

## **Nr 67.**

*Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till lag om rätt för kommun att uppdraga beslutanderätten i vissa frågor till sammanslutning av kommuner (kommunal delegationslag), m. m.; given Stockholms slott den 29 januari 1954.*

Kungl. Maj:t vill härmed, under återopande av bilagda utdrag av statsrådsprotokollet över inrikesärenden för denna dag, föreslå riksdagen att antaga härvid fogade förslag till *dels* lag om rätt för kommun att uppdraga beslutanderätten i vissa frågor till sammanslutning av kommuner (kommunal delegationslag), *dels* lag angående ändrad lydelse av 1 § lagen den 17 maj 1940 (nr 331) om förhandlingsrätt för kommunala tjänstemän.

## **GUSTAF ADOLF.**

*Gunnar Hedlund.*

---

### **Propositionens innehåll.**

I propositionen föreslås, att en kommun som så vill skall få möjlighet att uppdraga åt kommunal arbetsgivarorganisation, vari den är medlem, att med bindande verkan för kommunen genom kollektivavtal eller annorledes enhetligt reglera anställningsvillkoren för arbetstagare i kommunens tjänst.

Den föreslagna lagstiftningen är avsedd att träda i kraft den 1 januari 1955, samtidigt med den nya kommunallagen.

---

**Förslag**

till

**Lag**

**om rätt för kommun att uppdraga beslutanderätten i vissa frågor till sammanslutning av kommuner (kommunal delegationslag).**

Härigenom förordnas som följer.

Kommun, som tillhör sammanslutning av kommuner med uppgift att tillvarataga medlemmarnas intressen såsom arbetsgivare (arbetsgivarorganisation), äger uppdraga åt sammanslutningen att med bindande verkan för kommunen genom kollektivavtal eller annorledes enhetligt reglera anställningsvillkoren för sådana arbetstagare i kommunens tjänst, vilkas villkor det icke ankommer på statlig myndighet att fastställa.

Med kommun jämställas i denna lag församling, municipalsamhälle och landstingskommun ävensom annan, borgerlig eller kyrklig, kommunal förvaltningsenhet.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1955.

**Förslag**

till

**Lag**

**angående ändrad lydelse av 1 § lagen den 17 maj 1940 (nr 331) om förhandlingsrätt för kommunala tjänstemän.**

Härigenom förordnas, att 1 § lagen den 17 maj 1940 om förhandlingsrätt för kommunala tjänstemän skall erhålla ändrad lydelse på sätt nedan angives.

*(Gällande lydelse:)*

1 §.

Kommunala tjänstemän — — — tillkommande beslutanderätt.

*(Föreslagen lydelse:)*

1 §.

*Om rätt för kommun att uppdraga beslutanderätten i vissa frågor till sammanslutning av kommuner (arbetsgivarorganisation) är särskilt stadgat.*

I denna — — — underkastade ämbetsmannaansvar.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1955.

*Utdrag av protokollet över inrikesärenden, hållet inför Hans Maj:t Konungen i statsrådet å Stockholms slott den 29 januari 1954.*

N ä r v a r a n d e:

Statsministern ERLANDER, ministern för utrikes ärendena UNDÉN, statsråden SKÖLD, ZETTERBERG, TORSTEN NILSSON, STRÄNG, ERICSSON, ANDERSSON, LINGMAN, NORUP, HEDLUND, PERSSON, HJALMAR NILSON, LINDELL, NORDENSTAM.

Efter gemensam beredning med statsrådets övriga ledamöter anmäler chefen för inrikesdepartementet, statsrådet Hedlund, fråga om *lagstiftning angående rätt för kommun att uppdraga beslutanderätten i vissa frågor till sammanslutning av kommuner (kommunal delegationslag) m. m.* samt anför därvid följande.

### Inledning.

Förhandlingar om de kommunala arbetstagarnas anställningsvillkor bedrivs numera i stor utsträckning centralt mellan vederbörande kommunförbund (svenska landskommunernas förbund, svenska landstingsförbundet, svenska stadsförbundet), å ena, samt arbetstagarnas organisationer, å andra sidan. En uppgörelse som träffas vid sådana förhandlingar kan emellertid i princip endast bli preliminär. Varje berörd kommun har där- efter att ta ställning till om den vill biträda överenskommelsen eller ej. Det finns icke någon rättslig möjlighet för kommunen att i förväg lämna den centrala organisationen uppdrag att på kommunens vägnar godkänna överenskommelsen.

Frågan om man genom lagstiftning borde införa rätt för kommun att bemyndiga kommunförbund eller liknande sammanslutning att i samband med förhandlingar träffa för kommunen bindande avgöranden i vissa frågor (s. k. extern delegationsrätt) har på senare tid behandlats både av 1948 års förhandlingsrättskommitté och av kommunallagskommittén. De båda kommittéerna har därvid kommit till olika slutsatser.

Förhandlingsrättskommittén har i ett den 31 december 1951 avgivet betänkande om stats- och kommunaltjänstemäns förhandlingsrätt (SOU 1951: 54)<sup>1</sup> uttalat ett bestämt önskemål om att det öppnas möjlighet till

<sup>1</sup> I utarbetandet av betänkandet har deltagit ordföranden i Kungl. Maj:ts Nedre justitie- revision Erik Alexanderson, ordförande, förste aktuarien Filip Anger, hovrättsassessorn Erland Conradi, ombudsmannen Sven Hallnäs, ombudsmannen, ledamoten av riksdagens andra kam- mare Sture Henriksson, ordföranden i statens lönenämnd, statskommissarien B. E. John- son, förste sekreteraren Otto Nordenskiöld, andra kammarens andre vice talman Anders Olsson och direktören Eric Törngren.

extern delegation för kommunerna och har även utarbetat förslag till en särskild lag i ämnet. Kommunallagskommittén har däremot i sitt betänkande III med förslag till kommunallag m. m. (SOU 1952: 14)<sup>1</sup> — vilket avlämnats den 4 februari 1952 — förklarat att det enligt dess mening icke för närvarande finns tillräckligt starka skäl för en sådan lagstiftning.

Över kommittéernas ifrågavarande betänkanden har efter remiss yttranden avgivits av ett stort antal myndigheter och organisationer.<sup>2</sup> Spörsmålet om extern kommunal delegationsrätt — vilket i båda betänkandena framstår som en mindre del i stora problemkomplex — har berörts i åtskilliga remissyttranden men har i flera sådana förbigåtts med tystnad. Bland de remissinstanser som behandlar spörsmålet är meningarna delade. Flertalet tillstyrker dock, att möjlighet till extern delegation införes.

Då jag den 8 april 1953 anmälde frågan om ny kommunallag m. m. (propositionen nr 210/1953), förklarade jag mig för egen del närmast böjd för att ansluta mig till förhandlingsrättskommitténs förslag och sålunda förorda, att kommun genom en särskild lagstiftning av kommunallags natur medges rätt till extern delegation i löne- och avtalsfrågor. Med hänsyn till de delade meningar som kommit till uttryck i denna sak såväl hos de båda kommittéerna som i yttranden över kommittéförslagen framhöll jag emellertid, att frågan borde ytterligare övervägas och underställas först 1954 års riksdag.

Jag anhåller nu att närmare få redogöra för detta lagstiftningsärende.

### Gällande ordning.

Förhandlingsrätten för arbetstagare i kommunernas tjänst och den däremot svarande plikten för kommunerna att träda i förhandlingar kan enligt gällande lagstiftning vara av två principiellt olika slag, beroende på om det gäller arbetstagare som är underkastade ämbetsansvar eller ej.

För arbetstagare i allmänhet regleras förhandlingsrätten genom lagen den 11 september 1936 (nr 506) om förenings- och förhandlingsrätt. Från tillämpningen av denna lag är emellertid undantagna sådana arbetstagare i kommunernas tjänst, som är underkastade ämbetsansvar. Beträffande förhandlingsrätten för dylika arbetstagare gäller i stället lagen den 17 maj 1940 (nr 331) om förhandlingsrätt för kommunala tjänstemän.

I 1936 års lag betraktas arbetstagarnas organisation i princip som en med arbetsgivaren jämställd part och förhandlingsrätten avser, att arbetstagarna skall få medbestämmanderätt ifråga om anställningsvillkoren. Det grundläggande stadgandet om förhandlingsrättens innebörd återfinnes i lagens 4 §, där förhandlingsrättens föremål anges vara reglering av anställningsvillkoren och förhållandet i övrigt mellan arbetsgivare och arbets-

<sup>1</sup> Angående ledamöterna i denna kommitté, se prop. nr 210/1953 s. 36.

<sup>2</sup> Beträffande de remissyttranden som avgivits över kommunallagskommitténs betänkande III, se prop. nr 210/1953 s. 37.

tagare. En jämförelse med ordalagen i 1 § lagen den 22 juni 1928 (nr 253) om kollektivavtal ger vid handen, att förhandlingsrätten har samma omfång som möjligheten att sluta kollektivavtal. Förhandlingsrätt tillkommer å ena sidan arbetsgivaren eller förening av arbetsgivare, vari han är medlem, samt å andra sidan förening av arbetstagare, vari de ifrågavarande arbetstagarna är medlemmar. Det är alltså att märka, att en enskild arbetstagare aldrig kan vara part vid den lagstadgade förhandlingsrättens utövande. Förhandlingsrätt för en part medför skyldighet för andra parten att träda i förhandling, och denna skyldighet innebär icke endast att komma tillstådes vid förhandlingssammanträde utan även, om så erfordras, att framlägga förslag till lösning av den fråga varom förhandlas och därvid ange skäl för sin ståndpunkt. Någon sanktion i form av straff eller skadestånd för underlåtenhet att ställa sig sistnämnda föreskrifter till efterrättelse är icke stadgad i lagen. Då emellertid i stor utsträckning särskilda förhandlingsordningar i form av kollektivavtal gäller mellan parterna på arbetsmarknaden, är underlåtenhet att förhandla i allmänhet att anse som brott mot kollektivavtal och medför sålunda skadeståndsskyldighet. Förhandlingarna förutsättes regelmässigt skola leda fram till kollektivavtal eller annan rättsligt bindande överenskommelse mellan parterna. I sista hand kan — när fråga icke är om rättstvist, d. v. s. tolkning eller tillämpning av kollektivavtal — stridsåtgärder (strejk, lockout eller blockad) tillgripas för att realisera förhandlingsrätten eller för att tvinga fram en önskad lösning av en tvist.

