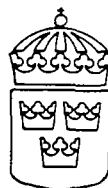


Regeringens proposition

1993/94:77



En ombildning av arbetsgivarorganisationen för
det statliga området

Prop.
1993/94:77

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 18 november 1993

Bengt Westerberg

Anne Wibble
(Finansdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

Riksdagen har godkänt att Statens arbetsgivarverk ombildas till en uppdragsmyndighet fr.o.m. den 1 juli 1994 (rskr. 1992/93:205).

I propositionen lägger regeringen fram fyra lagförslag som i huvudsak innebär att riksdagens beslut fullföljs samtidigt som det läggs fast att arbetsgivarorganisationen för det statliga området skall bedriva sin verksamhet i form av en uppdragsmyndighet.

I en *lag om ändring av regeringsformen* föreslås sålunda att bestämmelserna om att finansutskottet skall godkänna avtal i frågor om anställningsvillkor för statens arbetstagare tas bort. Ändringen i regeringsformen föranleder konsekvensändringar i *riksdagsordningen* och i *sekretesslagen (1980:100)*.

I propositionen läggs dessutom fram förslag till en *lag om upphävande av lagen (1965:576) om ställföreträdare för kommun vid vissa avtalsförhandlingar m.m.* (ställföreträdarlagen).

Lagarna föreslås träda ikraft den 1 januari 1995.

1	Förslag till riksdagsbeslut	3
2	Lagtext	4
2.1	Förslag till lag om ändring i regeringsformen	4
2.2	Förslag till lag om ändring i riksdagsordningen	5
2.3	Förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)	6
2.4	Förslag till lag om upphävande av lagen (1965:576) om ställföreträdare för kommun vid vissa avtalsförhandlingar m.m.	8
3	Ärendet och dess beredning	9
4	Behöver finansutskottet godkänna avtal om anställningsvillkor?	10
5	Behövs en ställföreträdarlag?	12
6	I vilken form skall arbetsgivarorganisationen för det statliga området bedriva sin verksamhet?	17
7	Vem skall få skilja chefen för arbetsgivarorganisationen för det statliga området från anställningen?	23
8	När och hur skall ombildningen av arbetsgivarorganisa- tionen genomföras?	25
9	Författningskommentar	26
9.1	Förslaget till lag om ändring i regeringsformen	26
9.2	Förslaget till lag om ändring i riksdagsordning	27
9.3	Förslaget till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)	27
9.4	Förslaget till lag om upphävande av lagen (1965:576) om ställföreträdare för kommun vid vissa avtalsför- handlingar m.m.	28
Bilaga 1	Sammanfattningen i betänkandet Staten och arbetsgivar- organisationerna (SOU 1992:100)	29
Bilaga 2	Lagrådsremissens lagförslag	31
Bilaga 3	Lagrådets yttrande	33
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde	36

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 1993/94:77

Regeringen föreslår att riksdagen

1. antar regeringens förslag till
 - lag om ändring i regeringsformen,
 - lag om ändring i riksdagsordningen,
 - lag om ändring i sekretesslagen (1980:100),
 - lag om upphävande av lagen (1965:576) om ställföreträdare för kommun vid vissa avtalsförhandlingar m.m.,
2. godkänner det regeringen förordar om
 - den form i vilken arbetsgivarorganisationen för det statliga området skall bedriva sin verksamhet (avsnitt 6).

2 Lagtext

2.1 Förslag till lag om ändring i regeringsformen

Härigenom föreskrivs att 9 kap. 11 § regeringsformen skall upphöra att gälla vid utgången av år 1994.

Härigenom föreskrivs i fråga om riksdagsordningen¹
dels att 4 kap. 16 § skall upphöra att gälla,
dels att 4 kap. 5 § och tilläggsbestämmelsen 4.8.1 skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse***4 kap.****5 §**

Finansutskottet skall, utöver sina uppgifter enligt 8 kap. 6 § *samt* 9 kap. 4 § *och* 11 § regeringsformen, bereda ärenden om allmänna riktlinjer för den ekonomiska politiken och för budgetregleringen samt ärenden som rör riksbankens verksamhet.

Finansutskottet skall, utöver sina uppgifter enligt 8 kap. 6 § *och* 9 kap. 4 § regeringsformen, bereda ärenden om allmänna riktlinjer för den ekonomiska politiken och för budgetregleringen samt ärenden som rör riksbankens verksamhet.

Skatteutskottet skall, utöver sin uppgift enligt 8 kap. 6 § regeringsformen, bereda ärenden om statliga och kommunala skatter.

4.8.1

Beslut av finans- och skatteutskottet i fråga som avses i 8 kap. 6 § regeringsformen *och av finansutskottet i fråga om godkännande enligt 9 kap. 11 § regeringsformen* meddelas regeringen genom skrivelse.

Beslut av finans- och skatteutskottet i fråga som avses i 8 kap. 6 § regeringsformen meddelas regeringen genom skrivelse.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 1995.

2. Den upphävda paragrafen gäller dock fortfarande i fråga om vad som före ikraftträdandet har förekommit vid behandlingen i finansutskottet av frågor enligt 9 kap. 11 § regeringsformen.

¹ Riksdagsordningen omtryckt 1992:43.

Härigenom föreskrivs att 6 kap. 5 § och 11 kap. 2 § sekretesslagen (1980:100)¹ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 kap.
5 §

Sekretess gäller för uppgift som har tillkommit eller inhämtats för att användas vid facklig förhandling på den offentliga sektorn eller vid förberedelse för sådan förhandling, om det kan antas att det allmännas eller statligt eller kommunalt företags ställning som förhandlingspart försämraras om uppgiften röjs. Med facklig förhandling på den offentliga sektorn avses sådan förhandling i fråga angående förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare, vari myndighet, sammanslutning av kommuner eller statligt eller kommunalt företag har att delta.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst fem år. *Beträffande handling som har upprättats hos eller inkommit till riksdagens finansutskott gäller sekretessen dock längst till dess förhandlingsöverenskommelse har träffats eller förhållandet annars har reglerats.*

Vid tillämpningen av denna paragraf ankommer det på myndighet, som har att självständigt handlägga ärende om förhandling i fråga angående förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare, att pröva fråga om utlämnande till enskild av uppgift som hänför sig till ärendet. *Beträffande uppgift hos riksdagens finansutskott ankommer det dock på utskottet att pröva frågan.* Om förhandlingsärende har uppdragits åt sammanslutning av kommuner, ankommer prövningen av frågan inom en viss kommun på den myndighet inom kommunen som handlägger sådant ärende.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst fem år.

Vid tillämpningen av denna paragraf ankommer det på myndighet, som har att självständigt handlägga ärende om förhandling i fråga angående förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare, att pröva fråga om utlämnande till enskild av uppgift som hänför sig till ärendet. Om förhandlingsärende har uppdragits åt sammanslutning av kommuner, ankommer prövningen av frågan inom en viss kommun på den myndighet inom kommunen som handlägger sådant ärende.

¹ Lagen omtryckt 1992:1474.

11 kap.**2 §**

Föreskrifterna i 1 kap. 2-4 §§ gäller inte för ledamot av riksdagen såvitt avser uppgift som han har erhållit under utövandet av sitt uppdrag. Föreskrifter om tystnadsplikt för sådan ledamot och för tjänsteman i riksdagen finns i 10 kap. 7 § regeringsformen samt 2 kap. 4 § och 4 kap. 15 och 16 §§ riksdagsordningen.

För uppgift om vad som har förekommit vid sammanträde med riksdagens kammare gäller sekretess enligt denna lag endast om sammanträdet har hållits inom stängda dörrar. För uppgift som har intagits i kammarens protokoll gäller sekretess enligt denna lag endast i fall som avses i 2 kap. För uppgift i annat riksdagens protokoll eller beslut gäller sekretess enligt denna lag endast i de fall som avses i 2 kap. samt 6 kap. 5 och 6 §§.

Erhåller riksdagen från regeringen uppgift som är sekretessbelagd där, gäller sekretessen också hos riksdagen.

Föreskrifterna i 1 kap. 2-4 §§ gäller inte för ledamot av riksdagen såvitt avser uppgift som han har erhållit under utövandet av sitt uppdrag. Föreskrifter om tystnadsplikt för sådan ledamot och för tjänsteman i riksdagen finns i 10 kap. 7 § regeringsformen samt 2 kap. 4 § och 4 kap. 15 § riksdagsordningen.

För uppgift om vad som har förekommit vid sammanträde med riksdagens kammare gäller sekretess enligt denna lag endast om sammanträdet har hållits inom stängda dörrar. För uppgift som har intagits i kammarens protokoll gäller sekretess enligt denna lag endast i fall som avses i 2 kap. För uppgift i annat riksdagens protokoll eller beslut gäller sekretess enligt denna lag endast i de fall som avses i 2 kap. och 6 kap. 6 §.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 1995.
 2. I fråga om handlingar som har upprättats hos eller inkommit till riksdagens finansutskott före ikraftträdandet gäller 6 kap. 5 § och 11 kap. 2 § i sin äldre lydelse.

2.4 Förslag till lag om upphävande av lagen (1965:576) om ställföreträdare för kommun vid vissa avtalsförhandlingar m.m.

Prop. 1993/94:77

Härigenom föreskrivs att lagen (1965:576) om ställföreträdare för kommun vid vissa avtalsförhandlingar m.m. skall upphöra att gälla vid utgången av år 1994.

Den upphävda lagen gäller fortfarande i fråga om fastställande av anställnings- eller avtalsvillkor för sådana arbetstagare som anges i 18 kap. 13 § tredje stycket lagen (1962:381) om allmän försäkring.

Den svenska arbetsmarknaden uppvisar i dag en splittrad bild på arbetsgivar sidan. För det statliga området finns det numera två arbetsgivarorganisationer. De är Statens arbetsgivarverk — främst företrädande de statliga förvaltningsmyndigheterna och domstolarna — och Arbetsgivareföreningen BOA. Vissa av staten ägda bolag är anslutna till Svenska Arbetsgivareföreningen. Vidare finns det statligt ägda bolag som inte är medlemmar i någon arbetsgivarorganisation. Med stöd av en särskild lagstiftning och med denna sammanhörande riksdagsbeslut medverkar Statens arbetsgivarverk vid förhandlingar om anställningsvillkor för arbetstagare hos vissa icke-statliga arbetsgivare (jfr avsnitt 5).

