

Yttrande över betänkandet 2019 års riksdagsöversyn

(2020/21:URF1)

Sammanfattning

Riksdagens ombudsmän (JO) har beretts tillfälle att yttra sig över det rubricerade betänkandet.

Mitt yttrande begränsas till de aspekter JO har att beakta och de delar av betänkandet som rör beslutsordningen för tecknande av kollektivavtal och stridsåtgärder, riksdagsstyrelsens inhämtande av yttrande från Lagrådet och skyldigheten för bl.a. JO att inhämta behövliga upplysningar innan en framställning görs till riksdagen. Jag vill framhålla att jag har förståelse för de överväganden som ligger bakom kommitténs förslag i aktuella delar. Jag anser dock att det i vissa avseenden krävs ytterligare överväganden och djupare analys inom ramen för det fortsatta lagstiftningsarbetet. Mina synpunkter utvecklas i det följande.

Beslutsordningen för tecknande av kollektivavtal och stridsåtgärder (kapitel 18)

Den beslutsordning som kommittén föreslår innebär att riksdagsdirektören, i stället för riksdagsstyrelsen, kommer att besluta om centrala kollektivavtal samt lockouter och andra stridsåtgärder som i dag regleras i 10 § 6 lag (2011:745) med instruktion för Riksdagsförvaltningen (instruktionen). Jag instämmer i kommitténs bedömning att det finns praktiska skäl som talar för en förändring av detta slag och att en sådan ordning kan förväntas bli mer effektiv. Jag har vidare stor förståelse för synpunkten att den centrala arbetsgivarfunktionen bör utövas självständigt, utan politisk inblandning.

Mot intresset av att politiker inte beslutar i arbetsmarknadspolitiska åtgärder står dock intresset av JO:s självständighet i förhållande till den offentliga förvaltningen. Det är inte en självklar ordning att en chef för en förvaltningsmyndighet, som JO utövar tillsyn över, ska besluta om JO:s kollektivavtal och eventuella stridsåtgärder. En analys av hur den föreslagna ordningen förhåller sig till JO:s oberoende hade alltså varit värdefull. I detta sammanhang kan även nämnas att det

inom ramen för en parlamentarisk utredning för närvarande pågår en översyn av JO och att vikten av JO:s oberoende framhålls i direktiven för den utredningen (1191-2019/20).

Det finns också skäl att väcka frågan om det skulle gå att uppnå en effektivare process med mindre ingripande åtgärder än de kommittén föreslår. Redan i dag är det exempelvis möjligt för riksdagsstyrelsen att i brådskande fall delegera rätten att fatta beslut enligt 10 § 6 instruktionen till riksdagsdirektören (se 17 § andra stycket instruktionen).

I betänkandet föreslås även ändringar i instruktionen som innebär att JO ska ingå i ett arbetsgivarkollegium som Riksdagsförvaltningen ska höra inför bl.a. slutande av centrala kollektivavtal. Kollegiet får även till uppgift att lämna råd till riksdagsdirektören inför beslut om bl.a. kollektivavtal (s. 213).

Att Riksdagsförvaltningen ska höra riksdagens myndigheter regleras i dag i 2 § instruktionen. Av betänkandet framgår dock att Riksdagsförvaltningen i praktiken sällan efterfrågar synpunkter på förhandlingsfrågor från de andra myndigheterna (s. 210). Jag välkomnar naturligtvis en strukturerad lösning som säkerställer att JO får inflytande inför beslut om kollektivavtal och stridsåtgärder. Jag vill dock även framhålla att jag, oavsett om de föreslagna ändringarna genomförs eller inte, utgår från att JO tillförsäkras inflytande vid förhandlingsfrågor som är av principiell natur eller av större betydelse för myndigheten.

Riksdagsstyrelsens inhämtande av yttrande från Lagrådet (kapitel 19)

Kommittén föreslår att andra riksdagsorgan än riksdagsstyrelsen bör åläggas att inhämta behövliga upplysningar innan de lägger fram förslag till riksdagen. Dessa organ ska däremot inte åläggas att inhämta yttrande från Lagrådet. Jag kan konstatera att det redovisade underlaget för förslaget om skyldighet att inhämta behövliga upplysningar är knapphändigt. En sådan skyldighet skulle innebära en principiellt ny uppgift för JO och det saknas överväganden kring den frågan. Vilka praktiska och ekonomiska konsekvenser förslaget får för berörda myndigheter diskuteras inte heller. Det saknas vidare överväganden som rör behov av ändring i lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän.

I betänkandet föreslås också att riksdagsstyrelsen ska åläggas att inhämta yttrande från Lagrådet i de fall styrelsen avser att föreslå en lag eller ändring i en lag som faller inom området för Lagrådets granskning. Jag har naturligtvis förståelse för kommitténs önskemål om att riksdagen ska få ett väl genomarbetat förslag av hög kvalitet. Samtidigt kan jag konstatera att det i dag endast är riksdagen och regeringen, från vilka det finns möjlighet att utkräva politiskt ansvar, som får inhämta yttrande från Lagrådet (se 8 kap. 21 § regeringsformen). Att bearbeta Lagrådets synpunkter är ett arbete som regelmässigt i vart fall delvis kan innebära rättspolitiska överväganden. Jag efterfrågar därför en djupare analys av vilka eventuella nackdelar det skulle kunna medföra att frångå en ordning där endast renodlat politiska organ får inhämta Lagrådets synpunkter. Vid ett sådant arbete

bör även eventuella för- respektive nackdelar med en ordning där både riksdagsstyrelsen och konstitutionsutskottet inhämtar yttrande från Lagrådet belysas.

Jag noterar också att det i betänkandet framförs att det i en kommande utredning kan finnas skäl att se över riksdagsstyrelsens roll, och att styrelsens roll som myndighetsstyrelse eventuellt bör renodlas (s. 206 f.). Vad en sådan ändring kan få för konsekvenser för de förslag som lämnas i kapitel 19 berörs inte. Det kan övervägas om det är lämpligt att ändra styrelsens uppdrag på det föreslagna sättet innan den principiella frågan om styrelsens roll har utretts.

Enligt kommittén finns det ett mycket begränsat behov av att reglera att övriga riksdagsorgan ska inhämta Lagrådets yttrande i samband med att de använder sin förslagsrätt (s. 231 f.). En djupare analys utifrån principiella utgångspunkter skulle välkomnas.