

Nr 204.

Utlåtande i anledning av väckt motion om inrättande av ett riksdagens löneråd med uppgift att fortlöpande medverka vid de statliga löneförhandlingarna.

(5:e avd.)

I en inom andra kammaren av herr *Håstad* väckt motion (II: 337) har hemställts, att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställa om utredning och förslag senast till 1954 års vårsession angående ett riksdagens löneråd, som fortlöpande skulle medverka vid de statliga löneförhandlingarna med konsultativa befogenheter i enlighet med en av Konung och riksdag samfällt beslutad stadga.

Till stöd för nämnda yrkande anföres i motionen följande.

I sammanhang med den senaste tidens lönebeslut har från skilda läger med beklagande sagts att det nu för tiden praktiserade systemet med föregående förhandlingsuppgörelser mellan staten och de stora personalorganisationerna i realiteten eliminerat riksdagens rätt att bestämma över den stora del av riksstatens utgiftssida, som hänför sig till löner och som torde belöpa sig till ungefär hälften av vår nuvarande åttamiljardersbudget. Visserligen har riksdagen formellt kvar sin befogenhet att avslå eller ändra propositioner, men i praktiken befinner den sig alltid i ett tvångsläge och kan då knappast göra annat än att godta uppgörelsen. Kritiken vänder sig icke mot att staten förhandlar med organisationerna och träffar en uppgörelse med dessa; de allra flesta torde tvärtom anse det ur många synpunkter synnerligen värdefullt att statens befattningshavare via sina organisationer på detta vis tillerkännes ett visst medinflytande över lönesättningen, samtidigt som organisationerna förpliktas till delaktighet i ansvaret för löneutvecklingen. Kritiken riktar sig i stället mot att riksdagen ej på något sätt beredes tillfälle att indirekt påverka förhandlingarna innan den ställes inför ett fait accompli och därigenom i verkligheten mister den makt över budgeten, som grundlagarna uteslutande tillerkänner folkrepresentationen.

Som en utväg i syfte att återställa till riksdagen dess hithörande grundlagsenliga befogenhet har den tanken framlagts att lönebesluten helt och definitivt skulle överlämnas åt en fullmäktigeinstitution. Denna skulle ges en ställning liknande riksbanksfullmäktiges eller riksgäldsfullmäktiges, och den skulle i likhet med dessa handla å riksdagens vägnar, eventuellt i anslutning till allmänna riktlinjer som riksdagen i förväg fastställt. Ett av syftemålen med en sådan anordning vore att riksdagen genom sina medlemmar i denna delegation indirekt skulle garanteras ett reellt inflytande på lö-

nesättningen för de statliga befattningshavarna under alla stadier av en löneförhandling och alltså även innan riksdagen såsom hittills de facto bundits av det resultat, varuti förhandlingarna utmynnat. En sådan delegation av riksdagens makt kan dock inte ske utan grundlagsändring. I föreliggande fall betyder detta att någonting inte kan åtgöras i saken förrän 1957. Det må tillfogas att en motion, gående ut på en förutsättningslös utredning av frågan om införande av delegationer med beslutanderätt å riksdagens vägnar, väckts vid årets riksdag av herr Herlitz.

Det synes mig angeläget att frågan om riksdagens handläggning av löneärenden tas upp redan nu. Mått och steg i riktning mot ett stärkande av riksdagens grundlagsbestämda maktställning i fråga om budgetens löneposter bör helst omedelbart tas, även om lösningen ej skulle kunna bli lika ingripande som genom grundlagsändring. Snarast kan det vara välbetänt att ta ett steg i taget och att ha samlat erfarenhetsmaterial till dess tidpunkten för ett eventuellt behövt grundlagsbeslut är inne.

Det första önskemålet som anmäler sig och som omedelbart borde kunna realiseras är att de förhandlingskommittéer, som tillsättes av regeringen för statens räkning, måtte ges en bredare politisk förankring än hittills. En genomgång av förteckningen över kommittéerna under civildepartementet visar, att det politiska inslaget i kommittéerna för närvarande är synnerligen tunnsått, om det ens finnes. Sälunda har — för att ta blott ett exempel — endast två partier haft representanter bland tjänsteförteckningssakkunniga; och intet oppositionsparti är företrätt bland dessa. Ofta utgör antalet riksdagsmän blott en enda. Enligt min mening måste det med hänsyn till lönefrågornas vikt och karaktären av löneförhandlingarnas förlopp vara principiellt befogat att alla partier med undantag för smågrupper blir representerade i dessa kommittéer och därigenom inkopplas i förhandlingarna alltifrån dessas öppnande. På ett sådant område som den statliga lönesättningen måste det vara ett allmänt politiskt intresse att alla mer betydande partier beredes möjlighet till reellt inflytande, samtidigt som de förhindras att springa ifrån allt ansvar. Konstellationen regering-opposition har erfarenhetsmässigt visat sig icke vara av samma betydelse i fråga om den starkt intressebundna lönepolitiken som den kan vara på andra områden av det politiska livet, just därför att de reella löneavgörandena oftast träffas innan frågan kommer till regering och riksdag.