Regeringen tillsatte i mars 1992 en kommitté — Arbetsgivarkommittén — med uppdrag att bl.a. lämna förslag till en framtida utformning av statens centrala arbetsgivarfunktion (se dir. 1992:31).

Arbetsgivarkommittén överlämnade i början på hösten 1992 sitt betänkande Staten och arbetsgivarorganisationerna (SOU 1992:100). Kommitténs sammanfattning av betänkandet finns i *bilaga 1*.

Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i prop. 1992/93:100 bil. 8.5. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Finansdepartementet (dnr 4734/92).

Med utgångspunkt i Arbetsgivarkommitténs förslag lade vi i 1993 års budgetproposition (prop. 1992/93:100 bil. 8 under F1 s. 85-93) fram förslag att ombilda Statens arbetsgivarverk till en uppdragsmyndighet som från och med budgetåret 1994/95 skall finansieras genom avgifter. Riksdagen godkände att den statliga arbetsgivarorganisationen ombildas med den inriktning som vi förordat (bet. 1992/93:AU10, rskr. 1992/93:205).

I denna proposition följer vi i huvudsak upp riksdagens beslut att ombilda Statens arbetsgivarverk till en uppdragsmyndighet och lägger fram fyra lagförslag (*avsnitten 4 och 5*). Frågan om vilken närmare organisation som skall väljas för arbetsgivarorganisationen tas upp i *avsnitt 6*. Vem som skall kunna skilja arbetsgivarorganisationens chef från anställningen behandlas i *avsnitt 7*. Vi redovisar i *avsnitt 8* när och hur reformen närmare är tänkt att genomföras. I *avsnitt 9* kommenteras lagförslagen närmare.

Lagrådet

Regeringen beslutade den 7 oktober 1993 att inhämta Lagrådets yttrande över de lagförslag som finns i *bilaga 2*.

Lagrådets yttrande finns i *bilaga 3*.

Lagrådet har vid sin granskning av lagförslagen som sådana inte funnit skäl till någon erinran. Enligt Lagrådets uppfattning fanns det emellertid sådan tveksamhet kring vissa konstitutionella frågor att Lagrådet inte har ansett sig på föreliggande material kunna tillstyrka att de remitterade förslagen läggs till grund för lagstiftning.

Vi återkommer till Lagrådets synpunkter i avsnitten 6 och 9.4. Av de till Lagrådet remitterade förslaget läggs i denna proposition bara fram förslaget till upphävande av ställföreträdarlagen (se avsnitten 5 och 9.4). Därvid har vissa ändringar gjorts i lagtexten.

Förslaget till lag om ändring i sekretesslagen består av rena konsekvensändringar (se avsnitt 9.3). I den delen får det anses att Lagrådets hörande skulle sakna betydelse på grund av frågans beskaffenhet och det lagförslaget kan därför bli föremål för proposition till riksdagen utan föregående lagrådsprövning.

4 Behöver finansutskottet godkänna avtal om anställningsvillkor?

Regeringens förslag: Finansutskottet skall inte längre godkänna avtal i frågor om anställningsvillkor som gäller statens arbetstagare eller i övrigt tillhör riksdagens prövning.

Förslaget medför att 9 kap. 11 § regeringsformen upphävs samt att konsekvensändringar görs i riksdagsordningen och i sekretesslagen.

Kommitténs förslag: Enligt Arbetsgivarkommitténs direktiv (dir. 1992:31) skulle den nuvarande lydelsen av 9 kap. 11 § regeringsformen vara utgångspunkt för kommitténs överväganden. Kommittén har därför inte lagt fram något förslag i denna del (se betänkandet s. 77 f. och 99).

Remissinstanserna: *Juridiska fakultetsstyrelsen vid Uppsala universitet* och *Stockholms universitets Juridiska fakultetsnämnd* sätter i fråga om inte en konsekvens av ett genomförande av kommitténs förslag blir att 9 kap. 11 § regeringsformen måste upphävas.

Bakgrunden till regeringens förslag

1965 års förhandlingsrättsreform

Genom 1965 års förhandlingsrättsreform fick de statsanställda förhandlingsrätt och rätt att träffa kollektivavtal (jfr prop. 1965:60). Dessförinnan hade staten såsom arbetsgivare i princip ensidigt bestämt de statsanställdas löne- och anställningsvillkor. Lönefrågorna utgjorde därvid en betydelsefull del av budgetbehandlingen i riksdagen. I praktiken hade emellertid ett system utvecklats, där villkoren för de statsanställda fastställdes efter förhandlingar och överenskommelser mellan de fackliga organisationerna och regeringen.

I anslutning till förhandlingsrättsreformen inrättades en *riksdagens löne-delegation* för att tillförsäkra riksdagen insyn i förhandlingsarbetet och därmed ett reellt inflytande (se bl.a. prop. 1964:140 och bet. 1964:KU19). Lönelegationens uppgifter var att dels överlägga med ett av regeringen utsett statsråd i förhandlingsfrågor om anställningsvillkor som skulle gälla för statens arbetstagare eller i övrigt tillhörde riksdagens prövning, dels på riksdagens vägnar godkänna avtal i sådana förhandlingsfrågor eller, om frågan hade undantagits från avtal, förslag till reglering av den.

Syftet med lönelegationen nåddes emellertid inte. Delegationen ansågs spela en oklar roll och den befann sig långt från politikens centrum (se Ds C 1983:2).

Finansutskottet tar över lönelegationens uppgifter

Riksdagen beslöt under våren 1985 om en långtgående delegering till regeringen av rätten att slutligt godkänna avtal. Riksdagen beslöt vidare att lönelegationen skulle upphöra vid utgången av år 1985 (jfr prop. 1984/85:100 bil. 2, bet. 1984/85:KU34). Genom en ändring i 9 kap. 11 § regeringsformen övertog finansutskottet den 1 januari 1986 lönelegationens tidigare uppgifter. Finansutskottets funktion skulle därvid bli att på riksdagens vägnar ta ställning till avtal som gäller en generell reglering av anställningsvillkoren för statens arbetstagare i samband med de allmänna avtalsrörelserna eller som annars är av mer avsevärd, självständig statsfinansiell betydelse.

Skälen för regeringens förslag: En bärande idé i Arbetsgivarkommitténs förslag är att de avtal som en arbetsgivarorganisation för det statliga området träffar varken skall behöva godkännas av riksdagen eller regeringen. Undantag skall gälla för huvudavtalen, såvitt avser bl.a. skyddet mot samhällsfarliga konflikter, och medbestämmandeavtalet för regeringskansliet (MBA-R).

I 1993 års budgetproposition (prop. 1992/93:100 bil. 8 s. 89) anslöt vi oss till kommitténs uppfattning i denna del. Vi betonade vidare vikten av att myndigheterna och arbetsgivarorganisationen tar på sig ett fullt ansvar för alla typer av kostnader som följer av kollektivavtal.

Vi ifrågasatte därvid om ett sådant förfarande kan anses helt förenligt med bestämmelserna i 9 kap. 11 § regeringsformen. Vi uttalade att finansmakten kan utövas på ett annat och bättre sätt än det nuvarande, nämligen genom i förväg fastställda ramar för förvaltningskostnaderna och ett direkt ställningstagande till myndigheternas anslag i statsbudgeten, utan att dessa i efterhand räknas upp på grundval av träffade avtal.

Riksdagen godkände vårt förslag (rskr. 1992/93:205). Eftersom finansutskottet alltså inte längre skall bl.a. behöva godkänna avtal i frågor rörande anställningsvillkor för statens arbetstagare, återkommer vi nu med ett förslag att 9 kap. 11 § regeringsformen skall upphävas.

5 Behövs en ställföreträdarlag?

Regeringens förslag: Ställföreträdarlagen skall upphävas.

Kommitténs förslag: Motsvarar delvis regeringens förslag. Arbetsgivarkommittén föreslog att den nuvarande ställföreträdarlagen skulle ersättas med en ny ställföreträdarlag som avsågs omfatta de allmänna försäkringskassorna samt Svenska kyrkans församlingar och kyrkliga samfundigheter, de senare dock bara såvitt avser sådana anställnings- eller arbetsvillkor för präster som får bestämmas genom avtal. Kommittén föreslog även att den nya ställföreträdarlagen skulle kunna omfatta sådana universitet och högskolor som bedriver sin verksamhet som en från staten fristående stiftelse (se betänkandet s. 85 ff. och 123 f.).

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker kommitténs förslag eller lämnar det utan erinran.

Försäkringskassaförbundet och *Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund* avstyrker kommitténs förslag och anser att försäkringskassorna och Pastoratsförbundet själva fullt ut skall få utöva arbetsgivarfunktionen gentemot de anställda på respektive område.

Statens löne- och pensionsverk påpekar att förslaget torde innebära att vissa icke-statliga arbetsgivare med offentlig ställning inte längre kommer att omfattas av det statliga pensionsavtalet. *Nordiska museet* och *Riksutställningar* anser det angeläget att även fortsättningsvis få omfattas av ställföreträdarlagen bl.a. för att personalen skall kunna omfattas av de statliga pensions- och trygghetsavtalen. *DIK-förbundet* framför motsvarande synpunkter med avseende på kulturinstitutionerna.

Bakgrunden till regeringens förslag

Vem företräder staten i frågor om kollektivavtal?

Enligt förordningen (1976:1021) om statliga kollektivavtal, m.m. sluter Statens arbetsgivarverk bl.a. kollektivavtal på statens vägnar, med undantag för arbetstagare hos riksdagen eller dess myndigheter. Med stöd av förordningen beslutar verket också om lockout eller någon annan stridsåtgärd mot arbetstagare i staten. Verket företräder också staten i sådana tvister mellan staten och arbetstagare hos staten som skall handläggas enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister.