1940 års lag om förhandlingsrätt för kommunala tjänstemän avser där emot i princip endast att bereda de i lagen angivna arbetstagarna tillfälle att, innan vederbörande myndighet fattar beslut rörande deras anställningsförhållanden, framföra sina synpunkter och önskemål i frågan. Enligt stadgande i lagens 1 § äger kommunala tjänstemän sålunda rätt att — beträffande sina allmänna anställnings-, arbets- och avlöningsvillkor ävensom beträffande tillämpningen av sådana villkor — förhandla med vederbörande kommun, dock utan att inskränkning därigenom göres i kommunen eller kommunalmyndighet enligt lag eller författning tillkommande beslutanderätt. Förhandling äger rum mellan kommun å ena sidan samt förening av arbetstagare å den andra. Förhandlingsrätt tillkommer dock endast förening som socialstyrelsen tillerkänt sådan rätt; och för att få utöva förhandlingsrätten gentemot viss kommun har föreningen att göra anmälan hos kommunen. Å kommunens vägnar föres förhandling rörande viss fråga av den kommunalmyndighet som har att handlägga frågan eller av ombud för denna myndighet (2 § andra stycket). Såsom dylikt ombud kan — enligt vad förarbetena till lagen utvisar — anlitas representant för sammanslutning med syfte att tillvarataga visst eller vissa slags kommuners intressen som arbetsgivare. Innan kommunalmyndighet avger förslag till eller fastställer nya eller ändrade anställnings-, arbets-

eller avlöningsvillkor av principiell eller eljest allmän betydelse, skall förening, som utövar förhandlingsrätt gentemot myndigheten, beredas tillfälle att taga del av föreliggande utkast. Vid förhandling — som kan vara skriftlig eller muntlig — utser myndigheten ordförande och sekreterare. Ordföranden förklarar förhandlingarna avslutade, när han prövar skäligt. Fråga varom förhandling förts får enligt 11 § icke upptagas till slutlig behandling av kommunalmyndighet, innan en vecka förflutit från det skriftlig förhandling förklarats avslutad eller innan protokoll över muntlig förhandling kommit myndigheten tillhanda. Då beslut i ärende, som varit föremål för förhandling, underställes statlig myndighets prövning, skall i ärendet föräskriftväxling jämte protokoll från muntlig förhandling biläggas. Därest statlig myndighet har att annorledes än efter underställning fastställa anställnings-, arbets- eller avlöningsvillkor för kommunala tjänstemän, kan vederbörande tjänstemannaorganisations förhandlingsrätt utövas mot den statliga myndigheten. — Med utformningen av förhandlingsrätten för kommunala tjänstemän med ämbetsansvar sammanhänger, att kollektivavtal som ingåtts mellan en kommun och en förening av sådana tjänstemän i rättspraxis ansetts ogiltigt samt att för kommunala befattningshavare i tjänstemannaställning icke samma stridsmedel står till buds som för andra kommunala arbetstagare. Tjänstemän med ämbetsansvar kan sålunda icke avhålla sig från tjänsten, strejka, utan att göra sig förfallna till straff enligt 25 kap. strafflagen. Om en dylik tjänsteman önskar nedlägga arbetet, måste han först säga upp sin anställning eller, där detta är föreskrivet, söka och erhålla entledigande.

Det kommunala förhandlingsväsendet har emellertid i praktiken utvecklats sig i annan riktning än vad som enligt det nu sagda varit förutsatt i lagstiftningen. Inom kommunerna använder man regelmässigt ett annat tjänstemannabegrepp än det som anges i lagen om förhandlingsrätt för kommunala tjänstemän. Det avgörande är i allmänhet, om en befattning är uppförd på lönestat (löneplan) och dess villkor reglerade i tjänstereglemente. Det förekommer, att grupper av kommunala arbetstagare med ämbetsansvar, t. ex. brandmän och viss sjukhuspersonal, har sina löne- och anställningsvillkor reglerade i kollektivavtal, detta trots att sådana avtal som nämnts i rättspraxis ansetts ogiltiga. Anmärkas kan vidare, att tjänstemannaorganisationerna i massuppsägning och anställningsblockad funnit fackliga vapen, som väl kan jämföras med strejk. För tjänstemän, som är uppförda på lönestat, har kommunerna ofta frångått den i lagstiftningen förutsatta principen, att tjänstemannaorganisationerna saknar medbestämmanderätt. Under senare år har det i åtskilliga fall hänt, att mellan kommunala myndigheter och tjänstemannaorganisationer förts förhandlingar om intressefrågor i former, som står nära den i 1936 års lag om förenings- och förhandlingsrätt reglerade förhandlingsordningen. Det resultat vartill förhandlingarna lett har godtagits av de beslutande

organen på sådant sätt, att de i viss mån blivit jämförliga med kollektivavtal. Även avlöningsreglementen är numera i realiteten ofta tillkomna efter regelrätta förhandlingar och med vederbörande arbetstagarorganisationers godkännande. Mellan stadsförbundet och ett antal arbetstagarorganisationer träffades år 1945 överenskommelse om godkännande (för viss tid) av ett normaltjänstereglemente, och parterna förband sig att verka för att reglementet i oförändrat skick skulle antagas av städerna. Motsvarande överenskommelser har träffats för befattningshavare hos landstingen (tjänstereglementen för landstingens befattningshavare av år 1947 och år 1953) och hos landskommunerna (normaltjänstereglemente den 20 december 1945). I detta sammanhang kan också erinras om de förhandlingar och överenskommelser som vid skilda tillfällen förekommit mellan å ena sidan olika kommuner samt å andra sidan tjänstemannaorganisationerna angående dyrtidskompensationens storlek.

Vid jämförelse med vad som gäller inom den privata sektorn av arbetsmarknaden framstår det som ett betydelsefullt särdrag för den kommunala förhandlingsverksamheten — oavsett om den avser tjänstemän eller andra arbetstagare — att kommunernas arbetsgivarorganisationer icke kan träffa för medlemmarna bindande uppgörelser vid förhandlingsbordet utan endast preliminära överenskommelser. Den delegation som enligt gällande rätt kan förekomma i samband med kommunala förhandlingar är uteslutande av *intern* natur: en kommunal representation kan ej uppdras åt annan än kommunal nämnd (eller motsvarande organ) att utöva beslutanderätt i hithörande frågor. Visserligen stadgas i 8 § lagen den 20 december 1940 (nr 1044) om vissa av landsting eller kommun drivna sjukhus, att landsting äger att genom sjukvårdsberedningen eller »i den ordning eljest finnes lämpligt» samt med iakttagande av vissa föreskrifter enhetligt reglera anställningsvillkoren för personal vid sjukhus, för vilkas driftskostnader landstinget i sista hand helt ansvarar. Av det citerade uttrycket kunde det möjligen synas, som om landstinget även skulle ha möjlighet att uppdraga åt en utanför landstinget stående förhandlingsorganisation att ingå bindande överenskommelser. Mot en dylik tolkning talar emellertid förarbetena vid den ifrågasvarande bestämmelsens tillkomst och i praktiken har extern delegation i detta fall icke förekommit. I stället tillämpas bestämmelsen så, att landstingens centrala lönenämnd och dess förhandlingsdelegation — på samma sätt som beträffande annan landstingspersonal — å landstingens vägnar förhandlar och träffar preliminära överenskommelser samt att ett av dem godkänt förslag till uppgörelse utsändes till landstingen och där prövas av förvaltningsutskotten, som av landstingen erhållit uppdrag att sluta definitiva uppgörelser. Ett i viss mån motsvarande förfarande tillämpas även i allt större utsträckning för städernas och landskommunernas del. På grundval av centralt ingångna preliminära överenskommelser lämnar den centrala



förhandlingsorganisationen de berörda kommunerna »rekommendationer» att fatta vissa beslut. Frågorna överlämnas därefter som regel till kommunernas fullmäktige (eller i vissa fall till kommunal nämnd) för avgörande. Det må i detta sammanhang anmärkas att i stadsförbundets stadgar år 1951 införts en bestämmelse om skyldighet för förbundets medlemmar att — vid äventyr av uteslutning — följa de rekommendationer, som förbundets löne- och förhandlingsdelegation meddelat i frågor den har att handlägga.

Beträffande vissa kommunala beslut i anställnings- och lönefrågor gäller, att de kan överklagas genom administrativa besvär. Detta är särskilt fallet såvitt besluten avser tjänstemän med ämbetsansvar. Regler om besvärsmätt i anställningsfrågor kan finnas intagna i särskilda författningar; exempel härpå erbjuder sjukhusstadgan och folkskolestadgan. Undantagsvis kan även de i kommunallagarna meddelade besvärreglerna utnyttjas, i det att den klagande befattningshavaren gör gällande att hans enskilda rätt blivit kränkt av kommunen—arbetsgivaren. Dylika besvär har bifallits, när fråga varit om disciplinära åtgärder och även i något flagrant fall när det gällt avlöningsförmåner. I det övervägande flertalet fall har emellertid besvär av denna typ ogillats. Givetvis kan som grund för kommunalbesvär även åberopas rent formella skäl, exempelvis att ett beslut icke tillkommit i laga ordning. — En kollektivavtalsanställd kommunal arbetstagare kan som regel icke anlita besvärsvägen för att få ändring i kommunala beslut om hans villkor. Så kan ske, endast om det i någon på honom tillämplig specialförfattning finns bestämmelser om anställningsförhållandena även för kollektivavtalsanställd personal.

Vad angår icke-kollektivavtalsanställda kommunala befattningshavare har dessa som regel tillgång till ännu en utväg att få rättstvister prövade i det att de kan draga tvistefrågor i anledning av anställningsavtalet under allmän domstols prövning. Undantag bildar präster, folkskollärare och kyrkobetjänte, vilkas löningsrättigheter enligt 6 § 8. länsstyrelseinstruktionen prövas av länsstyrelse som exklusivt forum i första instans, med fullföljd till regeringsrätten och i vissa fall med kammarkollegium som mellaninstans.

