragningen mellan politisk demokrati och förvaltningsdemokrati*.

Västernorrlands läns landstingskommun anför att den för sin del finner det svårt att göra en grundad bedömning av huruvida tillämpningen och konsekvenserna av författningsförslagen, vad det gäller ärenden som kan överlämnas till facklig beslutanderätt, låter sig förenas med kravet på en klar gränsdragning mellan medbestämmandet och den politiska demokratin.

Några remissinstanser instämmer i den *reservation* som gjorts av *ledamoten i kommittén Agne Gustafsson*, nämligen *länsstyrelsen i Jönköpings län*, *Kristianstads*, *Piteå*, *Jönköpings* och *Vindelns kommuner*.

Kommittén föreslår att revisionsansvaret ligger kvar hos styrelsen eller den eller de nämnder vilkas verksamhetsområde berörs av veto- och självbestämmanderätten. Några remissinstanser ifrågasätter kommitténs förslag om *revisionsansvaret*. *Sveriges kommunaljuridiska förening* anser att revisionsansvaret är otillräckligt behandlat. Att ett kommunalt organ skulle ha revisionsansvaret för beslut över vilka det ej råder kan ej vara riktigt. Detta ansvar måste därför läggas på de faktiskt beslutande. *Halmstads* och *Täby kommuner* anför liknande synpunkter. *Stockholms kommun* anser att kommitténs förslag bör kompletteras med en bestämmelse i 5 kap. KL av

innebörd att revisorernas uppgifter och befogenheter enligt 3 § även omfattar lokala arbetstagarorganisationens verksamhet som dessa handhar med stöd av facklig självbestämmanderätt.

Några remissinstanser tar upp *frågan om nämndens verkställan av de fackliga organisationernas beslut*. *Halmstads kommun* anför att i vissa fall skulle kommunen kunna vägra verkställighet av beslutet. Frågan är emellertid olöst om vad som skall hända om det kommunala organet har en annan uppfattning än de fackliga organisationerna om lagligheten av det fattade beslutet och om vad som skall gälla vid arbetskonflikt. *Svenska kommunförbundet* anför att nämndens möjligheter att vägra verkställighet är oklart angivna, då endast vissa besvärsgrunder införts men exempelvis inte att beslutet "vilar på orättvis grund". *Karlstads kommun* och *Sveriges kommunaljuridiska förening* anför liknande synpunkter.

Övriga synpunkter som framförs av de remissinstanser som intar en negativ ställning:

Lidingö och Göteborgs kommuner anför att de är positiva till en fortsatt utveckling av medbestämmandet under förutsättning att det inom ramen för den kommunala demokratis suveränitet går att finna sådana medbestämmandeformer som stimulerar till ökat samarbete mellan arbetsgivare och arbetstagare och leder till en effektivisering av verksamheten enligt kommunerna. Facklig veto- och självbestämmanderätt är emellertid medbestämmandeformer som inte ställer krav på samarbete mellan parterna utan som utgår från principen att dela på ansvar och befogenheter. Även ur administrativ synpunkt är det tveksamt att överlåta veto- och beslutanderätt till part som inte i övrigt har till uppgift att ansvara för verksamheten och dess utveckling anser kommunerna. Den helhetssyn som i många fall är så väsentlig kan gå förlorad om beslutanderätten splittras på flera parter. Administrativa problem och byråkratisering är troliga konsekvenser av eller risker i en utveckling i enlighet med förslaget. Inte minst av ekonomiska skäl måste den kommunala verksamheten drivas effektivt, vilket i sin tur kräver en väl fungerande administration och ett väl utvecklat samarbete inom ramen för ett enkelt samverkanssystem anser de båda kommunerna. *Svenska kommunförbundet* anför liknande synpunkter vad gäller administrativa problem.

Stockholms kommun anför att man i det fortsatta lagstiftningsarbetet bättre bör belysa i vad mån och på vilka rättsliga grunder skadeståndsskyldighet kan uppkomma för kommun och gentemot kommun på grund av fel eller försummelse vid utövande av facklig självbestämmande- och vetorätt. Enligt kommunens uppfattning rör man sig här på ett område där rättsläget kan vara så ovisst att en klargörande lagreglering är önskvärd. *Sveriges kommunaljuridiska förening* anför liknande synpunkter.