1965 års lag om ställföreträdare för kommuner vid vissa avtalsförhandlingar m.m. (*ställföreträdarlagen*) anses innebära att staten i vissa i lag eller i särskilda beslut av riksdagen fastställda fall förbehållit sig att få medverka vid fastställandet av anställnings- och arbetsvillkor för en del arbetstagare hos kommuner och vissa andra icke-statliga arbetsgivare, nämligen inom det statligt lönerulerade området. Det sagda innebär emellertid inte att staten på grund härav blir att anse som arbetsgivare för de av ställföreträdarlagen berörda anställda i deras anställningsförhållanden.

Omfattningen av ställföreträdarlagens tillämpningsområde får ses mot bakgrund av att vissa icke-statliga arbetsgivares personalkostnader — helt eller delvis — har finansierats genom statsbidrag. Genom ställföreträdarlagen har staten medverkat i frågor främst om villkor för löner och liknande avlöningsförmåner eller allmänna anställningsvillkor. Utanför lagens tillämpningsområde faller dock ett antal frågor, såsom arbetsmiljöfrågor, som avgörs av andra än staten (jfr prop. 1975/76:105 bil. 2 s. 204 f.).

Med stöd av ställföreträdarlagen och kungörelsen (1965:577) med tillämpningsföreskrifter till lagen om ställföreträdare för kommun vid vissa avtalsförhandlingar m.m. sker statens medverkan genom Statens arbetsgivarverk eller myndighet som regeringen bestämmer. Enligt ett regeringsbeslut den 19 november 1981 har regeringen uppdragit åt Statens arbetsgivarverk att gemensamt med de allmänna försäkringskassorna sluta och säga upp kollektivavtal rörande arbetstagare hos allmän försäkringskassa. Vad som sägs om Statens arbetsgivarverk i ställföreträdarlagen eller 1965 års kungörelse skall enligt beslutet i stället gälla verket efter samråd med försäkringskassorna.

Det är svårt att fullt ut tolka innebörden och omfattningen av ställföreträdarlagen. Denna särskilda problematik är redovisad i departementspromemorian Förenklad ställföreträdarlag (Ds 1991:2) som efter remissbehandling utgjort underlag för Arbetsgivarkommitténs överväganden i frågan.

Med utgångspunkt i bl.a. övervägandena i departementspromemorian och i Arbetsgivarkommitténs betänkande torde ställföreträdarlagen — i fråga om alla de avtalsbara villkor som var reglerade genom sådana statliga bestämmelser som gällde antingen vid utgången av år 1965 eller i varje fall senast vid utgången av år 1967 — ha följande tillämpningsområde.

Enligt ställföreträdarlagen skall vid tillämpningen av lagen allmän försäkringskassa jämföras med kommun. Av 18 kap. 13 § tredje stycket lagen (1962:381) om allmän försäkring torde följa att ställföreträdarlagen är tillämplig på *anställda vid försäkringskassorna*. I lagen om allmän försäkring föreskrivs nämligen statlig medverkan vid fastställande av de försäkringskassanställdas *anställnings- och arbetsvillkor* (jfr Ds 1991:2 s. 7 och 20). Dessa villkor för de försäkringskassanställda fast-

ställs för närvarande inom ramen för samförhandlingar mellan Statens arbetsgivarverk och Försäkringskassförbundet.

Ställföreträdarlagen är också tillämplig på *biskops- och prästtjänster i Svenska kyrkan*. Enligt 32 kap. 11 § kyrkolagen (1992:300) skall *avlöningsförmånerna* för dem som innehar biskopstjänster eller prästtjänster i pastorat och stiftssamfälligheter fastställas under statlig medverkan (jfr prop. 1987/88:31 s. 226). Med *statligt reglerad pension* förstås i 35 kap. 22 § kyrkolagen pension för biskopar och präster som enligt lag eller särskilda beslut av riksdagen fastställs under medverkan av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Inom det kyrkliga området företräds arbetsgivaren av domkapitlet med stöd av Statens arbetsgivarverks föreskrifter om utövande av arbetsgivarens befogenheter enligt 3 § huvudavtalet (HA) den 24 juni 1993 (arbetsgivarnyckel). Statens arbetsgivarverk sluter kollektivavtal med bindande verkan för kyrkokommunerna efter samråd med Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund. Pastoratsförbundet företräder därvid som arbetsgivarorganisation närmare 1 000 församlingar och kyrkliga samfälligheter i Svenska kyrkan. I de lokala förhandlingarna har Statens arbetsgivarverk delegerat rätten att sluta avtal om bl.a. prästernas löner till en särskild förhandlingsdelegation i varje stift som utses av domkapitlet och Pastoratsförbundets stiftsförbund.

Genom ett *riksdagsbeslut år 1966* (rskr. 1966:203) blev ställföreträdarlagen tillämplig på vissa anställda hos Stiftelsen Stockholms internationella fredsforskningsinstitut (SIPRI) med undantag för kontraktanställda forskare och forskningsassistenter (se prop. 1966:76 och prop. 1990/91: 100 bil. 4). I riksdagsbeslutet föreskrivs nämligen statlig medverkan vid reglering av anställningsvillkoren för tjänster som förs upp på institutets personalförteckning. En bestämmelse av motsvarande innehåll finns intagen i stadgarna för SIPRI. Det kan nämnas att i 1990 års SIPRI-utrednings betänkande SIPRI 90 om SIPRIs finansiering och arbetsformer (SOU 1990:69 s. 74 ff.) föreslogs att den nuvarande statliga regleringen för tjänster hos institutet skall upphöra.

Enligt ytterligare ett *riksdagsbeslut år 1967* (prop. 1967:131, bet. 1967:SU134, rskr. 1967:327) torde ställföreträdarlagen vara tillämplig på alla avtalsbara anställnings- eller arbetsvillkor som var statligt reglerade före den 1 januari 1968 (se Ds 1991:2 s. 37). Genom senare lagstiftning och beslut har ändringar därefter skett i den krets som beslutet kan anses omfatta (se bl.a. prop. 1987/88:144, bet. 1988/89:KrU6, rskr. 1988/89:77 och prop. 1989/90:41, bet. 1989/90:UbU9, rskr. 1989/90:58).

Det särskilda huvudavtalet

I sammanhanget kan även noteras det särskilda huvudavtalet för den offentliga sektorn (SHA) från år 1976 som avser att förhindra att avtal på den offentliga sektorn kränker den politiska demokratin och som vidare ger uttryck för en strävan efter fredliga förhandlingar med undvi-

kande av stridsåtgärder. Avtalet är på arbetsgiversidan träffat av förutom Statens arbetsgivarverk och de båda kommunförbunden också Försäkringskassornas förhandlingsorganisation samt Pastoratsförbundet.

Skälen för regeringens förslag

Den nuvarande ställföreträdarlagen bör upphävas

En utgångspunkt för riksdagens beslut att ombilda Statens arbetsgivarverk till formen av en uppdragsmyndighet var att tillskapa en enda arbetsgivarorganisation för de statliga myndigheterna som ges en gentemot regeringen så fristående ställning som möjligt (prop. 1992/93:100 bil. 8 s. 89).

En central arbetsgivarorganisation för det statliga området är också motiverad utifrån bl.a. följande skäl. En central arbetsgivarfunktion underlättar en samordning av anställningsvillkor på det statliga området. Det kan därvid vara angeläget att upprätthålla enhetliga s.k. allmänna anställningsvillkor om bl.a. semestrar, trygghetssystem, pensioner samt sjuk- och arbetsskadefrågor. En central arbetsgivarorganisation medger också effektivare regleringar av övergripande förhandlingsordningar, konflikträtt m.m. för att uppnå en stabilitet på arbetsmarknaden och minska riskerna för arbetskonflikter. Inom myndighetsområdet förutsätter dessutom 1965 års förhandlingsrättsreform att konflikträtten hålls samman på central nivå inom respektive huvudorganisation.

För att en central arbetsgivarorganisation för det statliga området skall ges tillräcklig styrka bör den förutom de statliga förvaltningsmyndigheterna och domstolarna också kunna på uppdrag företräda icke-statliga arbetsgivare verksamma förträdesvis inom det statliga området.

För att även arbetstagersidan skall uppleva en arbetsgivarorganisation på det statliga området som en tydlig och kraftfull motpart krävs också att tillräckliga mandat ges avseende de arbetsgivare som organisationen skall företräda. Detta gäller särskilt i fråga om konflikträtten och att träffa bindande kollektivavtal (se vidare avsnitt 6).

Mot bakgrund av denna strävan att skapa en stark arbetsgivarorganisation för det statliga området saknas därför motiv för att behålla en reglering i form av en särskild ställföreträdarlag. Såsom framgått är dessutom den nuvarande ställföreträdarlagens innebörd och omfattning oklar och genom denna osäkerhet motverkas lagstiftarens ursprungliga intentioner. Vi föreslår därför att ställföreträdarlagen upphävs.

Frivilligt ställföreträderskap för icke-statliga arbetsgivare

Den icke-statliga arbetsgivare som i dag med bl.a. stöd av ställföreträdarlagen obligatoriskt företräds av Statens arbetsgivarverk skall också i framtiden kunna företrädas av arbetsgivarorganisationen för det statliga området, om arbetsgivaren önskar det.

De icke-statliga arbetsgivare det här är fråga om är bl.a. följande:

Stiftelsen Svenska Institutet, Stockholms internationella fredsforskningsinstitut (SIPRI), Stiftelsen WHO Collaborating Centre on International Drug Monitoring, Stiftelsen Riksställningar, Stiftelsen Nordiska museet, Stiftelsen Tekniska Museet, Svenska språknämnden samt Skogs- och lantbruksakademien (jfr Ds 1991:2 s. 9 och SOU 1992:100 s. 85).

Några icke-statliga arbetsgivare som i dag omfattas av ställföreträdarlagen har uttryckt viss oro för att ett upphävande av den lagen skulle innebära att deras anställda inte längre kommer att omfattas av bl.a. det statliga pensionsavtalet. De avtal det här närmast är fråga om är pensionsavtalet (PA-91), avtalet den 29 januari 1988 om statens tjänstegrupplivförsäkring (TGL-S), avtalet om trygghetsfrågor (TA) och avtalet om ersättning vid personskada (PSA). De nämnda avtalen gäller enligt sina villkor — med vissa undantag bl.a. för de allmänna försäkringskassorna — för arbetstagare för vilka Statens arbetsgivarverk har rätt att sluta kollektivavtal om avlönings- eller anställningsvillkor.