### **Förhandlingsrättskommitténs förslag.**

Kommitténs betänkande och förslag avser överhuvud taget förhandlingsrätt och därmed sammanhängande frågor för såväl stats- som kommunaltjänstemän. Kommittén har anknutit till den utveckling, som ägt rum på detta område. Sålunda föreslår kommittén exempelvis, att det avgörande för tjänstemannabegreppet icke vidare skall vara, huruvida ämbetsansvar föreligger, utan i stället huruvida vederbörande arbetstagare innehar tjänst,

som är upptagen i en av vederbörande kommun fastställd tjänsteförteckning. Kommittén anser, att stats- och kommunaltjänstemän bör åtnjuta samma förhandlingsrätt som andra anställda, och föreslår därför, att bl. a. 1940 års lag om förhandlingsrätt för kommunala tjänstemän skall upphävas och i stället 1936 års allmänna förenings- och förhandlingsrättslag bli tillämplig. Stats- och kommunaltjänstemän bör enligt kommitténs mening få rätt att sluta verkliga kollektivavtal rörande sina anställningsvillkor, varvid dock vissa frågor bör i princip falla utanför kollektivavtalsmöjligheten. Vidare anser kommittén, att strejkrätt i vanlig mening — d. v. s. rätt att efter varsel nedlägga arbetet, med bibehållen anställning — icke bör tillerkännas de offentliga tjänstemännen, men att dessa bör få en i lag fastslagen rätt att efter uppsägning lämna anställningen. Kommittén föreslår, att det utfärdas en särskild tjänstemannalag, vilken bl. a. även skall innehålla bestämmelser om en särskild tjänstedomstol för behandling av tvister om stats- och kommunaltjänstemäns anställningsförhållanden.

När det gäller frågan, hur förhandlingarna mellan kommunerna och deras tjänstemän i framtiden bör ordnas, gör förhandlingsrättskommittén först en jämförelse med förhållandena på den privata arbetsmarknaden och konstaterar, att man där i allt större utsträckning övergått till att låta riksorganisationerna träffa för medlemmarna bindande uppgörelser vid förhandlingsbordet. Kommittén framhåller, att man därigenom uppnått betydande fördelar icke minst med hänsyn till arbetsfreden, samt anför vidare.

Det har blivit naturligt att förlägga avgörandet om strid eller icke strid till dessa riksorganisationer. Och eventuella stridsåtgärder eller varsel därom ha samordnats för hela landet och koncentrerats till avtalsrörelserna. I svenska arbetsgivareföreningens stadgar föreskrives sålunda, att kollektivavtal icke må upprättas utan godkännande av föreningens styrelse, och både LO:s och arbetsgivareföreningens stadgar föreskriva, att ekonomiskt stöd från centralorganisationen icke erhålles med mindre dess tillstånd till arbetsinställelse inhämtats (för LO:s vidkommande dock med vissa undantag).

Förhandlingsrättskommittén anser det vara tydligt, att förhållandena för kommunernas del tenderar att utveckla sig i samma riktning, och framhåller, att om de centrala organisationerna i ett visst fall lyckas nå fram till en uppgörelse, blir denna också i regel genomförd i de olika kommunerna. Det synes därför kommittén, som om tiden skulle vara mogen att bereda laglig möjlighet för den kommun som så vill att befullmäktiga en central kommunal organisation (landskommunernas förbund, landstingsförbundet eller stadsförbundet) att för kommunens räkning sluta kollektivavtal. Kommittén åberopar, att förutsättningar därigenom skulle skapas för att göra anställningsvillkoren i kommunal tjänst mera likformiga och att detta i sin tur skulle underlätta möjligheterna för de kom-

munala befattningshavarna att övergå från tjänst hos en kommun till en annan. Förhandlingsverksamheten skulle enligt kommitténs mening rationaliseras och arbetsfreden lättare kunna bevaras.

Förhandlingsrättskommittén är medveten om att mot en reform i antydd riktning kommer att anföras, att den står i strid med den kommunala självstyrelsens idé, men kommittén understryker att det måste beaktas att det icke är fråga om delegationstvång utan endast om delegationsrätt. I detta sammanhang åberopar kommittén vidare följande. Fullmakten till den centrala organisationen skulle kunna begränsas, exempelvis till vissa bestämda frågekomplex (exempelvis enbart pensionsfrågor och icke lönefrågor) eller till viss avtalsituation — vilket borde kunna möjliggöra en smidig övergång till det nya systemet — och den skulle naturligtvis kunna återkallas även om den borde kunna göras oåterkallelig för viss angiven tid. Men det skall icke bestridas, att om delegationsrätten begagnas, detta formellt sett innebär en inskränkning i den kommunala självbestämmanderätten. Resultatet kommer ju att bli, att frågor som hittills så gott som undantagslöst förbehållits de representativa församlingarnas avgörande (och som spelar en mycket stor roll för kommunernas ekonomi) överlämnas till annan instans för avgörande. — Emellertid kan man — fortsätter kommittén — fråga sig, hur mycket av självstyrelse som egentligen finnes kvar på detta område. Även bortsett från de möjligheter till stridsåtgärder, vilka står till buds på arbetstagersidan, spelar prejudicerande beslut i andra kommuner stor roll. Reellt sett torde en sådan delegationsrätt som den här diskuterade innebära större möjligheter att hävda självstyrelsen än den nuvarande situationen. Ur föreningsfrihetens synpunkt är det ganska egendomligt, att icke kommunerna skall äga samma rätt som andra arbetsgivare att genom sammanslutning tillvarata sina intressen. Oavsett om de enskilda kommunerna under den närmaste framtiden kommer att befinnas villiga att begagna delegationsrätten, bör rätten föreligga. Lagstiftningen bör således — även om den ej omedelbart skulle utnyttjas i större utsträckning — finnas till. Det är icke lätt att improvisera den, om det i en given situation skulle befinnas allmänt önskvärt att ha tillgång till den.

Förhandlingsrättskommittén erinrar vidare om att frågan om delegation av kommuns beslutanderätt upptagits till behandling även av kommunallagskommittén och meddelar, att de båda kommittéerna vid ett gemensamt sammanträde dryftat ifrågavarande spörsmål. Därvid framkom — enligt vad förhandlingsrättskommittén anför — att kommunallagskommittén med hänsyn till den kommunala självbestämmanderätten icke ville sträcka sig längre än till en *intern* kommunal delegationsrätt, d. v. s. rätt för fullmäktige i en kommun att till kommunal nämnd överlåta befogenheten att träffa bindande överenskommelse om anställningsvillkor. En sådan delegationsrätt finner förhandlingsrättskommittén icke tillfyllest utan fram-

håller som ett bestämt önskemål att det öppnas möjlighet även till den *externa* delegationsrätten.

Beträffande frågan, hur den antydda reformen *lagtekniskt* bör genomföras, anför förhandlingsrättskommittén bl. a. följande. Detta låter sig smidigast göra i form av en särskild lag, som kommunalrättsligt sett närmast blir att jämställa med 1936 års lag om förenings- och förhandlingsrätt i vad avser kommunalarbetarna och 1940 års förhandlingslag för kommunaltjänstemän. Denna särskilda lag skulle helt kort föreskriva, att kommun äger att åt en för flera kommuner gemensam sammanslutning (arbetsgivarorganisation), i vilken kommunen ingår såsom medlem, uppdraga att med för kommunen bindande verkan genom kollektivavtal eller annorledes enhetligt reglera anställningsvillkoren beträffande sådana arbetstagare, för vilka kommunen bestämmer lön. Härtill skulle anknytas en definition av uttrycket kommun, innebärande att därmed avses landskommun, köping och stad ävensom municipalsamhälle, landsting och annan, borgerlig eller kyrklig, kommunal förvaltningsenhet. I 7 § lagarna om kommunalstyrelse på landet och i stad, 3 § lagen om församlingsstyrelse, 5 § lagen om skolstyrelse i vissa kommuner och 4 § landstingslagen bör intagas hänvisning till denna särskilda lag, förslagsvis sålunda: »Om enhetlig reglering av arbetstagares anställningsvillkor är särskilt stadgat». Motsvarande hänvisning bör införas i vissa specialförfattningar, nämligen fattigvårdslagen, barnavårdslagen, polislagen, hälsovårdsstadgan, byggnadsstadgan och brandstadgan. — Med denna konstruktion — anför kommittén vidare — torde själva delegationsbeslutet kunna överklagas med tillhjälp av det besvärsinstitut, som står till förfogande enligt varje särskild författning (allmän kommunallag, fattigvårdslag etc.). Arbetsgivarorganisationens för kommunen bindande beslut att godtaga viss uppgörelse lämnas däremot utanför besvärsmöjligheterna. Någon egentlig olägenhet därav kan dock knappast uppkomma. Kommunallagarnas besvärsrätt avser endast det överklagade beslutets formella sida; i fortsättningen kommer kollektivavtalets formella giltighet att kunna prövas av den föreslagna tjänstedomstolen.

### **Kommunallagskommitténs förslag.**

Vad angår den kommunala delegationsrätten behandlar kommunallagskommittén i ett avsnitt av sitt betänkande först — med utgångspunkt från 7 § lagen om kommunalstyrelse på landet och 7 § lagen om kommunalstyrelse i stad — spørsmålet om överlåtande av beslutanderätt från fullmäktige till nämnd. En närmare redogörelse för kommitténs förslag i denna del och för remissinstansernas inställning till saken har jag lämnat vid framläggandet av propositionen nr 210/1953 (s. 68 ff). Jag tillåter mig att i huvudsak hänvisa till denna framställning och vill nu endast erinra om

att kommittén, beträffande möjligheten att till förvaltningsorgan öfverlåta beslutanderätt i avtals- och lönefrågor, anför att fullmäktige i stad enligt rättspraxis ansetts kunna lämna stadens avtals- och lönenämnd bemyndigande att fatta för staden bindande beslut i ärenden rörande arbets- och löneförhållanden för arbetare och med dem likställd personal. Huruvida till ett administrativt organ kan delegeras rätt att träffa för kommun bindande avtal även om tjänstemän har såvitt kommittén funnit icke prövats av regeringsrätten. Enligt kommitténs mening torde det särskilt i städerna föreligga ett starkt behov av en sådan delegationsrätt. Kommittén framhåller, att det ej finns anledning att härutinnan göra skillnad mellan arbetare och tjänstemän, en skillnad som för övrigt skulle vara svår att upprätthålla i praktiken, eftersom det stundom förhåller sig så att befattningshavare med enahanda göromål å en ort hänföres till den ena kategorien och å en annan ort till den andra.