6 Chefstjänstemännens befogenheter

Kommittén konstaterar att det numera inom stora områden i fråga om de specialreglerade verksamheterna saknas i författning reglerade beslutsfunktioner för chefstjänstemän. I dessa fall finns inget rättsligt hinder för att bygga upp sådana organ för medbestämmande som tar nödig hänsyn till både den politiska demokratin och de anställdas krav på medbestämmande. Finns författningsbestämmelser får möjligheter att begränsa beslutsfunktionerna bedömas vid en mera omfattande översyn av verksamhet och författningar.

6.1 Remissinstansernas synpunkter

20 remissinstanser har lämnat i huvudsak positiva synpunkter på vad kommittén anfört om chefstjänstemännens befogenheter, däribland *länsstyrelserna i Göteborgs och Bohus och Jönköpings län, arbetsdomstolen, JO, socialstyrelsen, Helsingborgs, Gävle, Täby, Göteborgs, Gällivare, Enköpings och Strängnäs kommuner, Landstingsförbundet och arbetslivscentrum* som utan närmare kommentarer tillstyrker vad kommittén anfört. Härutöver har några instanser lämnat vissa kommentarer.

Falköpings kommun anser att här aktuella frågor bör bli föremål för ytterligare utredning innan slutligt ställningstagande kan ske. Vidare framhålls att tjänstgörande brandchefs befogenheter på olycksplatser ej på minsta sätt får beskäras eller ifrågasättas. *Huddinge kommun* och *Svenska kommunförbundet* anför liknande synpunkter vad gäller brandchefens befogenheter.

Skolöverstyrelsen anser att vid en framtida översyn av de regler som styr skolverksamheten bör även sådana frågor som rör skolans samverkan med elever och föräldrar klargöras.

Landsorganisationen i Sverige konstaterar att som utredningen har funnit är under senare år åtskilliga av de beslutsbefogenheter utmönstrade som chefstjänstemän inom olika områden tillagts i lag eller i författning med stöd av lag. Emellertid finns det inom några områden fortfarande beslutsbefogenheter hos chefstjänstemän, som kan utgöra hinder för en utveckling av demokratin i arbetet inom den kommunala sektorn av arbetsmarknaden. LO framhåller att det bör ske en fortlöpande prövning av dels den lagstiftning, där chefstjänstemännens beslutsbefogenheter finns kvar, dels den framtida speciallagstiftningen med anknytning till den kommunala sektorn i syfte att undvika hinder för arbetsdemokratis utveckling.

Arbetsgivarverket anför att det fackliga inflytandet på den kommunala sektorn inte får bli större än på den statliga sidan.

7 PSO på det specialreglerade området

Enligt kommittén finns inga vägande sakliga skäl för att PSO-institut inte skall kunna införas även i specialreglerade nämnder, om detta inte hindras av

bestämmelser i specialförfattning. Därför föreslås ändringar i författningen som undanröjer hinder för detta. I de specialreglerade nämnderna finns enligt kommittén utrymme även för veto- och självbestämmanderätt.

7.1 Remissinstanser med positiv inställning

12 remissinstanser tillstyrker utan kommentarer eller har ingen erinran mot kommitténs förslag, nämligen *länsstyrelserna i Jönköpings och Göteborgs och Bohus län, Tjänstemännens centralorganisation, Svenska kommunförbundet, arbetsdomstolen, JO, arbetslivscentrum, Gällivare, Göteborgs, Täby, Enköpings, Helsingborgs och Strängnäs kommuner*.

Några remissinstanser instämmer i kommitténs påpekande att förslaget fordrar en översyn och ändring av de författningar som gäller för ifrågavarande beslutsinstanser, nämligen *Skaraborgs läns landstingskommun, Gävle, Huddinge och Uppsala kommuner*. *Huddinge kommun* anför vidare att införandet av facklig veto- och självbestämmanderätt avstyrks också inom kommunernas specialreglerade områden.