Efter det att ställföreträdarlagen upphävts kommer det inte att finnas något hinder för berörda icke-statliga arbetsgivare att uppdra åt arbetsgivarorganisationen för det statliga området att sluta kollektivavtal om de anställdas anställnings- eller avlöningsförmåner. Väljer emellertid en arbetsgivare att inte lämna ett sådant förhandlingsuppdrag och de nämnda pensions- och trygghetsavtalen därför inte kommer att bli omedelbart tillämpliga, kan ändå de anställdas pensioner komma att betalas av staten. Det förutsätter i så fall att regeringen föreskriver att den icke-statliga arbetsgivaren skall omfattas av förordningen (1991:1427) om tjänstepension för vissa arbetstagare med icke-statlig anställning.

Behövs ett obligatoriskt ställföreträderskap för vissa icke-statliga arbetsgivare också i framtiden?

I 1993 års budgetproposition konstaterade vi bl.a. att frågan om ändrat huvudansvar för sjuk- och arbetsskadeförsäkringen för närvarande övervägs (se prop. 1992/93:100 bil. 6 s. 6) och att Kyrkoberedningen skall överväga bl.a. frågan om prästernas framtida tjänsteorganisation (se dir. 1992:45). Detta bör enligt vår mening numera inte innebära något hinder för att ställföreträdarlagen i sin helhet kan upphävas vid utgången av år 1994.

Med hänsyn till bl.a. betydelsen av att konflikträtten för det statliga området även framgent hålls samman på central nivå avser vi att under våren 1994 komma åter till riksdagen med förslag till ändring i lagen om allmän försäkring beträffande föreskrifter om fastställande av anställnings- eller arbetsvillkor för de försäkringskasseanställda.

Om de fortsatta övervägandena i fråga om anställda på biskops- och prästtjänster i Svenska kyrkan inte skulle leda till slutsatsen att det är mer ändamålsenligt att tillämpa en annan ordning än den nuvarande, måste före utgången av år 1994 motsvarande ändring beträffande konflikträtten göras i kyrkolagen som den här aviscrade i lagen om allmän försäkring.

6 I vilken form skall arbetsgivarorganisationen för det statliga området bedriva sin verksamhet

Regeringens förslag: Arbetsgivarorganisationen för det statliga området skall bedriva sin verksamhet i form av en uppdragsmyndighet.

Kommitténs förslag: Motsvarar delvis regeringens förslag. Arbetsgivarorganisationens förslag innebär att den statliga arbetsgivarorganisationen förutom de statliga myndigheterna under regeringen också skall företräda de arbetsgivare som omfattas av en ny ställföreträdarlag. Bara de arbetsgivare som sålunda obligatoriskt företräds av arbetsgivarorganisationen skall få rösträtt vid organisationens årsmöten (se betänkandet s. 81-84).

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser lämnar förslaget utan erinran. Många remissinstanser ställer sig emellertid frågande till kommitténs förslag till fördelning av rösterna vid föreslagna arbetsgivarorganisationens årsmöten.

Hovrätten för Västra Sverige, Kamrarrätten i Sundsvall och Överstyrelsen för civil beredskap respektive *Justitiekanslern, Domstolsverket* och *Statskontoret* samt *Juridiska fakultetsstyrelsen vid Uppsala universitet* och *Stockholms universitets Juridiska fakultetsnämnd* avstyrker eller ställer sig tveksamma till kommitténs förslag i denna del.

Riksrevisionsverket förordar att regeringen utser delar av arbetsgivarorganisationens styrelse.

Statens arbetsgivarverk anser att kommitténs definition av myndigheter som skall ha medlemsliknande status gentemot organisationen varken är entydig eller har givits närmare arbetsgivarpolitisk motivering. Verket föreslår att regeringen skall kunna medge andra arbetsgivare än myndigheter att kunna få tillhöra den föreslagna arbetsgivarorganisationen.

Några remissinstanser — däribland *Statskontoret, Statens arbetsgivarverk, Chalmers Tekniska Högskola, Sveriges Lantbruksuniversitet* och *Patent- och registreringsverket* — efterlyser en närmare analys av olika associationsformer för en arbetsgivarorganisation för det statliga området som alternativ till myndighetsformen.

Bakgrunden till regeringens förslag

Allmänna utgångspunkter för en arbetsgivarorganisation på det statliga området

Syftet med den av riksdagen godkända reformen (rskr. 1992/93:205) är

att skapa en från regeringen mer fristående arbetsgivarorganisation som på likartade villkor kan samverka med andra arbetsgivarorganisationer på arbetsmarknaden och ta ansvar för en lönebildning som främjar samhällsekonomisk balans och ökad konkurrenskraft.

Statens arbetsgivarverk ombildat till en uppdragsmyndighet är avsedd att bli en starkare och mera sammanhållen arbetsgivarorganisation för det statliga området som kan företräda myndigheternas och på området verksamma icke-statliga arbetsgivares intressen i centrala arbetsgivarpolitiska frågor, särskilt i förhandlingar om kollektivavtal inom löne- och personalpolitikens område.

En arbetsgivarorganisation för det statliga området i form av en uppdragsmyndighet förutsätter dels att den från och med budgetåret 1993/94 införda reformen med ramar för myndigheternas förvaltningskostnader fungerar tillfredsställande, dels att myndigheterna fullföljer sitt arbetsgivaransvar fullt ut.

I 1993 års budgetproposition (prop. 1992/93:100 bil. 8 s. 90) angav vi de närmare uppgifter som en uppdragsmyndighet och arbetsgivarorganisation för det statliga området borde ha. Vi nämnde bl.a. uppgifterna att företräda de statliga myndigheternas intressen i centrala arbetsgivarpolitiska frågor och i förhandlingar om kollektivavtal som reglerar löner och övriga anställningsvillkor samt att samordna den statliga arbetsgivarpolitiken. Utöver detta borde arbetsgivarorganisationen kunna erbjuda den service och rådgivning som myndigheterna efterfrågar, under förutsättning att detta stöd har en tydlig koppling till arbetsgivarorganisationens grundläggande uppgifter.

Arbetsgivarorganisationen borde också mot särskild ersättning kunna medverka vid förhandlingar och biträda icke-statliga arbetsgivare.

Ett årsmöte som en ny ledningsform i en myndighet?

I 1993 års budgetproposition (prop. 1992/93:100 bil. 8 s. 89) instämde vi i Arbetsgivarkommitténs uppfattning att beslut av uppdragsmyndigheten skulle kunna fattas av ett *årsmöte* bestående av representanter för de arbetsgivare som myndigheten skall företräda.

Vi uttalade, att rätten att delta i årsmötets beslut och skyldigheten att betala avgifter till arbetsgivarorganisationen bara skulle gälla de myndigheter som tilldelats ett uttalat ansvar för kostnadsutvecklingen inom sin verksamhet, dvs. sådana myndigheter som finansieras över anslag eller en anslagspost på statsbudgeten eller genom avgifter.

Även icke-statliga arbetsgivare som omfattas av ställföreträdarlagen skulle enligt förslaget vara "medlemmar i organisationen" på samma villkor som myndigheterna. För att nämnda icke-statliga arbetsgivare fullt ut skulle kunna delta i årsmötets beslut också beträffande frågor som innefattar myndighetsutövning, anmälde vi vår avsikt att komma åter till riksdagen med ett lagförslag som gav dessa arbetsgivare ett sådant bemyndigande som avses i 11 kap. 6 § tredje stycket regeringsformen (jfr bilaga 2.2).

Enligt *Lagrådets* mening (se bilaga 3) är det emellertid tveksamt om en sådan ordning är förenlig med föreskrifterna i 11 kap. 6 § första stycket regeringsformen, sett mot bakgrund av regeln angående regeringens övergripande uppgift att styra riket (1 kap. 6 § regeringsformen). Tveksamheten blir inte mindre av att representanter för icke-statliga arbetsgivare skulle få beslutanderätt vid verkets årsmöte och ingå i dess styrelse. I praktiken skulle en sådan ordning enligt *Lagrådet* innebära en viss ytterligare uttunning av regeringens inflytande, eftersom det i uppdragsmyndighetens beslutande församlingar kan komma att ingå ett antal personer som varken är statligt anställda eller fått sina uppdrag av regeringen.

Med anledning av *Lagrådets* påpekanden återkommer vi i det följande med ett modifierat förslag till ledningsform för uppdragsmyndigheten.

En statlig arbetsgivarorganisation i föreningsform?

I 1993 års budgetproposition (prop. 1992/93:100 bil. 8 s. 91) anmälde vi att det vid remissbehandlingen av Arbetsgivarkommitténs betänkande hade förts fram den synpunkten att en arbetsgivarorganisation för det statliga området i form av en ideell förening närmare borde analyseras. Samtidigt noterades att en sådan ordning kunde möta betydande rättsliga problem. Vidare kan föreningsformen för en arbetsgivarorganisation för det statliga området på ett avgörande sätt förändra förutsättningarna för 1965 års förhandlingsrättsreform, nämligen om konflikträtten inte längre kan följa de huvudavtalslutande parterna.

I propositionen aviserades sålunda en utredning av frågan. Vi anmälde vidare avsikten att i 1994 års budgetproposition återkomma med förslag i frågan, om någon annan verksamhetsform skulle visa sig ha övervägande fördelar framför den beslutade formen med en uppdragsmyndighet. Med vårt bemyndigande tillsatte därför chefen för Finansdepartementet sommaren 1993 en utredare med uppgift att belysa frågan om lämplig associationsform för den statliga arbetsgivarorganisationen (se dir. 1993:16). Utredaren skulle därvid särskilt pröva om det är möjligt och ändamålsenligt att de statliga myndigheternas arbetsgivarorganisation bedrivs i föreningsform i stället för i myndighetsform.

Utredningen har huvudsakligen kommit att bedriva sitt arbete inom ramen för detta lagstiftningsärende. Såsom framgår av det följande avses därför utredaren inte lägga fram några egna förslag i frågan.