Givetvis bör dock löneförhandlingarna fortfarande ledas av en representant för regeringen, vilken aldrig kan undgå att bära det primära ansvaret för budgetarbetet och därmed även för den statliga lönesättningen. Likaledes kan regeringen ej rimligen betagas rätten att i förhandlingsorganet insätta fackmän eller andra, med vilka regeringen vill förstärka detta. Som hittills bör en samverkan mellan regeringsrepresentanter och företrädare för riksdagen förekomma. Den väsentliga ändring som erfordras är att riksdagsrepresentationen göres avsevärt starkare än hittills och att representation tillförsäkras alla mera betydande partier. Hur själva det tekniska förhandlingsförfarandet skall organiseras, d. v. s. om alla förhandlingsorganets medlemmar eller ett utskott bland dem skall delta i själva överläggningarna med motparten under en förhandlings alla växlande skeden, skall här hållas öppet. Ett snävt regelbindande av själva förhandlingsproceduren kan dock knappast tänkas.

För att markera att riksdagen skall tillförsäkras rätt till medverkan i förhandlingarna bör riksdagspartierna själva få utöva inflytande över eller

bestämma vilka personer som skall företräda dem i förhandlingskommittén. Två metoder är tänkbara när det gäller att realisera detta önskemål. Antingen kan tillsättandet av medlemmarna från varje parti ske av Konungen eller departementschefen på förslag av riksdagspartiernas ledning; förfarandet skulle alltså vara detsamma som t. ex. i fråga om de på arbetsmarknadsorganisationernas förslag utsedda ledamöterna av arbetsdomstolarna. Eller också kan riksdagen välja sina ledamöter i förhandlingsorganet direkt på samma sätt som t. ex. statsrevisorerna. Den senare metoden skulle starkast framhäva riksdagens rätt till medinflytande på löneförhandlingarna och synes mig därför vara att föredraga. Det bör erinras om att riksdagen — utan att dessa val eller institutioner finns omnämnda i någon av grundlagarna — numera direkt valt delegater till Europarådet och Nordiska rådet, liksom medlemmar av riksdagsbibliotekets styrelse. Riksdagen har tidigare valt representanter t. ex. till universitetsjubiléer. För ett tjugotal år sedan föreslog en kommitté att riksdagen skulle välja revisorer av de statliga monopolbolagen. Den omständigheten att utrikesnämnden inrättades först efter grundlagsändring kan inte tillmätas betydelse som prejudikat, ty tillkomsten av utrikesnämnden åsyftade viss beskärning av regeringens tidigare mycket oinskränkta makt över utrikespolitiken, vartill kom att utrikesnämnden tilldelades enligt 12 § regeringsformen befogenhet att i särskilda fall före ratifikation av traktater inträda i riksdagens ställe, medan inrättandet av en fast riksdagsdelegation för lönefrågor — ett riksdagens löneråd — motiveras av behovet att återställa riksdagens grundlagsenliga budgetmakt, och själva lönerådet enligt den här framförda tankegången ej avses erhålla någon rätt att besluta å riksdagens vägnar.

Ett lämpligt antal ledamöter från riksdagen i det här föreslagna lönerådet synes mig vara tolv, sex valda av vardera kammaren på samma sätt som statsrevisorerna enligt proportionell metod, därest partierna ej enas om gemensam lista. Detta ledamotstal skapar garanti ej blott för att alla mer betydande partier skulle bli företrädda utan också för att riksdagsrepresentationen skulle kunna återspegla differentierade uppfattningar.

Det lämpligaste synes mig vara att reglerna för detta riksdagens löneråd uppställas i en stadga av samma karaktär som de konstitutionella stadgar, om vilka § 38 riksdagsordningen talar. Stadgan bör antas av Konungen och riksdagen samfällt. Tillkomme en sådan stadga, skulle detta ge lönerådet en starkare position än om riksdagsledamöterna blott finge ställningen som vanliga kommittéledamöter. Stadgan bör utom regler för valet av lönerådet innehålla bestämmelser om rådets arbetssätt; sålunda bör stadgan klargöra, huruvida eller under vilka förhållanden det statliga löncorganets parlamentariska ledamöter skall kunna sammanträda enskilt och avge egna utlåtanden.