Sundsvalls kommun anför att PSO-institutet ännu inte kommit till användning inom kommunen på så sätt att sådana organ inrättats. De har emellertid setts som en lämplig form t. ex. för anpassningsverksamhet eller i andra fall när ett mera intimt samarbete mellan förtroendevalda och representanter för de anställda måste till och bör då kunna inrättas.

7.2 Remissinstanser med negativ inställning och andra synpunkter

De remissinstanser som har en negativ inställning är *Lidingö, Gotlands, Katrineholms och Kristianstads kommuner* och *Sveriges kommunaljuridiska förening*.

Gotlands kommun anser att befintliga medbestämmandeformer är tillräckliga, medan de fyra övriga instanserna anför att förslaget ännu inte bör bli föremål för lagstiftning.

Umeå kommun ger ett praktiskt exempel på ett PSO med beslutanderätt. I kommunen har vid utarbetandet av nytt personalpolitiskt program principiellt lagts fast att PSO med beslutanderätt får införas beträffande: 1) central arbetsmiljökommitté och 2) lokala och centrala grupper för förslagsverksamheten. Detta kräver lokala medbestämmandeavtal som emellertid ännu ej finns upprättade. I övrigt ges enligt programmet möjlighet till beredningsorgan av typ lokala och centrala utbildningsgrupper.

Åre kommun anför, liksom i veto- och självbestämmandefrågan, att risken blir större för ytterligare byråkratisering av den kommunala förvaltningen om PSO utvidgas till att omfatta även det specialreglerade området.

8 Medbestämmande på det kyrkliga området

Kommittén anser att de rättsliga förutsättningarna för att införa PSO, facklig vetorätt och facklig självbestämmanderätt samt närvarorätt för personalföreträdare vid nämndsammanträden i huvudsak är desamma på det kyrkokommunala och det borgerliga kommunala området. De ändringar som behöver göras i lagen om församlingar och kyrkliga samfälligheter för att ge en rättslig grund för dessa medbestämmandeformer motsvarar vad som gäller i fråga om KL. Enligt kommitténs mening bör i lag lämnas en generell möjlighet för alla kyrkliga kommuner att införa aktuella informations- och samverkansformer. Därefter bör det ankomma på de lokala parterna att bedöma om denna möjlighet skall helt eller delvis utnyttjas eller om andra former med samma syfte är att föredra. Att lämna några allmänna riktlinjer för hur de särproblem av skilda slag, som kan uppkomma för framför allt småförsamlingarna, bör lösas har kommittén inte funnit möjlig.

8.1 Synpunkter från icke-kyrkliga remissinstanser

Endast fyra remissinstanser utanför Svenska kyrkan har givit någon mening till känna vad gäller förslag angående de kyrkliga kommunerna. Dessa är länsstyrelsen i Jönköpings län, Svenska kommunförbundet, Landsorganisationen och Tjänstemännens centralorganisation.

Länsstyrelsen i Jönköpings län har uppfattningen att möjligheterna till medbestämmande för de anställda i de kyrkliga kommunerna inte bör skilja sig från dem som tillkommer övriga kommunalanställda.

Svenska kommunförbundet har efter samråd med Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund beslutat att avstå från att yttra sig beträffande de kyrkliga kommunerna. Rent allmänt anser förbundet det dock vara av vikt att så likartade bestämmelser som möjligt tillskapas inom områdena bl. a. med tanke på att förhandlings- och avtalssystem samt allmänna anställningsvillkor är likartade inom kyrkliga och borgerliga kommuner.

Landsorganisationen delar utredningens uppfattning att det från principiell synpunkt är viktigt att församlingarna och andra kyrkokommunala enheter i medbestämmandehänseende jämföras med övriga kommunalanställda. LO anser att kommittén har funnit en lämplig modell för hur detta skall kunna förverkligas. Det finns enligt LO anledning att här erinra om att framgång i utvecklingsarbetet av arbetsplatsdemokratien på så små enheter det rör sig om här förutsätter goda förutsättningar för fackligt arbete. LO anser det därför vara av största betydelse att Nya arbetsrättskommitténs delbetänkande med förslag om förbättringar av nuvarande förtroendemanalag genomförs. Med beaktande av det anförda anser LO att utredningens förslag är väl ägnade att läggas till grund för snar lagreglering.