Den styrande makten

Utifrån riksdagens grundläggande beslut genom lagstiftning och budgetreglering ankommer det på andra organ - regeringen, domstolarna och förvaltningsmyndigheterna - att tillämpa lagarna och verkställa besluten.

I 1 kap. 6 § regeringsformen sägs, att regeringen styr riket och att den är ansvarig inför riksdagen. I 12 kap. regeringsformen anges formerna för riksdagens kontroll och ansvarsutkrävande.

Vad som ryms i begreppet *den styrande makten* är inte definierat i regeringsformen. I förarbetena till lagen sägs att man av regeringsformens innehåll får läsa sig till innebörden (se prop. 1973:90 s. 230). Härav följer, att i den styrande makten alltså inte ingår de befogenheter som tillkommer riksdagen, dvs. främst stiftande av lag och fastställande av statsbudgeten. I den styrande makten inryms inte heller domstolarnas rättsskipning. Däri ingår däremot en vidsträckt förordningsmakt, grundad dels på delegation av riksdagen, dels direkt på regeringsformens bestämmelser. Överenskommelser med annan stat eller mellanfolklig organisation ingås av regeringen, dock med förbehåll för att riksdagens godkännande i vissa fall måste inhämtas.

Enligt 11 kap. 6 § regeringsformen lyder statliga förvaltningsmyndigheter under regeringen, bortsett från riksdagens myndigheter. Även kyrkomötets myndigheter är undantagna (punkt 11 i övergångsbestämmelserna till regeringsformen). Förvaltningsmyndigheternas främsta uppgift är att under lagarna verkställa den styrande maktens beslut.

Myndigheterna har en betydande självständighet. Särskilt viktigt är, att enligt 11 kap. 7 § regeringsformen regeringen inte får bestämma, hur en förvaltningsmyndighet skall i särskilt fall besluta i ärenden som rör myndighetsutövning mot enskild eller mot kommun eller som rör tillämpning av lag.

Allt som ingår i regeringens styrande funktion är inte omnämnt i regeringsformen. Överhuvud torde gälla att denna funktion bör uppfattas som en restfunktion först och främst i förhållande till riksdagens befogenheter.

Skälen för regeringens förslag

Arbetsgivarorganisationen för det statliga området bör inte bedriva sin verksamhet som ideell förening

Arbetsgivarorganisationer inom den privata sektorn brukar vanligtvis bedriva sin verksamhet i form av ideella föreningar. Denna verksamhetsform anses ge arbetsgivarorganisationen en uttalad självständighet.

Det skulle utifrån rent principiella utgångspunkter därför kunna hävdas att den av riksdagen på grundval av främst Arbetsgivarkommitténs överväganden (se SOU 1992:100 s. 80 f.) godkända arbetsgivarorganisationen för det statliga området i form av en uppdragsmyndighet inte ger en tillräcklig självständighet. Detta även om organisationsreformen i sig innebär en genomgripande förändring, inte minst genom att avtalen på det statliga området - med undantag för huvudavtalen och MBA-R - fr.o.m. år 1995 inte längre skall behöva träffas under förutsättning av regeringens godkännande (se avsnitt 4).

Enligt riksdagens godkännande avsågs i stället Statens arbetsgivarverk den 1 juli 1994 ombildas till en s.k. uppdragsmyndighet med den för svensk statsförvaltning nya formen med ett beslutande "årsmöte" bestående av myndigheter och icke-statliga arbetsgivarver.

Den nya myndighetsform som presenterades i 1993 års budgetproposition uppvisar flera organisatoriska likheter med en ideell förening. Många av de problem som skulle behöva lösas inom ramen för en sådan tänkt myndighetsmodell är därför gemensamma med föreningsformen.

Såsom närmare beskrivits i bakgrunden syftar organisationsreformen bl.a. till att i linje med den numera genomförda reformen med rambudgetering framhåva att myndigheterna har ett eget ansvar för lönebildning och anställningsvillkor. Reformen innebär dock att regeringen fortfarande har ett övergripande ansvar för de samhällsekonomiska konsekvenserna. En betydelsefull skillnad i förhållande till den privata sektorn består däri att staten har ett särskilt ansvar för vissa grundläggande samhällsfunktioner — bl.a. försvaret och rättsväsendet — där det inte finns någon alternativ huvudman.

I riksdagens och regeringens övergripande ansvar ingår att fatta beslut om i vilken form arbetsgivarfunktionen på det statliga området skall utövas. Väljs därvid någon annan form än myndighetsformen finns en uppenbar risk att framför allt regeringens möjligheter att fullgöra nämnda grundläggande funktioner beskärs på ett inte tillfredsställande sätt. Detta gäller i särskilt hög grad om associationsformen förening väljs för att utöva arbetsgivarfunktionen.

En av många komplikationer som tillkommer med en ideell förening som organisationsform för en arbetsgivarorganisation för det statliga området utgör det förhållandet att statliga myndigheter inte kan bilda en ideell förening. För att bilda en sådan förening krävs nämligen minst två självständiga rättssubjekt. En myndighet utgör i allmänhet en del av det odelbara rättssubjektet staten.

Förutom nämnda grundläggande brist i fråga om själva personsammanslutningen för att kunna bilda en arbetsgivarorganisation för det statliga området, förutsätter den privaträttsliga associationsformen ideell förening också att sammanslutningen skall vara grundad på en frivillig överenskommelse.

En ideell förening förutsätter även en principiell öppenhet som innebär att medlemmar kan träda ut och nya medlemmar kan träda in. Ett av de krav som vi i bakgrunden redovisat för en arbetsgivarorganisation är att organisationen framstår stark och därför bör omfatta samtliga myndigheter som har tilldelats ett uttalat ansvar för kostnadsutvecklingen inom sitt område, däribland för lönekostnaderna. Vidare är en av grunderna i 1965 års förhandlingsrättsreform att konflikträtten hålls samman på central nivå inom respektive huvudorganisation (se också avsnitt 5). Föreningsformen skulle kräva att konflikträtten delas upp och följer respektive myndighet. Det är svårt att överblicka de negativa konsekvenser som en sådan åtgärd skulle innebära för lönebildningen och arbetsfreden på det statliga området, där det bl.a. skulle saknas verk samma medel att i praktiken motverka uppkomsten av samhällsfarliga konflikter.

Mot den här tecknade bakgrunden samt de olika och delvis motstridiga krav som kan ställas på en arbetsgivarorganisation i allmänhet och på en sådan organisation för det statliga området i synnerhet framstår —

också om man ser bort från noterade formella och konstitutionella hinder — organisationsformen ideell förening i vart fall inte mer ändamålsenlig än myndighetsformen. Vår uppfattning är därför — i likhet med Arbetsgivarkommittén — att någon annan organisationsform än myndighetsformen inte bör komma i fråga för arbetsgivarorganisationen för det statliga området.

Vi avser alltså inte att vidare utreda eller lägga fram förslag om formen ideell förening eller någon annan associationsform för en arbetsgivarorganisation för det statliga området. Vi avser inte heller att för närvarande ta initiativ till någon förändring av grunderna för 1965 års förhandlingsrättsreform.

En modifierad uppdragsmyndighet med ett arbetsgivar Kollegium

Vi noterade redan i 1993 års budgetproposition att formen med en uppdragsmyndighet med ett beslutande "årsmöte" med både myndigheter och icke-statliga arbetsgivare är förenad med vissa rättsliga komplikationer. Detta har också bekräftats av Lagrådet, som alltså menar sig på grund av konstitutionella tveksamheter inte kunna tillstyrka att de remitterade förslagen läggs till grund för lagstiftning.

Med hänsyn till de av Lagrådet anmälda konstitutionella tveksamheterna föreslår vi att Statens arbetsgivarverk ombildas till en uppdragsmyndighet med en modifierad organisation i förhållande till den som presenterades i 1993 års budgetproposition.

Såsom också Lagrådet antecknat kan på goda grunder göras gällande att det finns skäl att välja en lösning som avviker från det normala för statliga myndigheter just för den uppdragsmyndighet som skall utgöra arbetsgivarorganisationen för det statliga området.

Vi föreslår att uppdragsmyndighetens beslutande organ i stället för ett årsmöte skall utgöras av ett *arbetsgivar Kollegium*. Kollegiets ledamöter skall utses av regeringen efter förslag av kollegiet. Ledamöterna bör företrädesvis vara myndighetschefer eller motsvarande personer med ett uttalat ansvar för myndighetens lönekostnader. Ledamöterna bör utses till ett sådant antal att samtliga de myndigheter — dvs. också små myndigheter — och eventuellt icke-statliga arbetsgivare som företräds av uppdragsmyndigheten ges inflytande i kollegiet. Någon form av differentierat röstvärde behöver därför inte tillämpas (jfr prop. 1992/93:100 bil. 8 s. 90).

Det bör ankomma på arbetsgivar Kollegiet att genom en arbetsordning närmare fastställa formerna för myndigheternas inflytande i arbetsgivarorganisationen. Kollegiet bör också fastställa de avgifter som skall betalas till uppdragsmyndigheten och utse en styrelse för myndigheten.

Regeringen utser för närvarande ledamöter i olika partsammansatta organ, såsom Statstjänstenämnden. En uppgift som också är lämplig att lägga på uppdragsmyndigheten är att lämna förslag till ledamöter i sådana organ.

Myndighetens styrelse skall förutom beredande och verkställande uppgifter ha beslutanderätt i löpande frågor och därvid bl.a. utse myndighetens chef. Som närmare framgår i avsnitt 7 avser vi att i instruktionen för uppdragsmyndigheten föra in föreskrifter om att chefen för myndigheten skall utses av styrelsen.

Genom den här angivna uppbyggnaden av uppdragsmyndighetens organisation, som alltså närmare skall framgå av myndighetens instruktion, anser vi att regeringens styrande makt (jfr 1 kap. 6 § regeringsformen) i tillräcklig omfattning kan utövas beträffande myndigheten och att Lagrådets synpunkter därmed blir tillgodosedda. Samtidigt kan reformen såsom den godkänts av riksdagen i anslutning till behandlingen av 1993 års budgetproposition i allt väsentligt genomföras som planerat och myndigheterna därmed ges ett mera avgörande inflytande över arbetsgivarorganisationen för det statliga området. Hur och när reformen närmare skall genomföras återkommer vi till i avsnitt 8.