I samband med behandlingen av nyssnämnda fråga kommer kommunallagskommittén så in på spörsmålet om att bereda möjlighet till extern delegation och anför därvid följande.

Enligt kommitténs förmenande finnas för närvarande ej tillräckligt starka skäl för att i lagstiftningen införa rätt för kommunerna att till ett organ utanför den enskilda kommunen, låt vara en sammanslutning, vari kommunen ingår såsom medlem, öfverlåta beslutanderätt i frågor av sådan art som de här berörda. Om man möjliggjorde en sådan rätt, skulle detta innebära att man i kommunallagstiftningen införde en för denna helt främmande princip, en princip, som skulle bryta ramen för denna lagstiftning. Den enskilda kommunen skulle få möjlighet att öfverlåta vissa för kommunen mycket betydelsefulla avgöranden åt en instans som icke ens vore offentlighetsligt reglerad. Det skulle enligt kommitténs mening vara betänkligt att på detta sätt möjliggöra en inskränkning av den kommunala självbestämmanderätten. Ävenså skulle det ur principiell synpunkt te sig egendomligt, om man genom att delegera vissa ärenden till ett utanför kommunen stående organ kunde undantaga dessa ärendens behandling från de regler som i kommunallagen fastställas för den kommunala verksamheten. Så t. ex. skulle bestämmelserna om valbarhet, beslutförhet, omröstning, jäv och besvär rätt icke bliva tillämpliga i fråga om det organ, till vilket ärendena delegerades.

Kommittén gör vidare gällande, att det för att åstadkomma en mera effektiv central förhandlingsverksamhet icke heller torde vara nödvändigt att införa en dylik extern delegationsrätt, och åberopar därvid att kommunerna redan enligt gällande rätt har möjlighet att låta en central förhandlingsorganisation förhandla och träffa preliminära uppgörelser i lönefrågor; fullmäktige i de olika kommunerna eller — om fullmäktige delegerat beslutanderätt i dylika frågor till kommunal nämnd — dessa nämnder har sedan att var för sin kommun träffa det slutliga avgörandet. Kommittén utgår härvid från att fullmäktige, liksom enligt vad rättspraxis utvisar i fråga om arbetare och med dem likställda, har rätt att beträffande annan

hos kommun anställd personal till kommunal nämnd delegera rätt att å kommunens vägnar träffa avgörande rörande löner och andra anställningsförhållanden. I detta sammanhang hänvisar kommittén till att landstingen inrättat en gemensam lönenämnd, vilken i fråga om såväl arbetare som tjänstemän förhandlar och träffar preliminära avtal med vederbörande centrala arbetstagarorganisationer, och att vidare för städernas del inom svenska stadsförbundet bildats en särskild löne- och förhandlingsdelegation, som i vissa fall träffat centrala överenskommelser av preliminär natur med de stadsanställda. Slutligen åberopar kommittén även den år 1951 i stadsförbundets stadgar införda förpliktelsen för medlemmarna att följa delegationens rekommendationer.

### Remissyttrandena.

Förhandlingsrättskommitténs betänkande har, sett som helhet, utsatts för mycken kritik vid remissbehandlingen, och ett flertal remissinstanser avstyrker, att kommitténs förslag till förhandlingsrätts reglering i sitt nuvarande skick lägges till grund för lagstiftning. Förslaget till kommunal delegationslag har emellertid rönt bättre mottagande än andra delar av betänkandet. Åtskilliga remissinstanser särskilt bland de statliga myndigheterna har visserligen förbigått frågan om den kommunala delegationsrätten med tystnad, detta oavsett vilken inställning de har till kommitténs förslag i allmänhet. Men av de myndigheter och organisationer som behandlat ifrågavarande spørsmål har flertalet ställt sig positiva till att möjlighet till extern kommunal delegation införes. Förhandlingsrättskommitténs förslag har sålunda i denna del biträtts bl. a. av *hovrätten över Skåne och Blekinge, kammarkollegium, socialstyrelsen, länsstyrelserna i Malmöhus och Västmanlands län, fullmäktige i 25 kommuner* — däribland *stadfullmäktige i Stockholm, Göteborg och Malmö* — *två landstings förvaltningsutskott, svenska landskommunernas förbund, svenska stadsförbundet, LO och TCO*. Det kan anmärkas, att *fullmäktige i 54 primärkommuner*, utan att särskilt ingå på frågan om delegationsrätten, i mera allmänna ordalag förklarar sig kunna tillstyrka kommitténs förslag i dess helhet eller sagt sig icke ha något att erinra mot detsamma.

Å andra sidan har emellertid en icke obetydlig minoritet bland de remissinstanser, som yttrat sig över förhandlingsrättskommitténs förslag i förevarande del, motsatt sig införandet av extern delegationsrätt. I avstyrkande riktning har sålunda uttalat sig bl. a. *Göta hovrätt, länsstyrelserna i Södermanlands, Östergötlands, Kalmar och Jämtlands län, fullmäktige i tre städer* — däribland *Hälsingborg* — *fullmäktige i tre landskommuner samt ett landstings förvaltningsutskott*.

Det bör vidare framhållas, att *styrelsen för svenska landstingsförbundet* ställt sig tveksam till huruvida extern delegationsrätt nu bör lagfästas.

Kommunallagskommitténs betänkande har som helhet betraktat fått ett gott mottagande vid remissbehandlingen. När det gällt frågan om extern kommunal delegationsrätt, har emellertid kommitténs inställning mött motstånd. Även i detta fall har flertalet av de myndigheter och organisationer som behandlat saken förordat, att sådan rätt infördes. I denna riktning har sålunda sammanlagt 31 remissinstanser uttalat sig. De som anslutit sig till kommunallagskommitténs mening och alltså motsatt sig extern delegationsrätt utgör dock ett betydande antal, tillhoppa 22 stycken. Det må särskilt nämnas att bland de 27 städer, som i detta sammanhang behandlat ifrågavarande spørsmål, 17 uttalat sig för rätt till extern delegation och 10 mot sådan rätt.

Helt naturligt är det till icke oväsentlig del samma myndigheter och organisationer, som i förevarande avseende yttrat sig över de båda kommittébetänkandena, men i viss omfattning har frågan om extern delegationsrätt vid remissbehandlingen av kommunallagskommitténs förslag berörts även av andra remissinstanser än dem som i utlåtanden över förhandlingsrättskommitténs förslag behandlat saken. Bland de ytterligare myndigheter som tillstyrkt införandet av extern delegationsrätt kan här nämnas *länsstyrelsen i Örebro län, stadsfullmäktige i Borås, Halmstad, Jönköping, Kalmar, Lund, Västervik och Örebro, svenska kommunalarbetareförbundet och Sveriges kommunaltjänstemannaförbund.*

På motsvarande sätt bör bland dem som i yttranden över kommunallagskommitténs betänkande uttalat sig mot extern delegationsrätt nämnas *länsstyrelserna i Jönköpings, Hallands och Göteborgs och Bohus län samt stadsfullmäktige i Landskrona, Linköping, Umeå, Uppsala och Vetlanda.*

Jag övergår nu till att i ett sammanhang närmare redogöra för remissvarens innehåll i förevarande avseende.

De remissinstanser som tillstyrker införandet av extern kommunal delegationsrätt understryker i stor utsträckning de skäl förhandlingsrättskommittén anfört och åberopar därvid särskilt, att en sådan rätt svarar mot ett praktiskt behov och utgör en naturlig följd av utvecklingen på förevarande område.

*Kammarkollegium* anför, att kommunallagskommitténs uppfattning att något behov av institutet ej skulle finnas synes vederlagd av kommitténs egen uppgift om att enligt stadsförbundets stadgar underlåtenhet att följa vissa rekommendationer kan medföra uteslutning ur förbundet. Vidare framhåller ämbetsverket bl. a., att kommunerna icke kan vara betjänta av att deras självbestämmanderätt formellt uppehålles även där den genom samhällsförhållandenas utveckling sakligt sett inskränkes och att det ej heller skulle te sig tilltalande, om ett delegationsförfarande, som statsmakterna icke velat ge laglig hemul åt, på en omväg infördes såsom redan synes ha skett för städernas del.

*Socialstyrelsen* förklarar, att förslaget om extern delegationsrätt, från de synpunkter styrelsen närmast har att beakta, framstår såsom ägnat att befrämja förhandlings- och medlingsväsendet på det kommunala området.

*Länsstyrelsen i Malmöhus län* anför, att det för närvarande torde förhålla sig så att kommunerna i stor utsträckning godtar de vid centrala förhandlingar nådda överenskommelserna. Under sådana förhållanden synes det länsstyrelsen orealistiskt att kommunerna icke bereds möjlighet att även formellt delegera beslutanderätten i nu ifrågavarande avseende till den gemensamma kommunala sammanslutning som för förhandlingarna. Med hänsyn till att den utveckling mot centralisering som skett ifråga om förhandlingar i löne- och avtalsfrågor får anses ha medfört stora praktiska fördelar, finner länsstyrelsen att rätt till extern delegation bör medges.

*Svenska landskommunernas förbund* anför genom sin förhandlingsdelegation bl. a. följande. Frågan bör i första hand bedömas från praktiska synpunkter. Vid överläggningar med kommunernas lönenämnder har förhandlingsdelegationen erfarit att åtskilliga lönenämnder i vissa sammanhang skulle anse det som en betydelsefull tillgång, om de kunde befullmäktiga landskommunernas förbund att träffa avgöranden med bindande verkan för kommunerna. Även enligt delegationens mening skulle ett fullmaktsförfarande stundom ge kommunerna större möjligheter att hävda sin mening.

Förhandlingsdelegationen yttrar vidare.

Med tanke på det stora antal kommunala förvaltningsenheter, som landskommunernas förbund måste betjäna — cirka 1 000 kommuner, kommunalförbund och köpingar samt cirka 2 000 församlingar — skulle ett fullmaktsförfarande ibland erbjuda stora rent administrativa fördelar. Innevarande år (1952) har exempelvis träffats överenskommelser om förskjutning till den 31 december 1952 av kollektivavtalens uppsägningstid, något som förutsatt en omfattande pappersexercis för de flera tusen avtal, som beröra landskommunernas förbunds medlemmar. Med ett fullmaktsförfarande skulle överenskommelsen om detta uppskov ha kunnat genomföras betydligt enklare.

