

Nr 6.

Konstitutionsutskottets utlåtande i anledning av Kungl. Maj:ts proposition med förslag till lag om rätt för kommun att uppdraga beslutanderätten i vissa frågor till sammanslutning av kommuner (kommunal delegationslag) m. m. ävensom i ämnet väckt motion.

Till konstitutionsutskottet ha första kammaren den 9 och andra kammaren den 10 februari 1954 hänvisat en av Kungl. Maj:t till riksdagen avlåten proposition, nr 67, däri Kungl. Maj:t under åberopande av propositionen bilagt utdrag av statsrådsprotokollet över inrikesärenden för den 29 januari 1954 föreslagit riksdagen att antaga följande

1) 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 tillvarata 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.

2) Förslag

till

L a g

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 anges.

(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 ämbetsmannansvar.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1955.

Beträffande motiveringen till lagförslagen får utskottet, i den mån redogörelse därför icke lämnas i det följande, hänvisa till det vid propositionen fogade utdraget av statsrådsprotokollet.

I samband med propositionen har utskottet till behandling förehaft den inom riksdagen i anledning av propositionen väckta, till konstitutionsutskottet hänvisade motionen II: 520 av herr *Holmberg m. fl.*, i vilken motion hemställles, att riksdagen måtte avslå propositionen.

I fråga om de skäl motionärerna anfört får utskottet hänvisa till motionen.

Inledning.

Den förhandlingsrätt som tillkommer arbetstagare i kommunernas tjänst har olika innehåll, allteftersom fråga är om arbetstagare, vilka äro underkastade ämbetsansvar, och andra arbetstagare.

För arbetstagare i allmänhet regleras förhandlingsrätten genom lagen den 11 september 1936 (nr 506) om förenings- och förhandlingsrätt. Från tillämpningen av denna lag undantagas emellertid sådana arbetstagare i statens och kommunernas tjänst, som äro underkastade ämbetsansvar.

För dylika arbetstagare i kommunernas tjänst 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 skola få medbestämmanderätt i fråga om anställningsvillkoren. Förhandlingsrättens innebörd framgår av lagens 4 §, där förhandlingsrättens föremål anges vara reglering av anställningsvillkoren och förhållandet i övrigt mellan arbetsgivare och arbetstagare. I likhet med möjligheten att sluta kollektivavtal tillkommer förhandlingsrätten å ena sidan arbetsgivare eller förening av arbetsgivare samt å andra sidan förening av arbetstagare. Förhandlingsrätt för part medför skyldighet för andra parten att träda i förhandling. Förhandlingarna förutsättas regelmässigt skola leda fram till kollektivavtal eller annan rättsligt bindande överenskommelse mellan parterna.

1940 års lag om förhandlingsrätt för kommunala tjänstemän avser i princip endast att bereda arbetstagarna tillfälle att, innan vederbörande myndighet fattar beslut rörande deras anställningsförhållanden, framföra sina synpunkter och önskemål i frågan. Genom den sålunda åt arbetstagarna tillerkända rätten att i hithörande frågor förhandla med vederbörande kommun göres icke någon inskränkning i den kommunen eller kommunalmyndigheten enligt lag eller författning tillkommande beslutanderätten. Förhandling äger rum mellan kommun, å ena, samt förening av arbetstagare, å andra sidan. Förhandlingsrätt tillkommer dock endast förening, åt vilken socialstyrelsen tillerkänt sådan rätt.

Det kommunala förhandlingsväsendet har i praktiken utvecklat sig i annan riktning än som förutsatts i lagstiftningen. Inom kommunerna användes 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. För tjänstemännen ha kommunerna ofta frångått den i lagstiftningen förutsatta principen att tjänstemannaorganisationerna sakna medbestämmanderätt. Under senare år har i åtskilliga fall hänt, att mellan kommunala myndigheter och tjänstemannaorganisationer förts förhandlingar om intressefrågor i former, som stå nära den i 1936 års lag om förenings- och förhandlingsrätt reglerade förhandlingsordningen. Förhandlingarnas resultat ha godtagits av de beslutande organen på sådant sätt, att de i viss mån blivit jämförliga med kollektivavtal. Även avlöningsreglementen äro numera ofta tillkomna efter regelrätta förhandlingar och med godkännande av vederbörande arbetstagarorganisation.