7 Vem skall få skilja chefen för arbetsgivarorganisationen för det statliga området från anställningen?

Regeringens bedömning: Den som tillsätter chefen för arbetsgivarorganisationen för det statliga området skall också kunna skilja honom eller henne från anställningen, även om chefen är anställd med ett visstidsförordnande.

Kommitténs förslag: Överensstämmer i sak med regeringens bedömning (se betänkandet s. 81 f.).

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser lämnar kommitténs förslag utan erinran.

Hovrätten för Västra Sverige och *Överstyrelsen för civil beredskap* avstyrker dock förslaget. Även *Justitiekanslern* ställer sig tveksam till förslaget i denna del. *Kammarkollegiet* anser att fördelningen mellan styrelsen och verkschefen av befogenhet och ansvar bör belysas ytterligare och anser sig inte kunna bedöma konsekvenserna av att regeringen på föreslaget sätt delegerar sin utnämningsrätt.

Nuvarande ordning: Enligt 2 § inrättandeförordningen (1991:1749) inrättas en tjänst av den myndighet som tillsätter tjänsten, med undantag för bl.a. tjänster som är avsedda för myndighetschefer.

Av 11 kap. 9 § regeringsformen framgår att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer tillsätter tjänster vid förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen.

Enligt 7 kap. 1 § lagen om offentlig anställning (1976:600) får en arbetstagare skiljas från anställningen bara med stöd av föreskrifterna i den lagen. Enligt 7 kap. 10 § samma lag gäller att en chef för en statlig

förvaltningsmyndighet som är förordnad för en bestämd tid, under förordnandetiden bara kan förflyttas till en annan statlig tjänst som tillsätts på samma sätt. En förflyttning får bara beslutas om det är påkallat av *organisatoriska skäl* eller annars är *nödvändigt av hänsyn till myndighetens bästa*.

Genom 7 kap. 9 § lagen om offentlig anställning finns en möjlighet att med omedelbar verkan skilja visstidsförordnade affärsverkschefer från anställningen (se prop. 1986/87:99, bet. 1986/87:KU29, rskr. 1986/87:226). En affärsverkschef kan skiljas från anställningen före utgången av förordnandetiden, om det är *nödvändigt av hänsyn till verkets bästa*.

Skälen för regeringens bedömning: I 1993 års budgetproposition (prop. 1992/93:100 bil. 8 s. 89) föreslog vi att uppdragsmyndigheten själv skulle få utse sin styrelse. Myndighetens chef skulle i sin tur utses av styrelsen. Regeringen avses alltså inte medverka i något av fallen. Arbetsgivarorganisationen för det statliga området skulle härigenom ges ett större mått av självständighet samtidigt som myndigheterna ges ett större inflytande över organisationen.

Motsvarande modell för att utse chef och styrelse kan som konstaterats i avsnitt 6 med fördel användas också på den något modifierade form av uppdragsmyndighet som vi numera föreslår för arbetsgivarorganisationen för det statliga området.

För att ytterligare tydliggöra uppdragsmyndighetens mera fristående ställning från regeringen än den enligt nuvarande myndighetsform, är det en riktig ordning att den som tillsätter chefen, dvs. uppdragsmyndighetens styrelse, också bör ges möjlighet att avbryta ett mindre väl fungerande chefskap och även mot chefens vilja entlediga honom eller henne. Det kan t.ex. bli aktuellt om chefen har förlorat styrelsens förtroende eller har uppenbara svårigheter att samarbeta med den. Det avgörande för ett beslut om entledigande är dock om det kan anses *nödvändigt med hänsyn till arbetsgivarorganisationens bästa*.

Även om skälen för att i förtid kunna skilja en affärsverkschef från anställningen inte fullt ut är desamma som nu kan anföras för att införa motsvarande ordning i fråga om chefen för arbetsgivarorganisationen, framstår nuvarande ordning i 7 kap 9 § lagen om offentlig anställning som ändamålsenlig också för det senare fallet. Motsvarande bestämmelser bör därför i framtiden tillämpas också på chefen för arbetsgivarorganisationen för det statliga området.

I likhet med affärsverkscheferna kräver en sådan ordning för entledigande, att anställningsvillkoren för chefen för uppdragsmyndigheten utformas något annorlunda än för flertalet andra verkschefer. De närmare villkoren — däribland frågan om pension eller avgångsvederlag — bör regleras i det enskilda anställningsavtal som träffas mellan styrelsen och verkschefen i samband med anställningen.

Vi har nyligen i en lagrådsremiss om ändrad lagstiftning för statsanställda m.fl. överlämnat för Lagrådets yttrande ett förslag till *lag om offentlig anställning*, som skall ersätta den nuvarande lagen med samma namn från år 1976. Föreskrifterna i 7 kap. 9 § i nuvarande lag om

offentlig anställning beträffande skiljande av affärsverkschefer från anställningen föreslås i remissen bli överförda till den nya lagen utan några ändringar i sak. Föreskrifterna i 15 kap. 1 § nuvarande lag om vem som skall pröva bl.a. frågan om att skilja en affärsverkschef från anställningen avses däremot inte bli reglerad i den nya lagen. Sådana föreskrifter bör lämpligen ges i en förordning.

Vi lägger därför inte nu fram några lagförslag med anledning av våra överväganden (jfr bilaga 2.3), utan avser i stället att i en kommande proposition med förslag till ny lag om offentlig anställning föreslå att föreskrifterna om skiljande av affärsverkschefer också blir tillämpliga på chefen för arbetsgivarorganisationen för det statliga området.

8 När och hur skall ombildningen av arbetsgivarorganisationen genomföras?

Regeringens förslag: Statens arbetsgivarverk skall ombildas till en uppdragsmyndighet den 1 juli 1994.

Reformen fullföljs den 1 januari 1995 genom att ändringen i regeringsformen liksom konsekvensändringarna i riksdagsordningen och i sekretesslagen samt upphävandet av ställföreträdarlagen då skall träda i kraft.

Kommitténs förslag: Arbetsgivarkommittén föreslog att den nya statliga arbetsgivarorganisationen liksom en ny ställföreträdarlag skulle träda i kraft den 1 juli 1993 (se betänkandet, bilagorna 6 och 7).

Remissinstanserna lämnar kommitténs förslag utan erinran.

Skälen för regeringens förslag

Förberedelsearbetet inför ombildningen till en uppdragsmyndighet

I 1993 års budgetproposition (prop. 1993/94:100 bil. 8 s. 89) anfördes i fråga om Statens arbetsgivarverks ombildning till en uppdragsmyndighet följande:

"För budgetåret 1993/94 tilldelas SAV ett anslag utifrån sedvanlig anslagsberäkning. Samtidigt utfärdar regeringen en instruktion för den nya arbetsgivarorganisationen som bl.a. ger de obligatoriskt anslutna myndigheterna rätt att genom årsmötesbeslut välja styrelse och fastställa myndigheternas avgifter till organisationen för nästkommande budgetår. Efter ett övergångs- och förberedelseår, med en regeringstillsatt styrelse och chef enligt nuvarande ordning, kan således den nya arbetsgivarorganisationen träda i kraft den 1 juli 1994."

I regleringsbrevet för Statens arbetsgivarverk för budgetåret 1993/94

anmodade vi verket att i samråd med Riksrevisionsverket under perioden förbereda ombildningen av verket till en uppdragsmyndighet fr.o.m. budgetåret 1994/95 i enlighet med riksdagens beslut. Vidare borde verket förbereda organisation och sammankallande av årsmöte, som avsågs äga rum under våren 1994. Verket skulle också enligt regleringsbrevet till regeringen redovisa förberedelsearbetet inför det avsedda årsmötet och förslag till röstningsförfarande med differentierat röstvärde för att värna om de mindre myndigheternas inflytande.

Statens arbetsgivarverk och övriga berörda myndigheters förberedelsearbete och tidsplanen för ett ombildande till en uppdragsmyndighet torde endast marginellt komma att påverkas av det här (se avsnitt 6) något modifierade förslaget till organisation för uppdragsmyndigheten.

Genomförandet

Närmare föreskrifter om Statens arbetsgivarverks uppgifter och organisation finns i dag i förordningen (1989:517) med instruktion för Statens arbetsgivarverk. Vi avser att med utgångspunkt i bl.a. Statens arbetsgivarverks förväntade redovisning av förberedelsearbetet och därmed sammanhörande förslag under våren 1994 besluta en instruktion som kan tillämpas på uppdragsmyndigheten. I samband härmed kan eventuellt — efter förslag från myndigheten — beslutas om byte av namn för Statens arbetsgivarverk. En namnändring kan nämligen medverka till att ytterligare framhäva uppdragsmyndigheten som en utpräglad och tydlig arbetsgivarorganisation för det statliga området.

Uppdragsmyndigheten kan alltså i enlighet med vad riksdagen redan har godkänt påbörja sin verksamhet den 1 juli 1994.

Riksdagen kan under år 1994 besluta att upphäva 9 kap. 11 § regeringsformen med tillhörande konsekvensändringar i riksdagsordningen och i sekretesslagen (jfr avsnitten 4, 9.2 och 9.3) samt upphäva ställföreträdarlagen (jfr avsnitt 5). Sedan de nämnda lagförslagen trätt i kraft den 1 januari 1995 kan uppdragsmyndigheten fullt ut bedriva sin verksamhet som arbetsgivarorganisation. Nu gällande ramavtal för löner m.m. löper ut vid utgången av juni 1995 och nya avtal kan därför slutas av uppdragsmyndigheten.

9 Författningskommentarer

9.1 Förslaget till lag om ändring i regeringsformen

Förslaget innebär att 9 kap. 11 § regeringsformen upphävs vid utgången av år 1994 (se vidare avsnitt 4).