Tjänstemännens centralorganisation konstaterar att det kyrkokommunala

området är eftersatt vad gäller möjligheterna till företagsdemokratisk utveckling, men konstaterar samtidigt att problemet mest sammanhänger med det stora antalet arbetsgivare med få anställda. Problemet kan därmed knappast lösas genom anpassning av lagstiftningen utan kräver snarare vissa strukturförändringar. Därför tillstyrker TCO att förändringarna genomförs även inom det kyrkokommunala området. Det blir sedan parternas sak att i kollektivavtal söka anpassa tillämpningen till de förhållanden som råder. Såvitt TCO kan bedöma finns inte i lagstiftningen några hinder för en sådan anpassning. TCO hemställer att ovan anförda synpunkter beaktas i det fortsatta arbetet med förslaget. TCO förutsätter vidare att det fortsatta arbetet bedrivs så att den föreslagna regleringen kan träda i kraft utan onödigt dröjsmål.

8.2 Domkapitlens och församlings- och pastoratsförbundets synpunkter

Domkapitlet i Linköping framhåller att det finns en väsentlig skillnad mellan borgerliga och kyrkliga kommuner, nämligen att de kyrkliga kommunernas styrelser har att tillvarata Svenska kyrkans – i dess egenskap av ett trossamfund – intressen. Att härvid överlåta bestämmanderätten till partssammansatta s. k. PSO-organ utan krav på samfundstillhörighet finner domkapitlet starkt betänkligt. Enligt domkapitlets uppfattning har kommittén därjämte ej på ett tillfredsställande sätt redovisat de merkostnader som oundvikligen kommer att åsamkas kyrkokommunerna vid ett genomförande av förslaget. Domkapitlet ställer sig på grund härav tveksam till utredningens förslag och avvisar införandet av PSO-organ inom det kyrkliga området. Enligt domkapitlets förmenande torde den informationsskyldighet som föreligger enligt 19 § medbestämmandelagen och kommande medbestämmandeavtal inom det kyrkliga området vara tillfyllest.

Domkapitlet i Strängnäs konstaterar att hittillsvarande försöksverksamhet, som bedrivits inom en samfällighet samt en stor och en medelstor församling i Strängnäs stift i stort sett givit positivt resultat. Med hänsyn till Svenska kyrkans struktur torde föreslagen lagstiftning enligt domkapitlets mening icke komma att tillämpas i en stor del av kyrkoförsamlingarna, då antalet anställda och direktkontakten mellan dessa och kyrkoråden torde göra lagstiftningen obehövlig. För kyrkoråd utanför de större samfälligheterna och för församlingskyrkoråden inom dessa kommer avgränsningen av ärenden i 5 a kap. 1 § att avsevärt begränsa möjligheterna för fackliga företrädare att vinna inflytande utöver det som medbestämmandelagen redan ger, anser domkapitlet. Utredningens överväganden angående krav på valbarhetsvillkor och jämförelsen med en kommun har skett utan iakttagande av att kyrkorådet även har en styrande funktion i ett trossamfund. Domkapitlet finner att denna fråga ej kan – utan närmare utredning – avfärdas på det sätt som skett i betänkandet. Samma torde förhållandet vara när utredningen diskuterar krav på medlemskap i kyrkan för PSO-representant.

Stockholms domkapitel anför att kommitténs analyser såväl av försöksverksamheten med närvarorätt inom kyrkliga kommuner som av skillnader mellan borgerlig och kyrklig kommun är väl summariska och så väl anpassade till demokratiutredningens och kommittédirektivens önskningar att man får ett allmänt intryck av att den kyrkliga kommunens särart och skiftande arbetsförutsättningar inte tillräckligt beaktats, t. ex. när det gäller enheternas storlek och verksamhetens målsättning. En ytterligare mer förutsättningslös utredning vore här enligt domkapitlet på sin plats, innan en lagstiftning, som kan godtas i borgerliga kommuner, också appliceras på kyrkliga.

I det följande redovisas domkapitlets synpunkter i detalj.