Vid jämförelse med vad som gäller inom den privata sektorn av arbetsmarknaden framstår som ett betydelsefullt särdrag för den kommunala förhandlingsverksamheten — oavsett om den avser tjänstemän eller andra

arbetstagare — att kommunernas arbetsgivarorganisationer icke kunna träffa för medlemmarna bindande uppgörelser vid förhandlingsbordet utan endast preliminära överenskommelser. Den delegation av beslutanderätt som enligt gällande rätt kan förekomma i samband med kommunala förhandlingar är uteslutande av *intern* natur: en kommunal representation kan ej uppdraga åt annan än kommunal nämnd (eller motsvarade organ) att utöva beslutanderätt i hithörande frågor.

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 ha därvid kommit till olika slutsatser.

Förhandlingsrättskommittén.

Med stöd av Kungl. Maj:ts bemyndigande den 23 april 1948 tillkallade chefen för socialdepartementet den 30 juni samma år sakkunniga — 1948 års förhandlingsrättskommitté — för utredning av frågan om vidgad förhandlingsrätt för stats- och kommunalanställda tjänstemän, vilka vore underkastade ämbetsansvar, samt därmed sammanhängande frågor.

I sitt den 31 december 1951 avgivna betänkande om stats- och kommunaltjänstemäns förhandlingsrätt (SOU 1951: 54) har kommittén uttalat ett bestämt önskemål om att möjlighet till extern delegation för kommunerna öppnas och även utarbetat förslag till särskild lag i ämnet.

Beträffande de mellan kommunerna och deras tjänstemän förda förhandlingarna anser kommittén det vara tydligt, att förhållandena tenderade att utveckla sig mot samma ordning som vore gällande för den privata arbetsmarknaden med riksorganisationer som avtalslutande parter. Det syntes därför kommittén som om tiden skulle vara mogen att bereda laglig möjlighet för den kommun som så ville att befullmäktiga en central kommunal organisation att för kommunens räkning sluta kollektivavtal. Därigenom skulle enligt kommittén förutsättningar skapas för att göra anställningsvillkoren i kommunal tjänst mera likformiga, vilket i sin tur skulle underlätta möjligheterna för de kommunala befattningshavarna att övergå från tjänst hos en kommun till en annan. Vidare skulle förhandlingsverksamheten rationaliseras och arbetsfreden lättare kunna bevaras.

Förhandlingsrättskommittén diskuterar därefter de invändningar, som kunde väntas mot en reform i antydd riktning med hänsyn därtill, att den stode i strid med den kommunala självstyrelsens idé. Kommittén framhåller härutinnan, bland annat, att fråga endast vore om en delegationsrätt, icke ett delegationstvång. Fullmakten till den centrala organisationen skulle kunna begränsas exempelvis till vissa bestämda frågekomplex eller till viss

avtalssituation, och den skulle naturligtvis kunna återkallas, även om den borde kunna göras oåterkallelig för viss angiven tid. Formellt sett innebure delegationsrätten en inskränkning i den kommunala självbestämmanderätten. Reellt sett torde nämnda rätt åter innebära större möjligheter att hävda självstyrelsen än den nuvarande situationen. Ur föreningsfrihetens synpunkt vore det ganska egendomligt, att icke kommunerna skulle äga samma rätt som andra arbetsgivare att genom sammanslutning tillvarataga sina intressen. — En sålunda ifrågasatt lagstiftning borde enligt kommittén införas, oavsett huruvida den under den närmaste framtiden komme att utnyttjas i större utsträckning eller icke. Det vore icke lätt att improvisera den, om det i en given situation skulle befinnas allmänt önskvärt att ha tillgång till den.

Kommittén behandlar slutligen frågan hur den föreslagna reformen lagtekniskt borde genomföras och framhåller härutinnan bl. a., att detta smidigast låte sig göra i form av en särskild lag, som kommunalrättsligt sett närmast bleve att jämställa med 1936 års lag om förenings- och förhandlingsrätt, i vad den avsåge kommunalarbetarna, och 1940 års lag om förhandlingsrätt för kommunala tjänstemän.

Kommunallagskommittén.

Kommunallagskommittén har behandlat frågan om rätt till extern delegation för kommunerna i sitt den 4 februari 1952 avlämnade betänkande III med förslag till kommunallag m. m. (SOU 1952: 14).