En sådan ändring innebär att finansutskottet inte längre skall behöva överlägga i förhandlingsfrågor om anställningsvillkor med det statsråd som regeringen bestämmer eller godkänna avtal i frågor om anställningsvillkor som gäller statens arbetstagare eller i övrigt tillhör riks-

dagens prövning. Ett sådant godkännande kommer alltså inte att behövas ens när avtalen gäller en generell reglering av tjänstemännens anställningsvillkor i samband med de allmänna avtalsrörelserna eller annars är av avsevärd och självständig statsfinansiell betydelse.

Bestämmelserna i 9 kap. 11 § regeringsformen har inte varit tillämpliga på arbetstagarna på riksdagsområdet utan att för dessa har i stället gällit vad som är föreskrivet i lag. Upphävandet av paragrafen innebär därför inte någon ändring i sak på riksdagsområdet.

9.2 Förslaget till lag om ändring i riksdagsordningen

Förslaget till upphävande av 9 kap. 11 § regeringsformen (jfr avsnitten 4 och 9.1) föranleder följdändringar i form av att hänvisningar till paragrafen tas bort i 4 kap. 5 § riksdagsordningen och i *tilläggsbestämmelsen 4.8.1* till samma lag.

Vidare upphävs 4 kap. 16 § riksdagsordningen, som innehåller bestämmelser om att en ledamot, suppleant eller tjänsteman inte utan finansutskottets tillstånd får yppa vad som har förekommit vid behandlingen av en fråga enligt 9 kap. 11 § regeringsformen, förrän avtal har träffats eller förhandlingen annars har slutförts eller förslag som avses i paragrafen har lagts fram för utskottet.

Ändringarna i riksdagsordningen föreslås träda i kraft samtidigt med ändringarna i regeringsformen, dvs. den 1 januari 1995. Bestämmelserna i 4 kap. 16 § riksdagsordningen skall dock övergångsvis tillämpas i fråga om vad som har förekommit vid behandlingen i finansutskottet av frågor enligt 9 kap. 11 § regeringsformen före ikraftträdandet.

9.3 Förslaget till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)

6 kap. 5 §

I paragrafen finns bl.a. föreskrifter om sekretesstiden och om vem som prövar frågor om utlämnade av uppgifter i sådana handlingar som har upprättats hos eller inkommit till finansutskottet vid behandlingen av frågor enligt 9 kap. 11 § regeringsformen (jfr prop. 1984/85:83).

Förslaget om upphävande av 9 kap. 11 § regeringsformen (se avsnitten 4 och 9.1) medför konsekvensändringar i 5 § *andra* och *tredje styckena*.

11 kap. 2 §

Upphävandet av 4 kap. 16 § riksdagsordningen (se avsnitt 9.2) medför en konsekvensändring i 2 § *första stycket*.

Ändringarna i sekretesslagen föreslås träda i kraft samtidigt med ändringen i regeringsformen, dvs. den 1 januari 1995.

I fråga om sådana handlingar som har upprättats hos eller inkommit till finansutskottet i anledning av utskottets behandling av en fråga enligt 9 kap. 11 § regeringsformen före ikraftträdande bör dock sekretessen övergångsvis gälla, dock längst till dess förhandlingsöverenskommelse träffats eller förhållandet annars har reglerats. Föreskrifter om detta tas in i *punkt 2 till övergångsbestämmelserna* till lagen.

9.4 Förslaget till lag om upphävande av lagen (1965:576) om ställföreträdare för kommun vid vissa avtalsförhandlingar m.m.

Genom den föreslagna lagen upphävs ställföreträdarlagen vid utgången av år 1994, dvs. samtidigt som 9 kap. 11 § regeringsformen. Härigenom tillgodoses även Lagrådets synpunkter beträffande kronologin för genomförandet av de olika lagförslagen (se bilaga 3).

Sådana anställnings- eller arbetsvillkor som med stöd av ställföreträdarlagen slutits genom kollektivavtal eller på något annat sätt enhetligt reglerats gäller självfallet också efter att den lagen upphävts. Exempel på sådana avtal som alltså gäller också efter utgången av år 1994, är de ramavtal om löner m.m. 1993-1995 för statstjänstemän m.fl. (RALS 1993-95) som gäller under tiden den 1 april 1993 — den 30 juni 1995 och som slutits mellan Statens arbetsgivarverk och SACO-S, SF respektive TCO-OF:s förbundsområden inom det statliga förhandlingsområdet sammantagna.

Om inte senast vid utgången av år 1994 pågående överväganden om eventuellt ändrat huvudmannskap för de statligt reglerade biskops- och prästtjänsterna i Svenska kyrkan har föranlett några åtgärder bör kompletterande ändringar göras i kyrkolagen. Bland annat motsvarande föreskrifter om konflikträtten som i dag finns i ställföreträdarlagen förs då in i kyrkolagen.

De föreskrifter som i dag i ställföreträdarlagen är tillämpliga på försäkringskasseanställda bör föras in i lagen om allmän försäkring. Efter som en sådan reglering kräver ytterligare överväganden, görs ställföreträdarlagen genom en *övergångsbestämmelse* tills vidare tillämplig på de försäkringskasseanställda. Övergångsbestämmelsen kommer att kunna upphävas då de i avsnitt 5 aviserade ändringarna i lagen om allmän försäkring träder i kraft.

De övriga icke-statliga arbetsgivare som vid ställföreträdarlagens upphävande företräds av Statens arbetsgivarverk med stöd den lagen skall i fortsättningen också kunna företrädas av verket, om arbetsgivaren önskar det.

1 Sammanfattningen i betänkandet Staten och arbetsgivarorganisationerna (SOU 1992:100)

I föreliggande betänkande, Staten och arbetsgivarorganisationerna, behandlar arbetsgivarkommittén frågan om hur statens framtida centrala arbetsgivarfunktion bör utformas för myndigheter samt för företag och stiftelser där staten är huvudman.

För närvarande finns det tre arbetsgivarorganisationer på det statliga området, nämligen Statens arbetsgivarverk, Arbetsgivaralliansen och Arbetsgivarföreningen BOA. Vissa av staten ägda bolag är anslutna till Svenska Arbetsgivareföreningen (SAF). Vidare finns statligt ägda företag som inte är medlemmar i någon arbetsgivarorganisation. Med stöd av den s.k. ställföreträdarlagen medverkar arbetsgivarverket vid förhandlingar om anställningsvillkor för arbetstagare hos vissa icke-statliga arbetsgivare.

Arbetsgivarkommittén anser att det inte går att lämna förslag till en framtida utformning av statens centrala arbetsgivarfunktion utan att sätta in frågan i ett större sammanhang för hela arbetsmarknaden.

Den svenska arbetsmarknaden uppvisar idag en splittrad bild på arbetsgivar sidan. Det finns ett tjugotal sammanslutningar på centralorganisationsnivå som företräder arbetsgivare. Arbetsgivarkommittén anser att detta förhållande är ogynnsamt, framförallt därför att arbetsgivarnas "första linjens ansvar" uttunnas. Detta ansvar innebär att arbeta för en lönebildning som medverkar till samhällsekonomisk balans och ökad konkurrenskraft för näringslivet. Av denna anledning har kommittén — som en del av uppgiften att reformera den statliga arbetsgivarfunktionen — ägnat betydande intresse åt arbetsgivar sidans samverkansbehov.

Kommittén presenterar en struktur som öppnar möjligheter till ökad samverkan inom och mellan de tre största sektorerna nämligen näringslivet, kommunal sektor och statsförvaltningen. Den struktur som linjeras upp bygger på idén att företag med staten som huvudman på samma sätt som andra arbetsgivare är betjänta av att samverka inom arbetsgivar sidans olika branschförbund (motsvarande). Arbetsgivarkommittén vill betona att det inte bör vara ägarförhållandet som avgör hos vilken arbetsgivarorganisation företag bör vara medlem utan i stället hur deras kommersiella intressen bäst tillgodoses.

Kommittén noterar med tillfredsställelse att SAF och Arbetsgivaralliansen inlett överläggningar om att alliansens näringslivsdel kan inträda i SAF och att man även inom Arbetsgivarföreningen BOA diskuterar framtiden i liknande termer.

Arbetsgivarorganisationen för de statliga myndigheterna bör utöva sin verksamhet på ett självständigt sätt i förhållande till den politiska nivån. Alla arbetsgivarorganisationer i den föreslagna strukturen kommer härmed att i förhållande till regeringen fullgöra sina förhandlingsuppgifter

självständigt. I strukturen kan de samverka med varandra för att uppnå arbetsfred, produktivitetsbefrämjande lokal lönesättning och en total lönekostnadsutveckling som är förenlig med samhällsekonomisk balans och internationell konkurrenskraft. Den statliga arbetsgivarorganisationen bör vara väl förankrad i myndigheternas intressen som arbetsgivare. Kommittén har övervägt vilken verksamhetsform som bör väljas för denna organisation. Med hänsyn till riksdagens och regeringens övergripande ansvar för statsförvaltningen har kommittén funnit att en anpassad form av uppdragsmyndighet bör väljas.

Ramanslagsutredningen föreslår i sitt betänkande (SOU 1992:102) om myndigheternas förvaltningskostnader att tydliga finansiella ramar införs för myndigheternas verksamhet. Det innebär att myndigheterna bör kunna ta ett större ansvar bl.a. som arbetsgivare. Enligt Arbetsgivar-kommittén är det naturligt att myndigheterna därvid får ett direkt inflytande på tillsättning av den statliga arbetsgivarorganisationens styrelse, dess finansiering m.m. I avvaktan på bl.a. ett sådant system med tydliga utgiftsramar lämnar dock kommittén endast förslag om vissa steg som i dagsläget bör tas i denna riktning. Det innebär att avtal bör kunna träffas utan förbehåll om regeringens godkännande och att verksamheten bör finansieras med avgifter från myndigheterna. Organisationens styrelse bör domineras av myndighetsförträdare.

Arbetsgivar-kommittén har funnit att behov även framdeles föreligger för en särskild s.k. ställföreträdarlag. Den bör dock endast omfatta försäkringskassorna och präster inom Svenska kyrkan. För övriga organisationer som idag omfattas av ställföreträdarlagen bör arbetsgivarorganisationen kunna bistå med förhandlingsmedverkan och annan service.