Förhandlingsdelegationen framhåller emellertid, att den ingalunda är beredd att ta emot några generella förhandlingsfullmakter utan anser att delegationen från fall till fall måste ingående pröva såväl lämpligheten av ett fullmaktsförfarande som fullmakternas innehåll, varvid ett betydande mått av försiktighet måste iakttagas.

*Styrelsen för svenska stadsförbundet* förklarar, att angelägenheten av extern delegationsrätt blev ingående klarlagd vid förbundets kongress år 1951, i samband med införandet i förbundets stadgar av den förut omnämnda bestämmelsen om förpliktelse för medlemmarna att följa löne- och förhandlingsdelegationens rekommendationer.

Styrelsen fortsätter.



Det framhölls då och bör här ännu en gång erinras, att frågan om denna centralisering endast gäller införandet på det kommunala området av arbetsformer, som allmänt vunnit erkännande och tillämpning beträffande arbetsmarknaden i övrigt. Det påvisades också, att behovet av denna centralisering beträffande den kommunala lönepolitiken blivit erfarenhetsmässigt klart bestyrkt. Varken då eller senare synes någon ha velat göra gällande, att en tillämpning av riksavtalsprincipen, sedan denna undan för undan erövrat den privata arbetsmarknaden, kan undvaras på det kommunala området.

Från dessa utgångspunkter kan den nu praktiserade ordningen med centralt träffade preliminära uppgörelser endast betecknas såsom en nödfallsutväg. Man får icke blunda för att syftet med en sådan preliminär uppgörelse blir förfelat, om ej densamma genomgående godtages vid de efterföljande kommunala avgörandena över hela linjen. På denna väg kan man, med andra ord, icke vinna vad som avses utan att dessa efterföljande avgöranden bli en ren formalitet.

När utvecklingen lett fram till ett sådant läge som det nyss angivna synes det styrelsen för stadsförbundet, trots kommunallagskommitténs principiella invändningar, föreligga tillräckliga skäl för den ifrågasatta delegationsrätten. Eftersom det skulle tillkomma kommuns fullmäktige att själva bestämma, om — och i så fall för hur lång tid och med vilka andra eventuella begränsningar — beslutanderätten i löne- och avtalsfrågor skulle överlåtas till det centrala organet, göres i princip icke något avsteg från den kommunala självbestämmanderätten. Och enligt styrelsens mening betyder, reellt sett, den av kommunallagskommittén anvisade utvägen med preliminära uppgörelser icke något bättre bevarande av den kommunala självbestämmanderätten, snarare motsatsen.

Angående förhållandet mellan ett kommunförbund och en kommun, som delegerat beslutanderätt till förbundet, anför styrelsen för svenska stadsförbundet slutligen.

Då delegationsrätten avser överlåta till en kommunernas egen organisation, måste man självfallet också kunna förutsätta, att denna organisation skall vid utövandet av de delegerade befogenheterna låta sig angeläget vara att ständigt hålla sig underrättad om de särskilda kommunernas synpunkter på uppkommande förhandlingsfrågor för att beakta deras speciella önskemål så långt det nödvändiga samordnandet medger. För stadsförbundets vidkommande har detta redan under nuvarande förhållanden uppfattats såsom något för det centrala förhandlingsarbetet givet, och styrelsen vågar försäkra att förbundet skall ägna all uppmärksamhet däråt även om lagstiftningen skulle möjliggöra för dess medlemmar att — i den mån var och en av dem själv prövar lämpligt — överlåta ifrågavarande beslutanderätt på förbundet.

LO framhåller, att förslaget om rätt till extern delegation ligger helt i linje med den utveckling mot ett centraliserat förhandlingsväsende som redan ägt rum på det kommunala området och hänvisar till svenska kommunalarbetareförbundets yttrande i saken.

*Kommunalarbetareförbundet* anför bl. a.

Förbundet har för närvarande omkring 2 500 kollektivavtal med landets kommuner av skilda slag rörande arbets- och lönevillkoren för hos kommunerna anställda arbetstagare. Dessa grunda sig väsentligen på överenskommelser med — — — kommunförbunden såväl beträffande allmänna bestämmelser som rena löneföreskrifter. Endast i mycket få undantagsfall göras avsteg för den enskilda kommunens vidkommande från vad som överenskommits mellan kommunförbunden och vårt förbund. Sådana sällsynta avsteg tillkomma merendels under medverkan av respektive kommunförbund. Under sådana förhållanden lär det kunna sägas, att det slutliga godkännandet av avtalet från kommunens sida är att betrakta som en ren formalitet.

I detta sammanhang erinrar kommunalarbetareförbundet om den förut berörda ändringen i stadsförbundets stadgar; och under hänvisning till förhållandena sådana de utvecklats under de senaste årtiondena framhåller kommunalarbetareförbundet, att man på det kommunala avtals- och löneområdet icke längre synes kunna tala om någon kommunal självbestämmanderätt i den mening kommunallagskommittén inlägger i begreppet. Det kan enligt förbundets mening konstateras, att kommunerna själva om icke formellt så dock reellt lagt det faktiska avgörandet i kommunförbundens händer. Att den formella bekräftelsen icke överlåtits på kommunförbunden anser kommunalarbetareförbundet uteslutande bero på att gällande lagbestämmelser lagt hinder i vägen därför.

*TCO* finner förslaget om extern delegationsrätt mycket betydelsefullt, i det att det bör bidra till att skapa ordnade och effektiva förhandlingsförhållanden på det kommunala området. Gentemot invändningen att ett dylikt system skulle stå i strid med den kommunala självbestämmanderätten framhåller organisationen, att beslut om extern delegation avgöres av den enskilda kommunen själv och icke behöver binda kommunen för någon längre tid.

*Styrelsen för svenska landstingsförbundet* vill icke bestrida, att det i vissa situationer kan vara till fördel för förhandlingsorganet att kunna träffa en definitiv uppgörelse vid bordet. För landstingens del har emellertid det hittills tillämpade förfarandet enligt styrelsens mening fungerat väl och varit ägnat att skapa en intim kontakt mellan huvudmännen och deras förhandlingsorganisation. Då sålunda för landstingens vidkommande något större behov av den föreslagna externa delegationsrätten icke framträtt samt vissa principiella betänkligheter därjämte kan anföras mot förslaget i denna del, är styrelsen som nämnts tveksam, huruvida sådan rätt nu bör lagfästas.

Några remissinstanser, som motsätter sig införandet av extern delegationsrätt, gör därvid gällande att något verkligt behov av institutet icke föreligger. För flertalet remissinstanser inom denna grupp torde emellertid principiella betänkligheter vara avgörande.

*Göta hovrätt* samt *länsstyrelserna i Jämtlands och Östergötlands län* åberopar i huvudsak endast de skäl som kommunallagskommittén anfört.

*Länsstyrelsen i Södermanlands län* förklarar att den, även om vissa praktiska fördelar skulle vara att vinna genom delegationsrätten, dock funnit övervägande skäl tala för att nuvarande förhållanden bibehålles. Framför allt synes det länsstyrelsen ur principiella synpunkter nödvändigt att kommunerna icke avhänder sig avgörandet i sista hand i frågor av så stor betydelse. Ett konfirmerande i förekommande fall av den centrala förhandlingsorganisationens förslag torde enligt länsstyrelsens mening i regel icke vålla större omgång eller besvär.

*Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* anser sig böra vitsorda, att en stark principiell motivering förebragts för kommunallagskommitténs avvisande hållning. Då den externa delegationsrätten icke synes utgöra något oombärligt moment i den kommunala förhandlingsordningen, torde förslaget om sådan rätt enligt länsstyrelsens mening böra genomföras endast i den mån detta skulle visa sig vara ett allmänt önskemål från kommunernas sida.

*Länsstyrelsen i Kalmar län* anser, att det för närvarande icke föreligger något praktiskt behov av att i lagstiftningen införa rätt till extern delegation och understryker samtidigt de principiella skälen mot en sådan ordning.

*Länsstyrelsen i Jönköpings län* framhåller, att det bl. a. måste anses olämpligt att ge en kanske tillfällig majoritet i fullmäktige möjlighet att fränhända kommunen dess behörighet att själv pröva hithörande frågor.

*Stadsfullmäktige i Hälsingborg* åberopar ett av stadens lönenämnd avgivet yttrande, i vilket det bl. a. heter.

Delegationsrätten står i uppenbar strid mot hela den lokala självstyrelsens idé. Även om det sett enbart ur lönenämndens synpunkt kan vara frestande att av praktiska skäl acceptera den uppdragna linjen, måste nämnden erinra om att de värden, som stå på spel, äro så oändligt mycket större än de praktiska fördelar, som skulle kunna utvinnas. — — — Utan decentralisering och lokal självstyrelse är det icke möjligt att hos medborgarna skapa det intresse för samhällets angelägenheter, som är en förutsättning för ett demokratiskt samhällsskick.

*Stadsfullmäktige i Vetlanda* framhåller, att kommunens egna organ alltid bör fatta de avgörande besluten om de kommunala utgifterna, även om dessa beslut — som i lönefrågor numera vanligen blir fallet — är av formell art. Genom att överlåta det slutliga avgörandet till en utomkommunal instans skulle man enligt stadsfullmäktiges mening i viss utsträckning skjuta åt sidan det kommunala besvärsinstitutet och principen om det odelade ansvaret; och en delegation av beslutanderätten kunde även lätt ge sken av att exempelvis stadsförbundet vore en städerna överordnad organisation.

*Fullmäktige i en landskommun* (Njutånger) gör gällande, att blotta tillvaron av en kommunal delegationslag kommer att animera flertalet kommuner att använda sig av densamma och att man därmed är inne på en farlig väg, eftersom kommunalmännens inflytande på och ansvar för lönefrågorna så småningom skulle helt försvinna. Och *fullmäktige i en annan landskommun* befarar, att vid extern delegation risk skulle finnas för att de lokala intressena icke bleve tillbörligen beaktade.