Efter att ha framhållit behovet av intern delegationsrätt för kommunerna — d. v. s. rätt för fullmäktige i en kommun att till kommunal nämnd överlåta beslutanderätten — i bl. a. avtals- och lönefrågor uttalar kommunallagskommittén, att enligt dess förmenande tillräckligt starka skäl för närvarande icke finnes för att i lagstiftningen införa rätt för kommunerna att till ett organ utanför den enskilda kommunen, låt vara en sammanslutning, vari kommunen inginge såsom medlem, överlåta beslutanderätt i frågor av sådan art som de här berörda. En sådan rätt skulle innebära en för kommunallagstiftningen helt främmande princip, som skulle bryta ramen för denna lagstiftning. Den enskilda kommunen skulle få möjlighet att överlåta vissa för kommunen mycket betydelsefulla avgöranden åt en instans som icke ens vore offentligt rättsligt 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.

Slutligen anför kommittén, under erinran om den redan nu föreliggande möjligheten för kommunerna att låta en central förhandlingsorganisation förhandla och träffa preliminära uppgörelser, att det för att åstadkomma en mera effektiv central förhandlingsverksamhet icke heller torde vara nödvändigt att införa en dylik extern delegationsrätt.

Remissyttrandena.

Av de myndigheter och organisationer, som i sitt yttrande över *förhandlingsrättskommitténs* betänkande behandlat frågan om extern delegationsrätt för kommunerna, ha flertalet biträtt kommitténs förslag i denna del. Bland dem som sålunda tillstyrkt förslaget kunna nämnas hovrätten över Skåne och Blekinge, kammarkollegium, socialstyrelsen, två länsstyrelser, fullmäktige i 25 kommuner — bland dem stadsfullmäktige i Stockholm, Göteborg och Malmö — två landstings förvaltningsutskott, Svenska landskommunernas förbund, Svenska stadsförbundet, LO och TCO.

I avstyrkande riktning ha uttalat sig Göta hovrätt, fyra länsstyrelser, fullmäktige i tre städer — däribland Hälsingborg — fullmäktige i tre landskommuner samt ett landstings förvaltningsutskott.

Styrelsen för Svenska landstingsförbundet har ställt sig tveksam till frågan om lagfästade av extern delegationsrätt.

Även bland de myndigheter och organisationer, som yttrat sig över *kommunallagskommitténs* betänkande i denna del, ha flertalet förordat införandet av extern delegationsrätt. Så är fallet med bl. a. Svenska kommunalarbetsförbundet och Sveriges kommunaltjänstemannaförbund.

De skäl, som i remissvaren anförts för eller emot införandet av extern delegationsrätt, äro i huvudsak desamma som de i de båda kommittébetänkandena anförda. Ur kommunalarbetsförbundets yttrande må rörande förhandlingsverksamhetens omfattning anföras, att förbundet har omkring 2 500 kollektivavtal med landets kommuner av skilda slag rörande arbets- och lönevillkor för arbetstagare hos kommunerna, vilka avtal väsentligen grunda sig på överenskommelser med kommunförbunden.

1953 års allmänna kommunallagsrevision.

I anslutning till proposition nr 210/1953, varigenom förslag till kommunallag m. m. framlades för riksdagen, förklarade sig departementschefen närmast böjd för att biträda förhandlingsrättskommitténs ståndpunkt och sålunda förorda, att kommun medgäves rätt till extern delegation av beslutanderätten i löne- och avtalsfrågor. Med hänsyn emellertid till de delade meningar, som i frågan kommit till uttryck såväl hos de båda kommittéerna som i remissyttrandena över deras förslag, framhöll departementschefen tillika, att frågan borde övervägas ytterligare och underställas först 1954 års riksdag.

Konstitutionsutskottet anslöt sig i sitt utlåtande (nr 22) i anledning av nämnda proposition till sistnämnda mening, att frågan om extern delega-

tion icke borde bli föremål för slutligt ställningstagande i då förevarande sammanhang. Riksdagen godkände utskottets utlåtande i denna del.

Propositionen.

Propositionens förslag innebär, att genom en särskild lag möjlighet införes för kommun som så vill 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. Samtidigt föreslås att i 1940 års lag om förhandlingsrätt för kommunala tjänstemän intages en erinran om den sålunda föreslagna rätten för kommunerna att i vissa frågor uppdraga beslutanderätten till arbetsgivarorganisation.