Arbetsgivar-kommitténs förslag bör ge förutsättningar för den samverkan mellan arbetsgivare som är nödvändig för att upprätthålla "ett första linjens ansvar" för en lönebildning som ger Sverige internationell konkurrenskraft.

2 Lagrådsremissens lagförslag

2.1 Förslag till lag om upphävande av lagen (1965:576) om ställföreträdare för kommun vid vissa avtalsförhandlingar m.m.

Härigenom föreskrivs att lagen (1965:576) om ställföreträdare för kommun vid vissa avtalsförhandlingar m.m. skall upphöra att gälla vid utgången av juni 1994.

Den upphävda lagen gäller fortfarande i fråga om

1. sådana anställnings- eller avtalsvillkor som med stöd av den lagen slutits genom kollektivavtal eller på något annat sätt enhetligt reglerats och som gäller vid utgången av juni 1994,
2. fastställande av anställnings- eller arbetsvillkor för sådana arbetstagare som anges i 18 kap. 13 § tredje stycket lagen (1962:381) om allmän försäkring och i 32 kap. 11 § kyrkolagen (1992:300).

2.2 Förslag till lag om överlämnande av förvaltningsuppgifter till vissa icke-statliga arbetsgivare

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Regeringen får besluta att en icke-statlig arbetsgivare får delta i beslut om utseende av styrelse för Statens arbetsgivarverk och om avgifter till verket. Ett sådant beslut gäller bara om arbetsgivaren har uppdragit åt verket att med bindande verkan för arbetsgivaren genom kollektivavtal eller på något annat sätt enhetligt reglera arbetsvillkoren för arbetstagare som är anställda hos arbetsgivaren.

2 § En icke-statlig arbetsgivare som med stöd av övergångsbestämmelserna till lagen (1993:000) om upphävande av lagen (1965:576) om ställföreträdare för kommun vid vissa avtalsförhandlingar m.m. skall företrädas av Statens arbetsgivarverk får delta i sådana beslut som avses i 1 §.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1994.

2.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1976:600) om offentlig anställning

Prop. 1993/94:77
Bilaga 2

Härigenom föreskrivs att 7 kap. 9 § och 15 kap. 1 § lagen (1976:600) om offentlig anställning¹ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 kap. 9 §

Är chefen för ett statligt affärsverk förordnad för bestämd tid, får han skiljas från sin tjänst före utgången av denna tid, om det är nödvändigt av hänsyn till verkets bästa.

Detta skall också gälla för chefen för Statens arbetsgivarverk.

15 kap. 1 §

Fråga om anställnings upphörande som avses i 7 kap. 2-4, 11 eller 12 § prövas av den myndighet som tillsätter tjänsten, om inte annat följer av 5 § nedan eller av föreskrift eller särskilt beslut som regeringen meddelar.

Fråga om anställnings upphörande enligt 7 kap. 5, 7 eller 9 § prövas av regeringen, om inte annat följer av 5 § nedan. *Närmarre* föreskrifter meddelas av regeringen.

Fråga om anställnings upphörande som avses i 7 kap. 2-4 §, 9 § *andra stycket*, 11 eller 12 § prövas av den myndighet som tillsätter tjänsten, om inte annat följer av 5 § nedan eller av föreskrift eller särskilt beslut som regeringen meddelar.

Fråga om anställnings upphörande enligt 7 kap. 5, 7 § eller 9 § *första stycket* prövas av regeringen, om inte annat följer av 5 § nedan. *Ytterligare* föreskrifter meddelas av regeringen.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 1994.
 2. Äldre föreskrifter i 7 kap. 9 § och 15 kap. 1 § skall tillämpas på ett förordnande som chef för Statens arbetsgivarverk som har börjat löpa före lagens ikraftträdande.

¹ Lagen omtryckt 1991:600.

3 Lagrådets yttrande

Prop. 1993/94:77
Bilaga 3

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 1993-10-29

Närvarande: justitierådet Per Jermsten, justitierådet Lars Å. Beckman, regeringsrådet Sigvard Holstad.

Enligt protokoll vid regeringssammanträde den 7 oktober 1993, varvid statsrådet Wibble varit föredragande, har regeringen för Lagrådets yttrande överlämnat förslag till

1. lag om upphävande av lagen (1965:576) om ställföreträdare för kommun vid vissa avtalsförhandlingar, m.m.
2. lag om överlämnande av förvaltningsuppgifter till vissa icke-statliga arbetsgivare,
3. lag om ändring i lagen (1976:600) om offentlig anställning.

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av rådmannen Robert Schött. Förslagen föranleder följande yttrande av *Lagrådet*:

Allmänna synpunkter

De framlagda lagförslagen utgör enligt remissen en uppföljning av riksdagens beslut (rskr 1992/93:205) att Statens arbetsgivarverk skall ombildas till en uppdragsmyndighet fr.o.m. den 1 juli 1994. Detta beslut baserades på ett förslag i regeringens budgetproposition 1992/93:100 Bilaga 8 under F 1. Till grund för detta förslag låg i sin tur ett betänkande från Arbetsgivarkommittén (SOU 1992:100) Staten och arbetsgivarorganisationerna.

Under remissbehandlingen av nämnda betänkande påtalade några remissinstanser — bl.a. Justitiekanslern, Hovrätten för Västra Sverige, Stockholms universitets Juridiska fakultetsnämnd samt Juridiska fakultetsstyrelsen vid Uppsala universitet — att det fanns behov av ytterligare utredning av de juridiska aspekterna på kommitténs förslag. Vad som därvid åsyftades var bl.a. bestämmelsen i 9 kap. 11 § regeringsformen (RF) om finansutskottet och dess rätt att på riksdagens vägnar godkänna avtal i frågor rörande anställningsvillkor för statens arbetstagare, bestämmelsen i 11 kap. 9 § första stycket RF om tjänst som tillsätts av regeringen samt frågan om den föreslagna organisationens ställning som myndighet under regeringen enligt 11 kap. 6 § första stycket RF.

Av den allmänna motiveringen i förevarande lagrådsremiss framgår att avsikten bakom lagförslagen är att ombilda Statens arbetsgivarverk till en "uppdragsmyndighet" som ges en gentemot regeringen "så fristående ställning som möjligt (jfr 11 kap. 6 § första stycket regeringsformen)". Det framhålls i annat sammanhang att verket, genom en föreslagen ordning med ett beslutande årsmöte, skall ges en långtgående frihet att själv få bestämma om uppdragsmyndighetens interna organisation och verksamhetsformer. Instruktionen för uppdragsmyndigheten avses därför bli begränsad "till ett minimum". En självklar konsekvens av den

nya ordningen sägs också vara att de förvaltningsbeslut som årsmötet fattar inte skall kunna överprövas av regeringen. Av remissen framgår vidare att årsmötet bl.a. skall utse verkets styrelse samt besluta om avgifter till verket. Bland styrelsens uppgifter avses ingå att utse verkets chef samt att vid behov även kunna skilja denne från anställningen.

Enligt Lagrådets mening framstår det som tveksamt om en sålunda tänkt ordning är förenlig med stadgandet i 11 kap. 6 § första stycket RF, sett mot bakgrund av regeln angående regeringens övergripande uppgift enligt 1 kap. 6 § RF, nämligen att styra riket. Tveksamheten blir inte mindre av det först i förevarande ärende framlagda förslaget att även representanter för icke-statliga arbetsgivare avses kunna få beslutanderätt vid verkets årsmöte och ingå i dess styrelse. I praktiken innebär detta en viss ytterligare uttunning av regeringens inflytande eftersom det sålunda i verkets beslutande församlingar kan ingå ett antal personer som varken är statligt anställda eller fått sina uppdrag av regeringen.

Bedömningen av den nu påtalade konstitutionella frågan försvåras av det förhållandet att det i remissen inte lämnas några närmare uppgifter om hur den tänkta organisationen avses bli utformad i olika enskildheter. Lagrådet vill som exempel nämna den blivande instruktionens innehåll. Det är vidare på föreliggande material svårt att få någon uppfattning om vilken karaktär som avgifterna till verket avses få.

Det kan förmodligen göras gällande att förhållandena på förevarande område är så speciella att det med hänsyn härtill finns skäl att för just Statens arbetsgivarverk välja en lösning som avviker från det normala och vars överensstämmelse med nämnda grundlagsstadganden kan ifrågasättas. Detta hindrar inte att den nu aktuella konstitutionella frågan, sedd ur ett vidare perspektiv, måste bli föremål för en noggrann prövning.

Lagrådet vill därutöver fästa uppmärksamheten på ytterligare en komplikation i detta lagstiftningsärende.

I den allmänna motiveringen förutskickas att regeringen under innevarande höst avser att följa upp riksdagens beslut genom att även lägga fram förslag till upphävande av 9 kap. 11 § RF. Ett beslut därom väntas kunna träda i kraft den 1 januari 1995, dvs. ett år senare än de nu aktuella lagförslagen. Det har vidare angivits att det första årsmötet enligt den nya ordningen avses äga rum under våren 1994. En sådan kronologi framstår inte som godtagbar med utgångspunkt från uppfattningen att det i vart fall kan ifrågasättas om det föreslagna nya förfarandet är helt förenligt med nämnda grundlagsbestämmelse (jfr prop. 1992/93:100 Bilaga 8 s. 89).

Mot bakgrund av det anförda finns det enligt Lagrådets uppfattning sådan tveksamhet kring nämnda konstitutionella frågor att Lagrådet på föreliggande material inte anser sig kunna tillstyrka att de remitterade förslagen läggs till grund för lagstiftning.

Lagförslagen

Prop. 1993/94:77

Bilaga 3

Vid sin granskning av lagförslagen som sådana har Lagrådet inte funnit skäl till någon erinran.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 18 november 1993

Närvarande: statsrådet B. Westerberg, ordförande, och statsråden Johansson, Hörnlund, Olsson, af Ugglas, Thurdin, Hellsvik, Wibble, Björck, Könberg, Odell, Lundgren, Unckel, P. Westerberg, Ask

Föredragande: statsrådet Wibble

Regeringen beslutar proposition 1993/94:77 En ombildning av arbetsgivarorganisationen för det statliga området.