Det bör i detta sammanhang anmärkas, att flera remissinstanser, som i och för sig biträder förslaget om extern delegationsrätt, dock i viss mån ger kommunallagskommittén rätt i dess principiella betänkligheter. Sålunda säger sig *länsstyrelsen i Örebro län* icke vilja förneka, att en extern delegationsrätt skulle kraftigt bryta mot hittills hävdade principer angående delegationsrättens art, men detta till trots ansluter sig länsstyrelsen till förslaget under starkt framhållande av det nödvändiga i att de kommuner som så önskar skall kunna med enad styrka och såsom en reellt sett lika rustad part uppträda vid förhandlingsbordet. På samma sätt anför *stadsfullmäktige i Malmö*, att en extern kommunal delegationsrätt står i uppenbar strid med hela den kommunala självstyrelsens idé, men låter sina betänkligheter vika med hänsyn till de starka praktiska skälen.

*Stadsfullmäktige i Umeå* förklarar sig helt instämma i kommunallagskommitténs motivering mot extern delegation men konstaterar samtidigt att för städernas del en sådan delegation redan de facto genomförts. Enligt stadsfullmäktiges mening måste det i förevarande sammanhang ovillkorligen utredas, på vilka vägar man skall kunna förena å ena sidan kravet att offentlig förvaltning skall utövas i offentligrättsligt reglerade normer och under bibehållen självbestämmanderätt för den enskilda kommunen samt å andra sidan önskemålet om ett effektivt samgående i förhandlingsverksamheten mellan ett antal kommuner.

Kommunallagskommitténs invändning att man genom extern delegation skulle kunna undantaga vissa ärendens behandling från de regler, som i kommunallagen fastställes för den kommunala verksamheten (exempelvis bestämmelserna om valbarhet, beslutförhet, omröstning, jäv och besvärsrätt) har föranlett särskilda uttalanden från några remissinstansers sida. Så förklarar *stadsfullmäktige i Lund*, att gentemot denna invändning kan anföras att det här kommer att röra sig om organisationer, som kommunerna själva konstituerat och som därför är påverkade av de kommunala bestämmelserna. Vidare kan det enligt stadsfullmäktiges mening hävdas, att dessa organisationers verksamhet komme att vara föremål för stort offentligt intresse. — *Kommunalarbetsreförbundet* gör gällande, att ifrågavarande invändning torde vara av mycket ringa praktisk betydelse med hänsyn till att överenskommelserna om avtal och tjänstereglementen redan de facto avgörs genom överenskommelser mellan kommunernas och deras arbetstagarers organisationer.

Slutligen kan nämnas, att *kammarkollegium* och *LO* båda understryker att införandet av extern kommunal delegationsrätt icke synes vara beroende av att förhandlingsrättskommitténs förslag i övrigt vinner statsmakternas bifall.

### Departementschefen.

Ett framträdande drag i de senare årens utveckling på den svenska arbetsmarknaden har varit att arbetsgivarnas och arbetstagarnas centrala organisationer oftast utan stridsåtgärder lyckats lösa de problem som inställt sig. Inom den privata sektorn av arbetsmarknaden har de stora riksorganisationerna i allt större utsträckning träffat för medlemmarna bindande uppgörelser vid förhandlingsbordet.

Såsom framgår av vad jag tidigare anfört har även i fråga om det kommunala avtalsområdet en motsvarande tendens gjort sig gällande. De centrala arbetsgivarorganisationerna utgöres här av svenska landskommunernas förbund som bl. a. omfattar alla rikets landskommuner utom två, svenska stadsförbundet som bl. a. omfattar rikets samtliga städer och svenska landstingsförbundet som omfattar samtliga landsting. Inom dessa förbund har inrättats särskilda förhandlingsorgan — landskommunernas förbunds förhandlingsdelegation, stadsförbundets löne- och förhandlingsdelegation, landstingens lönenämnd — vilka i fråga om både arbetare och tjänstemän förhandlar och träffar preliminära överenskommelser med vederbörande centrala arbetstagarorganisationer. Någon rättslig möjlighet att vid förhandlingsbordet ingå *slutliga*, för parterna omedelbart bindande överenskommelser föreligger däremot som tidigare nämnts icke i dessa fall, utan det tillkommer varje berörd kommun att i efterhand pröva den preliminära uppgörelsen och besluta, om kommunen skall biträda densamma. Endast i undantagsfall lär det emellertid förekomma att en kommun gör avsteg från vad som preliminärt överenskommit vid centrala förhandlingar. Enligt vad som omvittnats från flera håll har kommunernas efterföljande godkännanden i stort sett karaktären av en formalitet. För städernas del har detta blivit särskilt framträdande, sedan svenska stadsförbundet år 1951 i sina stadgar infört en bestämmelse om skyldighet för förbundets medlemmar att, vid äventyr av uteslutning, följa de rekommendationer som förbundets löne- och förhandlingsdelegation meddelat. Vad landstingen angår tordé det, trots att någon motsvarighet till nyssnämnda bestämmelse icke finnes för deras vidkommande, över huvud ej ha hänt att ett landsting vägrat biträda en centralt träffad överenskommelse.

Det är mot bakgrunden av den nu antydda utvecklingen som man får se förhandlingsrättskommitténs förslag att genom en särskild kommunal delegationslag införa möjlighet för den kommun som så vill att åt kommun-

förbund, vari kommunen ingår som medlem, uppdraga att med bindande verkan för kommunen genom kollektivavtal eller annorledes enhetligt reglera anställningsvillkoren beträffande sådana arbetstagare, för vilka kommunen bestämmer lönen. Detta förslag utgör visserligen endast ett led i de åtgärder, som kommittén förordat i fråga om stats- och kommunaltjänstemännens förhandlingsrätt. Trots att kommitténs förslag i övriga delar icke torde komma att läggas till grund för lagstiftning, anser jag emellertid — i överensstämmelse med vad kammarkollegium och landsorganisationen uttalat i sina remissyttranden — att frågan om införande av extern kommunal delegationsrätt nu bör upptagas till behandling för sig. Som jag i det följande närmare skall utveckla berör denna fråga icke själva förhandlingsrättens begrepp.

De skäl förhandlingsrättskommittén åberopar för införande av den föreslagna delegationsrätten är främst av praktisk natur. Kommittén framhåller sålunda, att genom en dylik rätt skulle skapas förutsättningar för att göra anställningsvillkoren i kommunal tjänst mera likformiga för hela riket, vilket i sin tur skulle underlätta befattningshavarnas övergång från tjänst hos en kommun till en annan. Vidare framhålles, att förhandlingsverksamheten skulle rationaliseras och arbetsfreden lättare kunna bevaras. När flertalet av de remissinstanser som berört frågan om extern delegationsrätt ställt sig positiva till att en sådan rätt införes i lagstiftningen, har de därvid i stor utsträckning understrukit det praktiska värdet av reformen och samtidigt anfört att den utgör en naturlig följd av utvecklingen på förevarande område. Reformens betydelse för att rationalisera förhandlingsväsendet har särskilt utvecklats av de närmast berörda organisationerna, både på arbetsgivar- och arbetstagersidan. Jag tillåter mig här att hänvisa till den redogörelse jag i ett tidigare avsnitt lämnat för de yttranden som i denna del avgivits av landskommunernas förbunds förhandlingsdelegation, styrelsen för svenska stadsförbundet, LO, kommunalarbetareförbundet och TCO. Den enda representant för de berörda arbetsgivarorganisationerna som ställt sig tveksam till förslaget är landstingsförbundets styrelse. Denna anför i sitt yttrande, att den icke vill bestrida att det i vissa situationer kunde vara till fördel för förhandlingsorganet att kunna träffa en definitiv uppgörelse vid bordet men att för landstingens del det hittills tillämpade förfarandet fungerat väl och varit ägnat att skapa en intim kontakt mellan huvudmännen och deras förhandlingsorganisation samt att det således för landstingens vidkommande icke framträtt något större behov av den föreslagna externa delegationsrätten. Jag finner det i och för sig naturligt att problemet på detta sätt framstår i något annan dager, sett från landstingens synpunkt. Särskilt med hänsyn till landstingens ringa antal föreligger det otvivelaktigt väsentligt större möjligheter för landstingen än för andra kommunala enheter att på ett tillfredsställande sätt begagna det nuvarande systemet med preliminära överenskommelser.

Det torde böra framhållas, att även vissa av de remissinstanser som motsätter sig införandet av extern delegationsrätt betygar att en sådan rätt i och för sig skulle vara förenad med praktiska fördelar, men att å andra sidan flera remissinstanser inom denna grupp gör gällande att något verkligt behov av institutet icke föreligger. Som särskilt betydelsefullt i detta sammanhang framstår givetvis, att kommunallagskommittén i sitt betänkande med förslag till kommunallag m. m. uttalat den meningen att det för närvarande icke finns tillräckligt starka skäl för att i lagstiftningen införa extern delegationsrätt och därvid bl. a. åberopat, att det för att åstadkomma en mera effektiv förhandlingsverksamhet icke torde vara nödvändigt med en sådan reform. Kommittén hänvisar här särskilt till kommunernas möjlighet att delegera beslutanderätten i hithörande frågor till kommunal nämnd samt till stadsförbundets åtgärd att i sina stadgar införa en bestämmelse om åläggande för medlemmarna att vid äventyr av uteslutning följa vissa rekommendationer. Såsom kammarkollegium i sitt remissyttrande antytt synes nämnda åtgärd från stadsförbundets sida emellertid också kunna i viss mån åberopas som skäl för att behov av en rättslig reglering på området föreligger. Åtgärden i fråga kan tolkas som ett försök att — så långt nuvarande lagstiftning medger — skapa ett ersättningsmedel för en verklig extern delegationsrätt. Jag erinrar om att stadsförbundets styrelse i sitt remissyttrande förklarat, att angelägenheten av extern delegationsrätt blev ingående klarlagd just vid förbundets kongress år 1951, då den ifrågavarande bestämmelsen intogs i förbundets stadgar.