Utredningens diskussion vad gäller *risker för intrång på den politiska demokratin* i kommunerna kompliceras i kyrkokommunalt sammanhang av de särskilda förutsättningar som gäller för församlingarna som trossamfund. Det är i grunden tre intressen av olika slag som skall avvägas mot varandra nämligen den demokratiska integriteten, den religiösa målsättningen och arbetsplatsdemokratin. Även om utredningen i alla principiella resonemang starkt betonar vikten av att den politiska demokratin inte får trädas för när, tenderar den att i fråga om försöksverksamheten och i slutsatserna av denna bagatellisera densamma. Vad församlingarnas religiösa målsättning kan innebära i detta sammanhang vidrörs knappast. Enligt domkapitlets mening finns vinster att göra för såväl de anställda som församlingarna med förbättrad arbetsplatsdemokrati med ökad medverkan och större intresse från de anställdas sida. Men formerna för detta och omfattningen borde få en djupare analys på grundval av mer preciserad försöksverksamhet.

Partssammansatta organ för väl avgränsade grupper av ärenden med de begränsningar som redovisas i utredningen förefaller vara en bra och framkomlig väg till förbättrad arbetsplatsdemokrati. I motsats till kommittén förutsätter domkapitlet att valbarhet kräver medlemskap i Svenska kyrkan, dvs. att samma krav skall gälla för de anställda som för de förtoendevalda.

Domkapitlet anser för sin del att förslaget beträffande *facklig självbestämmanderätt och vetorätt* inte bör genomföras. Kyrkoråd eller andra nämnder bör ensamma få fatta besluten oavsett ärendetyp. Deras vilja bör inte med hänsyn till den kommunala demokratin få sättas ur spel av ett fackligt veto.

Redan nu har kyrkoråd eller annan nämnd möjlighet att låta företrädare för anställda närvara vid sammanträde. Det finns en allmän erfarenhet av värdet av detta, anser domkapitlet. En generell *närvarorätt för anställda*, med de begränsningar som förslaget ger, och detaljutformad för de olika lokala förhållandena genom avtal, skulle innebära en positiv utveckling av redan gjorda erfarenheter. Med hänsyn till att den kyrkokommunala verkligheten avviker markant från den kommunala, t. ex. med sitt stora antal mycket små enheter och med olika verksamhetsgrenar, som har påtagligt olika förhållande till den religiösa målsättningen (församlingsverksamheten, folkbokföringen, begravningsväsendet) skulle en fortsatt försöksverksamhet kunna ge bättre underlag för förhandlingar om avtal om närvarorätt. Domkapitlet erinrar om att man i fråga om närvaro redan nu har möjligheter till "adjungering" när det är påkallat. Den närvarorätt utredningen avser bör därför kunna avgränsas i fråga om ärendeslag och kompetens. Ett problem

som drabbar den kyrkliga kommunen och i särskild grad de mindre enheterna sammanhänger med att många fackliga organisationer kan vara berörda även på små arbetsplatser.

Tekniskt bör lagreglerna kunna skrivas enklare. Det är angeläget att man kan tillgodogöra sig lagar av denna art utan alltför stor omgång. anser domkapitlet.

Det sagda leder som helhet till slutsatsen att regeringen bör åtminstone för kyrkokommunernas del skjuta på de gjorda förslagen. De må i alla händelser beaktas ytterligare med uppmärksamhet på kyrkans särart och skiftande lokala förutsättningar.

Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund anför sammanfattningsvis att kommitténs förslag i närvarorätsfrågan avstyrkes, att förbundet är tveksamt till att införa PSO på det kyrkokommunala området men motsätter sig ej förslaget samt att förslaget om facklig veto- och självbestämmanderätt avstyrkes. Beträffande närvarorätten förordas ytterligare utredning av möjligheten att kalla anställda som sakkunniga i enlighet med Agne Gustafssons reservation.

I det följande redovisas förbundets synpunkter i detalj.