I sin motivering till den föreslagna lagstiftningen uttalar *departementschefen*, efter en återblick på de nu rådande förhållandena inom det kommunala förhandlingsväsendet och en sammanfattande redogörelse för förhandlingsrättskommitténs och kommunallagskommitténs ställningstaganden i den föreliggande frågan:

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.

Departementschefen övergår därefter till att beröra de principiella synpunkter som av de båda kommittéerna och remissinstanserna anlagts på förevarande fråga och fortsätter:

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 lämpligheten 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 understundom 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 förvärfvas 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 arbetstagarna. 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 understryka, 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.

Vidare upptager departementschefen till granskning den av kommunallagskommittén gjorda invändningen därom, att det ur principiell synpunkt skulle te sig egendomligt om genom delegation av vissa ärenden till ett organ utanför kommunen dessa ärendens behandling kunde undantagas från de i kommunallagen fastställda reglerna för den kommunala verk-

samheten, såsom bestämmelserna om valbarhet, beslutförhet, omröstning, jäv och besvärsmätt. Härutinnan anför departementschefen för sin del följande.

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 besvärreglernas tillämpning. Jag vill emellertid erinra om att när det gäller beslut angående kollektivavtalsanställda kommunala arbetstagare besvärreglerna 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 besvärmöjligheterna 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 besvärmöjligheterna.

I detta sammanhang framhåller departementschefen, att den föreslagna reformen icke innebär några förändringar på kollektivavtalsrättens område eller rörande förhandlingsrättens begrepp och reglering i övrigt. Han fortsätter.

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 över huvud icke

2 — Bihang till riksdagens protokoll 1954. 5 saml. 2 avd. Nr 6.

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.

Departementschefen lämnar därefter en närmare motivering för det förstnämnda lagförslaget och framhåller bl. a., att en kommun givetvis icke kunde delegera större befogenheter än den själv innehade och att ett av arbetsgivarorganisation på grund av delegation meddelat beslut följaktligen icke finge innehålla något som strede mot sådana föreskrifter i lag eller författning, som begränsade kommunens egen beslutanderätt. Vidare erinras om att en delegation av beslutanderätten i frågor om enhetlig reglering av anställningsvillkor i regel innebure befogenhet för arbetsgivarorganisationen att ikläda kommunen utgifter. Särskilt framträdande vore detta i kollektivavtalsfallen. Slutligen uttalar departementschefen, att de föreslagna lagarna torde böra träda i kraft den 1 januari 1955, samtidigt med den nya kommunallagen.

Utskottet.

Ett framträdande drag i de senare årens utveckling på den svenska arbetsmarknaden är att arbetsgivarnas och arbetstagarnas centrala organisationer oftast utan stridsåtgärder lyckats lösa de problem som inställt sig. Inom den privata sektorn av arbetsmarknaden ha de stora riksorganisationerna i allt större utsträckning träffat för medlemmarna bindande uppgörelser vid förhandlingsbordet. Även på det kommunala avtalsområdet har en motsvarande tendens gjort sig gällande. Förhandlingar om de kommunala arbetstagarnas arbetsvillkor bedrivs sålunda i stor utsträckning mellan vederbörande centrala arbetsgivarorganisationer, å ena, samt arbetstagarnas organisationer, å andra sidan. Arbetsgivarorganisationerna utgöras här av de tre kommunförbunden, Svenska landskommunernas förbund, Svenska stadsförbundet och Svenska landstingsförbundet. Inom dessa förbund ha särskilda förhandlingsorgan inrättats för förhand-

lingar rörande anställningsvillkoren för de kommunala arbetstagarna, både arbetarna och tjänstemännen. Den utveckling mot ökad centralisering av det kommunala förhandlingsväsendet som sålunda ägt rum under senare tid kan icke väntas återgå.