För egen del vill jag framhålla, att den utveckling mot ökad centralisering av det kommunala förhandlingsväsendet som ägt rum under senare tid icke kan väntas återgå. Man har nu på ifrågavarande område nått fram till ett läge, där det av flertalet berörda organisationer uppfattas som ett hinder att centrala uppgörelser icke kan ingås vid förhandlingsbordet. Erfarenheterna från den s. k. riksavtalsprincipens tillämpning på den privata arbetsmarknaden synes mig ge goda skäl att antaga, att ett system med möjlighet att träffa omedelbart bindande centrala uppgörelser skulle, även inom den kommunala sektorn, skapa ökade förutsättningar för arbetsfredens bevarande. Jag anser vidare, att tillämpningen av extern kommunal delegation över huvud skulle medföra en rationalisering och effektivisering av det kommunala förhandlingsväsendet, särskilt genom att möjliggöra förenkling av det administrativa arbetet och snabbare behandling av frågorna. Och den ökade enhetlighet i fråga om de kommunalanställdas löner och övriga anställningsvillkor som skulle kunna vinnas genom reformen borde i väsentliga hänseenden bli till fördel, både för kommunerna själva och för deras anställda. Från dessa praktiska synpunkter framstår enligt min mening en lagstiftning om extern kommunal delegationsrätt som önskvärd.

Jag övergår nu till att behandla de principiella synpunkter, som bör an-

läggas på denna lagstiftningsfråga. Såsom jag förut nämnt torde för flertalet av dem som motsatt sig införandet av extern delegationsrätt de principiella invändningarna vara avgörande. Kommunallagskommittén åberopar i första hand som skäl mot den ifrågavarande reformen, att den skulle betyda införandet av en för kommunallagstiftningen helt främmande princip, som skulle bryta ramen för denna lagstiftning, och att det skulle vara betänkligt att genom extern delegation möjliggöra en inskränkning i den kommunala självbestämmanderätten. Samma eller liknande skäl har anförts av flera remissinstanser. Bl. a. har framhållits, att vid extern delegation risk skulle föreligga för att de lokala intressena icke bleve tillbörligen beaktade. Förhandlingsrättskommittén, som delvis förutsett dessa invändningar, har förklarat sig icke vilja bestrida, att om delegationsrätten begagnas detta formellt sett innebär en inskränkning i den kommunala självbestämmanderätten. Emellertid ifrågasätter kommittén, hur mycket av självstyrelse som egentligen finns kvar på ifrågavarande område, och gör gällande att en sådan delegationsrätt som den här diskuterade reellt sett torde innebära större möjligheter att hävda självstyrelsen än den nuvarande situationen. Kommittén understryker vidare, att det icke är fråga om delegationstvång utan endast om delegationsrätt. Dessa tankegångar har närmare utvecklats av ett flertal remissinstanser. Sålunda framhåller kommunalarbetsförbundet, att man på det kommunala avtals- och löneområdet icke längre synes kunna tala om någon kommunal självbestämmanderätt i den mening kommunallagskommittén inlägger i begreppet, eftersom kommunerna själva om icke formellt så dock reellt lagt det faktiska avgörandet i kommunförbundens händer. Kammarkollegium anser, att kommunerna icke kan vara betjänta av att deras självbestämmanderätt formellt upphålles även där den genom samhällsförhållandenas utveckling sakligt sett inskränkes; och stadsförbundets styrelse åberopar att det skulle tillkomma kommuns fullmäktige att själva bestämma, om — och i så fall för hur lång tid och med vilka andra begränsningar — beslutanderätten i löne- och avtalsfrågor skulle överlätas till det centrala organet. Stadsförbundets styrelse framhåller vidare, att eftersom detta organ skulle vara en kommunernas egen organisation, måste man självfallet också kunna förutsätta, att organisationen ifråga skulle vid utövandet av de delegerade befogenheterna låta sig angeläget vara att ständigt hålla sig underrättad om de särskilda kommunernas synpunkter på förhandlingsfrågorna för att beakta deras speciella önskemål så långt det nödvändiga samordnandet medger.

Det är givetvis riktigt, att den ifrågavarande reformen skulle betyda att en ny princip infördes i vår kommunallagstiftning och att ramen för denna lagstiftning därigenom vidgades. Detta förhållande är enligt min mening icke något avgörande skäl för att reformen icke bör genomföras, om den från andra synpunkter framstår såsom angelägen. När det här gäller lämp-



ligheten av institutet extern kommunal delegationsrätt, är frågan om detta instituts betydelse för den kommunala självbestämmanderätten av särskilt stor vikt.

Jag har i flera andra sammanhang haft anledning att betona min övertygelse om att kommunernas verksamhetsformer bör regleras på ett sätt som är ägnat att bevara och utveckla kommunernas självstyrelse. Bl. a. har jag vid framläggandet av propositionen nr 210/1953 med förslag till kommunallag m. m. uttalat den principiella uppfattningen att kommunerna bäst fyller sina många uppgifter som lokala samhällsorgan om de åtnjuter relativ frihet på det organisatoriska området. Vad jag därvid närmast åsyftat är givetvis — liksom när man i allmänhet talar om kommunal självstyrelse — en frihet och självständighet i förhållande till statsmakterna. Nu ställs frihetskravet däremot i relation till kommunernas egna organisationer—föreningar som kommunerna själva bildat. Det är här fråga om ett delvis nytt problem. Jag är medveten om att det för den enskilda kommunen bör framstå som ytterst betydelsefullt, om frågor som spelar stor roll för dess ekonomi och som tidigare avgjorts av dess egna organ skulle överlämnas till en annan, utanför den kommunala organisationen stående instans för avgörande. Klart är att detta formellt skulle innebära väsentliga inskränkningar i den kommunala representationens befogenheter, och jag saknar ingalunda förståelse för de argument som kan anföras mot en sådan ordning. Men man måste även i detta sammanhang uppmärksamma den utveckling som redan ägt rum på ifrågavarande samhällsområde och som lett till att den lokala självbestämmanderätten i lönefrågor i stor utsträckning blivit utan reellt innehåll. Starka personalorganisationer ställer nu krav, som de enskilda kommunerna under stundom nödgas godtaga mot sin vilja. För att effektivare hävda sig i förhandlingsverksamheten samverkar då kommunerna genom sina centrala förbund, men de fördelar som därigenom står att vinna måste i stor utsträckning förvärfas till priset av att det verkliga avgörandet överlämnas till förbunden. Att åstadkomma ett system som bibehåller det faktiska avgörandet hos den enskilda kommunen och samtidigt tillgodoser önskemålet om effektivt centralt samgående i förhandlingsverksamheten torde icke vara möjligt. Det måste bli frågan om ett val. Liksom förhandlingsrättskommittén anser jag, att den kommunala självstyrelsens princip icke bör hindra att kommunerna får möjlighet att — om de så vill — även formellt överlämna beslutanderätten i vissa frågor till sina centrala organisationer. Jag är angelägen framhålla, att det här icke gäller en byråkratisk centralisering. Inom de centrala organisationerna kommer det sannolikt liksom hittills i regel att vara av kommunerna valda förtroendemän som förhandlar med arbetstagarerna. Det bör kunna förutsättas att man vid denna verksamhet kommer att upprätthålla så intim kontakt som möjligt mellan den centrala instansen och uppdragsgivarna-kommunerna. Jag vill vidare under-

stryka, att den externa delegationen bör kunna utformas på sådant sätt att den bibehåller så mycket av verkligt kommunalt inflytande som möjligt. Uppdraget till den centrala organisationen bör sålunda -- som förhandlingsrättskommittén anfört -- kunna begränsas, exempelvis till vissa frågekomplex eller viss avtalsituation. Uppenbart är vidare, att det -- såsom stadsförbundets styrelse förutsatt -- skall kunna lämnas för begränsad tid samt kompletteras genom särskilda direktiv. Ett uppdrag av ifrågavarande slag bör vara återkalleligt. Någon uttrycklig bestämmelse härom torde icke erfordras.

Kommunallagskommittén har mot en lagstiftning om extern kommunal delegationsrätt ytterligare invänt, att det ur principiell synpunkt skulle te sig egendomligt, om man genom att delegera vissa ärenden till ett utanför kommunen stående organ kunde undantaga dessa ärendens behandling från de regler som i kommunallagen fastställles för den kommunala verksamheten, exempelvis bestämmelserna om valbarhet, beslutförhet, omröstning, jäv och besvärsmöjligheterna. Av de sålunda antydda bestämmelserna har förhandlingsrättskommittén berört endast dem som avser besvärsmöjligheterna och har därvid anfört att -- med den konstruktion av delegationsrätten som kommittén föreslagit -- själva delegationsbeslutet torde kunna överklagas genom besvär, medan däremot arbetsgivarorganisationens för kommunen bindande beslut att godtaga viss uppgörelse skulle lämnas utanför besvärsmöjligheterna. Någon egentlig olägenhet därav kan dock enligt förhandlingsrättskommitténs mening knappast uppkomma bl. a. emedan kollektivavtalets formella giltighet enligt kommitténs förslag skulle kunna prövas på annat sätt. -- Kommunallagskommitténs ifrågavarande invändning har berörts endast av ett fåtal remissinstanser. För att bemöta densamma har man på ett håll anfört, att det här kommer att röra sig om organisationer som kommunerna själva konstituerat och som därför är påverkade av de kommunala bestämmelserna samt att dessa organisationers verksamhet kommer att vara föremål för stort offentligt intresse. På ett annat håll har man framhållit, att invändningen torde vara av mycket ringa praktisk betydelse, eftersom det avgörande redan de facto är de överenskommelser som ingås mellan de centrala organisationerna.