Beträffande *närvarorätten* anser förbundet att ett vidgat inflytande för personalrepresentanter bör möjliggöras. Förbundet menar att gränsdragningen mot den politiska demokratin medför större problem på det kyrkokommunala området än på det primärkommunala. Beträffande *den rättsliga modellen* förordar förbundet följande ordning. Enligt församlingsstyrelselagen (1982:1052) 5 kap. 10 § äger kyrkoråd och annan nämnd kalla bl. a. tjänsteman eller en särskild sakkunnig närvara vid sammanträde med rådet eller nämnden. Denna får, om rådet eller nämnden beslutar det, delta i överläggningarna men inte i besluten. Förbundet föreslår att utredning göres av detta alternativ med syftet att utvidga innebörden av begreppet sakkunnig till att även omfatta företrädare för de anställda. Genom en sådan ordning värnar lagstiftaren på ett, enligt förbundets mening, mera tillfredsställande sätt om skyddet för den politiska demokratin.

Om närvarorätt skulle införas med centralt kollektivavtal som grund, vill förbundet framföra följande. Kyrkokommunens personalorgan bör inte gå in i förhandling om *lokalt kollektivavtal* innan församlingsdelegerade/fullmäktige/stämma har fattat ett principbeslut om att handlingar får upptagas om medbestämmandeinstitutet. Det förhållandet att kyrkokommunerna till flertalet är mycket små arbetsgivare gör att kollektivavtalen för varje medbestämmandeinstitut i viss mån måste få annorlunda innehåll och förbundet anser det positivt att utredningen pekat på möjligheten till lokal anpassning. Det bör sålunda kunna krävas att en samverkan mellan huvudorganisationerna sker om de fackliga organisationerna önskar ha närvarorättsinstitut. Enligt utredningens förslag skulle högst 3 personalföreträdare få utses inom kyrkoråd eller annan nämnd. Förbundet har den uppfattningen att personalorganisationerna i mindre församlingar och kyrkliga samfälligheter, där man skulle överväga närvarorätt, i det lokala kollektivavtalet bör kunna finna en ordning enligt vilken samtliga berörda organisationer får enas om en gemensam personalföreträdare.

F. n. har i kyrkoråd och andra nämnder suppleant ingen i lagen särskilt uttryckt rätt att överhuvudtaget få yttra sig vid sammanträde. Det kan i detta sammanhang, i syfte att stärka den representativa demokratin i mindre

kyrkoråd, övervägas om inte *suppleant för nämndledamot skall erhålla* en i lagen angiven rätt att yttra sig i ärenden som behandlas i nämnden, anser förbundet.

Förbundet avstyrker förslaget om att personalrepresentant skall ha rätt att *anteckna sin mening till protokollet* och anser att sådan rätt endast bör tillkomma den som deltar i beslut.

Förbundet delar utredningens uppfattning att *närvarorätt inte får medges i utskott eller avdelning* av nämnd. Enligt utredningen får närvarorätten gälla alla slag av nämndärenden utom sådana som avser viss myndighetsutövning. Förbundet ansluter sig till denna uppfattning och att närvarorätt ej skall medges i ärenden där partsförhållanden föreligger. Förbundet ifrågasätter dock om personalföreträdare bör ha närvarorätt vid sammanträde med särskilt inrättat personalorgan (personalnämnd) med hänsyn till att detta organ till största delen behandlar frågor av partskaraktär.

Förbundet delar också utredningens förslag angående *hur personalföreträdare skall utses* under förutsättning att sådana samverkansregler som berörts ovan kan införas.

Det hade enligt förbundets mening varit av stort värde om reformförslaget prövats även ur ekonomisk synvinkel för de kyrkliga kommunerna. Förbundet utgår från att *de ekonomiska konsekvenserna* kan bli mycket kännbara.

Förbundet anser i motsats till kommittén att ett utbyggt system med närvarorätt kommer att ställa stora krav på *informations- och utbildningsinsatser*. Statligt stöd bör således utgå för dessa informations- och utbildningsinsatser, anser förbundet.

Beträffande *PSO* anser förbundet att det mot bakgrund av att PSO-organ endast i ytterst begränsad omfattning inrättats i ett mindre antal borgerliga kommuner vara tveksamt om sådana former skall införas i församlingsstyrelselagen. Förbundet motsätter sig dock inte att detta sker med hänsyn till det begränsade område inom vilket beslut får fattas och till ett eventuellt behov hos större kyrkliga kommuner att möjliggöra en utveckling motsvarande den som eventuellt kan förväntas ske inom primärkommunerna.