Den kommunala förhandlingsverksamheten uppvisar emellertid, såsom av det föregående framgår, i förhållande till den privata arbetsmarknadens förhandlingar det betydelsefulla särdraget, att kommunernas arbetsgivarorganisationer icke vid förhandlingsbordet kunna träffa för kommunerna bindande uppgörelser utan endast preliminära överenskommelser. Varje berörd kommun har därför att i efterhand taga ställning till den preliminära uppgörelsen och besluta huruvida den vill biträda densamma eller icke. Av flertalet berörda organisationer uppfattas det som ett hinder att centrala uppgörelser icke kunna ingå vid förhandlingsbordet. Erfarenheterna från den s. k. riksavtalsprincipens tillämpning på den privata arbetsmarknaden ge anledning antaga, att ett system med möjlighet att träffa omedelbart bindande centrala uppgörelser skulle, även inom den kommunala sektorn, skapa ökade förutsättningar för arbetsfredens bevarande. Tillämpningen av extern kommunal delegation skulle över huvud kunna medföra en rationalisering och effektivisering av det kommunala förhandlingsväsendet. Den ökade enhetlighet i fråga om de kommunalanställdas löner och övriga anställningsvillkor, som skulle kunna vinnas genom ett dylikt system, kan bliva till fördel både för kommunerna själva och för deras anställda. Från nu anförda synpunkter skulle det otvivelaktigt vara av värde om kommunerna utrustades med möjlighet att utnyttja tidsenliga former för tryggnad av enhetliga principer för lösningen av de kommunala spörsmål som här avses.

Från kommunalrättslig ståndpunkt kan emellertid anmärkas, att den föreslagna lagstiftningen skulle betyda att en ny princip infördes i vår kommunallagstiftning och att ramen för denna därigenom vidgades. När det gäller att bedöma lämpligheten av införande av extern kommunal delegationsrätt är frågan om detta instituts betydelse för den kommunala självbestämmanderätten av särskild vikt. Härvid måste beaktas, att den kommunala förhandlingsverksamhetens utveckling — betingad av förhållandena på arbetsmarknaden — nått dithän att de enskilda kommunerna regelmässigt följa den centrala organisationens rekommendationer. Beträffande ett förbund — Svenska stadsförbundet — har till och med i stadgarna införts 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. Det centrala förhandlingsorganet har genom en sådan utveckling, reellt sett, kommit att utgöra även det beslutande organet, vilket fått till följd att kommunernas beslutanderätt i hithörande frågor erhållit en alltmera formell prägel. Liksom förhandlingsrättskommittén och departementschefen anser utskottet därför att den kommunala självstyrelsens prin-

cip icke bör hindra att kommunerna få möjlighet att även formellt överlämna beslutanderätten i frågor som här avses till sina centrala organisationer. Anmärkas må, att såväl kommunernas anslutning till dessa organisationer som möjligheten att lämna desamma uppdrag i hithörande frågor är av fullt frivillig natur. Utskottet tillstyrker därför den föreliggande propositionen och avstyrker alltså den i ämnet väckta motionen.

Utskottet vill i detta sammanhang understryka departementschefens uttalande att lagförslaget icke syftar till en byråkratisk centralisering. Inom de centrala organisationerna kommer det sannolikt liksom hittills i regel att vara av kommunerna valda förtroendemän som förhandla med arbetstagarna. Med hänsyn härtill kan förutsättas, att vid denna verksamhet så intim kontakt som möjligt kommer att upprätthållas mellan den centrala instansen och uppdragsgivarna-kommunerna. Den externa delegationen bör vidare, såsom departementschefen framhållit, kunna utformas på sådant sätt, att den bibehåller så mycket av verkligt kommunalt inflytande som möjligt. Uppdraget till den centrala organisationen bör sålunda kunna begränsas, exempelvis till vissa frågekomplex eller viss avtalsituation; det bör vidare vara återkalleligt.

På grund av vad sålunda anförts får utskottet hemställa,

att riksdagen måtte, med avslag å motionen II: 520, antaga de i förevarande proposition framlagda förslagen till *dels* lag om rätt för kommun att uppdraga beslutanderätten i vissa frågor till sammanslutning av kommuner (kommunal delegationslag) *dels ock* lag angående ändrad lydelse av 1 § lagen den 17 maj 1940 (nr 331) om förhandlingsrätt för kommunala tjänstemän.

Stockholm den 11 mars 1954.

På konstitutionsutskottets vägnar:

HARALD HALLÉN.

Närvarande:

från första kammaren: herrar Elmgren*, Englund, Wahlund*, Hällgren, Sandberg, Fritiof Karlsson, Damström, Georg Pettersson och Arrhén*; samt

från andra kammaren: herrar Hallén, Pettersson i Norregård, Fast, Spångberg*, Olsson i Mora*, Nilsson i Göingegården, Hammar, Adamsson, Rimås och Andersson i Linköping.

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.

Reservationer

av herrar *Pettersson* i Norregård och *Sandberg*.