De bestämmelser som -- enligt vad kommunallagskommittén påpekar -- skulle förlora sin betydelse vid extern delegation avser två olika huvudområden, nämligen dels vissa formella grundsatser för kommunala organs sammansättning och verksamhet, dels reglerna om den genom besvärsinstitutet verkställda kontrollen över kommunala beslut. Vad förstnämnda område angår synes kommunallagskommitténs ifrågavarande invändning icke böra tillmätas avgörande betydelse. Med hänsyn till kommunförbundens sammansättning och stadgar samt till allmänna rättsgrundsatser på föreningsrättens område synes man för övrigt ha anledning vänta sig, att dessa förbund i praktiken skall tillämpa i stort sett samma principer som

det här gäller. Av större vikt är säkerligen frågan om besvärsinstitutet. Onekligen kommer det att innebära en viss begränsning av kontrollmöjligheterna, om man genom att begagna extern delegation skall kunna undandraga ett avgörande från besvärslagrens tillämpning. Jag vill emellertid erinra om att när det gäller beslut angående kollektivavtalsanställda kommunala arbetstagare besvärslagrens i stort sett saknar tillämpning. Frågor om kollektivavtals giltighet, bestånd och rätta innebörd m. m. prövas i stället av arbetsdomstolen. Det är alltså beträffande icke-kollektivavtalsanställd personal, d. v. s. främst kommunala tjänstemän med ämbetsansvar, som förlust av besvärsmöjligheterna skulle bli av betydelse. Förhandlingsrättskommittén har föreslagit, att möjligheten att ingå kollektivavtal skulle utsträckas till alla kommunalanställda och att frågan om giltigheten m. m. av kollektivavtal, avseende kommunala tjänstemän, skulle kunna prövas av en särskild tjänstedomstol. Som jag tidigare nämnt torde dessa förslag icke för närvarande komma att genomföras. Emellertid föreligger redan nu för icke-kollektivavtalsanställda kommunala arbetstagare som regel möjligheten att draga tvistefrågor i anledning av anställningsavtalet under allmän domstols prövning. Med hänsyn härtill och till besvärsinstitutets i stort sett formella karaktär anser jag i likhet med förhandlingsrättskommittén, att någon nämnvärd olägenhet knappast kan uppkomma genom att vid extern delegation den centrala instansens beslut lämnas utanför besvärsmöjligheterna.

I detta sammanhang vill jag understryka, att den ifrågavarande reformen icke är avsedd att utvidga det område, inom vilket kollektivavtal kan användas för att reglera de kommunalanställdas villkor. Även om den föreslagna lagstiftningen genomföres, kommer sålunda liksom hittills i åtskilliga fall kollektivavtalsformen att vara utesluten och den enhetliga regleringen måste då ske genom fastställande av tjänstereglementen eller dylikt. Som jag tidigare antytt är det ej heller meningen, att den föreslagna lagstiftningen skall ändra något av själva förhandlingsrättens begrepp. 1936 års lag om förenings- och förhandlingsrätt samt 1940 års lag om förhandlingsrätt för kommunala tjänstemän skall fortfarande gälla vid sidan av varandra. En självklar förutsättning för att en central organisation med stöd av kommunala delegationsbeslut skall kunna träffa avgöranden om enhetlig reglering av anställningsvillkoren i ett visst fall är att ärendet varit föremål för förhandlingar med vederbörande arbetstagarorganisationer. De bestämmelser om förhandlingsförfarandet som meddelas i 1940 års lag passar visserligen i åtskilliga hänseenden mindre väl för sådana centrala förhandlingar som det här gäller. Då det emellertid i fråga om dylika förhandlingar redan torde ha utbildats en av de närmast berörda parterna godtagen praxis synes några olägenheter därav icke behöva befaras. Jag vill erinra om att — enligt 2 § andra stycket 1940 års lag — förhandling å kommuns vägnar kan föras av ombud som kommunalmyndighet utsett

och att såsom dylikt ombud kan anlitas representant för kommunal arbetsgivarorganisation. Något hinder att utse själva organisationen till ombud torde icke föreligga. Enligt 1936 års lag tillkommer förhandlingsrätt arbetsgivaren (kommunen) eller organisation av arbetsgivare, vari han (den) är medlem. Innebörden av den föreslagna lagstiftningen blir därför, såvitt nu är i fråga, endast den att det öppnas möjlighet för kommunen att uppdraga åt arbetsgivarorganisationen att i samband med förhandlingar, vid vilka organisationen företräder kommunens arbetsgivarintressen, fatta för kommunen bindande beslut i ärende, som förhandlingen gäller.

Sammanfattningsvis vill jag säga, att skäl visserligen kan anföras såväl för som emot en lagstiftning om extern kommunal delegationsrätt, men att enligt min mening övervägande skäl talar för en dylik lagstiftning. Jag vill alltså förorda, att en rättslig reglering på ifrågavarande område genomföres i huvudsaklig överensstämmelse med förhandlingsrättskommitténs förslag. Att erforderliga bestämmelser icke intages i själva kommunallagarna utan meddelas i form av en särskild lag synes mig innebära den bl. a. från lagteknisk synpunkt mest tilltalande lösningen. Förhandlingsrättskommittén har föreslagit, att i vissa kommunallagar och specialförfattningar skall intagas hänvisningar till den särskilda lagen. Detta torde enligt min mening icke vara erforderligt. Mot införandet av dylika hänvisningar talar, att frågan om den *interna* kommunala delegationsrätten överhuvud icke är allmänt reglerad i lag (jämför härom propositionen nr 210/1953 s. 68—74 och konstitutionsutskottets utlåtande nr 22/1953 s. 16—18) och icke beröres i de författningsrum, varom här är fråga, samt att en hänvisning till den *externa* delegationsrätten därför skulle kunna verka missvisande.

Som tidigare nämnts har förhandlingsrättskommittén föreslagit, att 1940 års lag om förhandlingsrätt för kommunala tjänstemän skall upphävas. Kommittén har därför icke haft anledning överväga, huruvida införandet av extern kommunal delegationsrätt i och för sig skulle påkalla någon ändring i denna lag. I 1 § första stycket 1940 års lag stadgas nu, att kommunala tjänstemän äger att förhandla med vederbörande kommun, dock utan att inskränkning därigenom göres i kommunen eller kommunalmyndighet enligt lag eller författning tillkommande beslutanderätt. Enligt min mening bör här intagas en erinran om den rätt för kommunen att uppdraga beslutanderätten i vissa frågor till arbetsgivarorganisation, som den särskilda delegationslagen kommer att medföra.

I enlighet med de riktlinjer som här angivits har inom inrikesdepartementet upprättats förslag till *dels* lag om rätt för kommun att uppdraga beslutanderätten i vissa frågor till sammanslutning av kommuner (kommunal delegationslag), *dels* lag angående ändrad lydelse av 1 § lagen den 17 maj 1940 (nr 331) om förhandlingsrätt för kommunala tjänstemän.

Förstnämnda lagförslag torde i vissa delar böra något närmare motiveras.

En självklar grundsats för tillämpningen av lagförslagets huvudbestämelse synes vara, att en kommun icke kan delegera större befogenheter än den själv innehar och att beslut, som arbetsgivarorganisation med stöd av delegation meddelar, följaktligen icke får innehålla något som strider mot sådana föreskrifter i lag eller författning vilka begränsar kommunens egen beslutanderätt.

Ett uppdrag att med bindande verkan för kommunen sluta kollektivavtal eller på annat sätt enhetligt reglera anställningsvillkor måste som regel innebära befogenhet för arbetsgivarorganisationen att ikläda kommunen utgifter. Särskilt framträdande är detta i kollektivavtalsfallen, eftersom ett kollektivavtal från dagen för ikraftträdandet blir verksamt såväl beträffande tidigare som senare anställda arbetstagare. Innebär avtalet en höjning av löneförmånerna, måste detta omedelbart medföra en utgiftsökning för kommunen. Även om den icke-kollektivanställda personalen rättsligt sett intager en annan ställning, torde ifrågavarande förhållanden beträffande denna personal i praktiken ofta gestalta sig på motsvarande sätt. Jag vill emellertid understryka, att det kommunala tjänsteförhållandets rättsliga karaktär självfallet ej ändras genom lagstiftningen.

Begreppet »anställningsvillkor» återfinnes bl. a. i 4 § 1936 års lag om förenings- och förhandlingsrätt och 6 § 1940 års lag om förhandlingsrätt för kommunala tjänstemän samt, med annan formulering, i 1 § lagen om kollektivavtal. En jämförelse mellan dessa lagrum ger emellertid vid handen, att begreppet har en snävare innebörd i 1940 års lag, där det står sidoordnat med »arbets- och avlöningsvillkor», än i de båda andra lagrummen, där det torde innefatta även sistnämnda båda begrepp. När ordet »anställningsvillkoren» nu användes i förslaget till kommunal delegationslag, är det avsett att äga samma vida innebörd som i 1936 års lag och alltså innefatta även »arbets- och avlöningsvillkor».

Orden »enhetligt reglera anställningsvillkoren» begagnas för övrigt redan i 8 § lagen om vissa av landsting eller kommun drivna sjukhus, där »anställningsvillkoren» har den nyss angivna vidare betydelsen. Det bör framhållas, att ordet »enhetligt» torde innebära en viss begränsning.

Begreppet »arbetstagare i kommuns (kommunernas) tjänst» återfinnes såväl i 1 § 1936 års lag som i 1 § andra stycket 1940 års lag och har varit föremål för tolkning både i praxis och i litteraturen. Det synes därför lämpligt att använda begreppet även i förevarande sammanhang. Bestämningen »sådana — — — vilkas villkor det icke ankommer på statlig myndighet att fastställa» är främst avsedd att från delegationsmöjligheten utesluta de fall, då beslut om anställningsvillkor skall underställas statlig myndighets prövning (jämför 12 § 1940 års lag). Att beslutanderätten i dylika fall icke bör kunna överlämnas till arbetsgivarorganisation är uppenbart.

Den i andra stycket lagförslaget intagna bestämmelsen överensstämmer i sak med den definition av kommunbegreppet som lämnas i 1 § andra stycket 1940 års lag (beträffande innebörden av denna definition kan hänvisas till propositionen nr 4/1940 s. 18 f och 33). Med hänsyn till att begreppet kommun numera fastslagits i 1 § av den nya kommunallagen finner jag det emellertid riktigare att utforma bestämmelsen på sätt som här skett.

De föreslagna lagarna torde böra träda i kraft den 1 januari 1955, samtidigt med den nya kommunallagen.

Föredragande departementschefen hemställer härefter, att Kungl. Maj:t måtte genom proposition föreslå riksdagen

att antaga förut omnämnda inom inrikesdepartementet utarbetade förslag till

*d e l s lag om rätt för kommun att uppdraga beslutanderätten i vissa frågor till sammanslutning av kommuner (kommunal delegationslag),*

*d e l s lag angående ändrad lydelse av 1 § lagen den 17 maj 1940 (nr 331) om förhandlingsrätt för kommunala tjänstemän.*

Med bifall till denna av statsrådets övriga ledamöter biträdda hemställan förordnar Hans Maj:t Konungen, att till riksdagen skall avlätas proposition av den lydelse bilaga till detta protokoll utvisar.

Ur protokollet:  
*Torsten Jeppsson.*

---