Enligt förbundets mening skulle inte närvarorätten eller PSO behöva få en annan utformning inom de kyrkliga kommunerna än inom de borgerliga på grund av *den speciella ställning som kyrkoherden intar* i egenskap av ledamot av kyrkorådet.

Beträffande *kyrkorådets sammansättning* anför förbundet att fullmäktige enligt kommittén har möjlighet att utse fler ledamöter i kyrkoråden för att förhindra ett oförsvarligt intrång i den politiska demokratin. Förbundet anser det vara tveksamt om antalet ledamöter i ett kyrkoråd bör bestämmas av om personalföreträdare har rätt att närvara eller ej. Den tidigare omnämnda synpunkten om samverkan mellan personalorganisationerna torde istället kunna få motverka det intrång i den representativa demokratin som närvarorätten kan innebära.

Utredningen gör enligt förbundets mening delvis motstridiga uttalanden beträffande *församlingsprästers arbetsrättsliga ställning* hos församlingen dvs. om dessa är arbetstagare hos församlingen eller ej. Även om en viss tveksamhet tidigare kan ha förevarit beträffande församlingsprästers arbetsrättsliga ställning i förhållande till de kyrkliga kommunerna får det numera anses helt klarlagt, bl. a. genom vad som belyses i det till utredningen lagda särskilda yttrandet, att församlingsprästers anställning är av den karaktären att de är arbetstagare hos församling respektive kyrklig samfällighet.

Även om syftet med närvarorätt och PSO är att tillvarata de anställdas intressen i frågor som rör förhållandet mellan arbetstagare och arbetsgivare kan förbundet inte bortse från att församlingarna utgör delar av svenska kyrkan som trossamfund. Förbundet anser därför att *krav på medlemskap* måste ställas på den som skall utses som personalföreträdare med närvarorätt i kyrkoråd eller annan nämnd eller ingå som ledamot av partssammansatta organ.

Enligt förbundets uppfattning har utredningen inte tillräckligt belyst de kommunaldemokratiska och formella konsekvenserna som *facklig vetorätt och facklig självbestämmanderätt* skulle medföra. Förbundet avstyrker förslagets genomförande på det kyrkokommunala området bland annat mot bakgrund av regeringens beslut att tillsätta en utredning för att klargöra gränsdragningen mot den politiska demokratin. Medbestämmandeutvecklingen kan för övrigt också enligt förbundet komma att påverkas av det medbestämmandeavtal – MBA-F – som för närvarande håller på att framförhandlas för det kyrkokommunala området.

Innehåll	sid.
Regeringens proposition	1
Propositionens huvudsakliga innehåll	1
Förslag till lag om ändring i kommunallagen (1977:179)	2
Förslag till lag om ändring i kommunalförbundslagen (1985:000) ..	6
Förslag till lag om ändring i lagen (1979:412) om kommunala indelningsdelegerade	7
Utdrag av protokoll vid regeringssammanträde den 30 maj 1985 ..	8
1 Inledning	8
2 Allmän motivering	9
2.1 Allmänna utgångspunkter	9
2.2 Permanent lagstiftning om närvarorätt	13
2.3 Närvarorättens rättsliga grund	16
2.4 Närvarorättens omfattning	18
2.4.1 Nämnder	18
2.4.2 Ärendegrupper	21
2.5 Personalföreträdarna	24
2.5.1 Befogenheter	24
2.5.2 Antal och tillsättning	25
2.6 Jävsbestämmelser	26
3 Upprättade lagförslag	27
4 Specialmotivering	27
4.1 Förslaget till lag om ändring i kommunallagen (1977:179)	27
4.2 Förslaget till lag om ändring i kommunalförbundslagen (1985:000)	33
4.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (1979:412) om kommunala indelningsdelegerade	34
5 Hemställan	34
6 Beslut	34
<i>Bilaga 1</i> Sammanfattning av kommitténs betänkande	35
<i>Bilaga 2</i> Kommitténs lagförslag	46
<i>Bilaga 3</i> Sammanställning av remissyttrandena	55