Jag vill betona att inrättandet av detta råd så länge detta enbart har konsultativa uppgifter ej kan antasta riksdagens formella handlingsfrihet. Förhållandet mellan riksdagen och detta råd eller mellan riksdagspartierna och deras rådsledamöter blir detsamma som mellan riksdagen och dess utskott eller mellan riksdagspartierna och dem de invalt i utskotten.

Vidare bör det understrykas att inrättandet av ett dylikt löneråd ej kan prejudicera frågan om utformningen av själva avtalsrätten. Behovet av ett starkare riksdagsinslag i proceduren vid löneförhandlingar kommer att finnas vare sig den praxis bibehålles, som utgestaltat sig under senare år, eller man går ett steg längre och i anslutning till den Alexandersonska kommit-

téns betänkande knäsatte kollektivavtalsrättsliga principer för lönesättningen åt statens befattningshavare. Att däremot en återgång till förhållandena för 20 å 30 år sedan nu skulle ske kan näppeligen tänkas.

I detta sammanhang saknar jag anledning att gå in på problemet om ämbetsverkens medverkan vid och delaktighet i lönepolitiken. Att ämbetsverken skall beredas tillfälle till verkligt inflytande vid lönegraderingen för deras befattningshavare ter sig för mig såsom självklart ur alla synpunkter — både förvaltningens och tjänstemännens — men detta inflytande borde kunna utvecklas minst lika effektivt inom ett löneråd som under nuvarande förhandlingsprocedur.

Konsekvensen synes mig fordra att detta löneråd skall få delta ej blott i fastställandet av de löner, vilka riksdagen traditionellt äger att bestämma, utan också vid kollektivavtalsuppgörelserna mellan statliga verk och vissa personalgrupper. Även de senare uppgörelserna influerar på budgeten via inkomstsidan, d. v. s. på storleken av den vinst (eller förlust), som dessa verk redovisar över driftbudgeten.

Slutligen vill jag framhålla att förslaget om inrättandet av ett riksdagens löneråd ej framställt för att ensidigt hävda statens intresse gentemot de statliga personalorganisationernas. Tvärtom utgår jag ifrån den självklara synpunkten, att staten alltid skall vilja vara rättvis gentemot stats tjänarna och mån om dessas standard. Men alla — även personalorganisationerna själva — har intresse av att lönepolitiken klokt anpassas efter den ekonomiska utvecklingen och i detta hänseende konsekvent fullföljes. Dessutom bör avvägningen mellan olika löntagargrupper ske under en så allsidig prövning som möjligt. Först och sist bör lönepolitiken föras på ett sådant sätt, att den icke rubbar den konstitutionella balansen av vårt statsliv, och den bör helst också utgestaltas under alla partiernas medansvar.

Det förslag, som jag här ovan framlagt, har delvis karaktären av blott en skiss. Med hänsyn till att fältet är så obevandrat måste synpunkter och erfarenheter från skilda håll insamlas och bearbetas innan det föreslagna rådet inrättas och ett förslag till stadga kan utarbetas. Detta utredningsarbete torde emellertid inte behöva ta någon längre tid i anspråk, varför en anordning i anslutning till motionens tankegång borde kunna komma till stånd senast vid vårsessionen 1954.

Utskottet. I anledning av att i den förevarande motionen omnämnes en motion till årets riksdag angående en förutsättningslös utredning av frågan om införande av delegationer med beslutanderätt å riksdagens vägnar — motionen I:24 — får utskottet inledningsvis erinra, att konstitutionsutskottet avgivit utlåtande (nr 19) över sistnämnda motion. Konstitutionsutskottet har däri på anförda skäl ställt sig avvisande till tanken på införande av grundlagsbestämmelser, som skulle möjliggöra inrättandet av sådana beslutande eller rådgivande riksdagsdelegationer för de vidsträckta grupper av ärenden som i motionen åsyftas. Konstitutionsutskottet har emellertid i detta sammanhang tillika anført, att om det med hänsyn till utvecklingen och på grund av vissa ärendens speciella natur skulle befinnas erforderligt att för särskilda frågor inrätta riksdagsorgan med enbart rådgivande karaktär, detta kunde ske utan att bestämmelser därom behövde införas i

grundlag. Detta hade också förutsatts i motionen II:337, om vilken konstitutionsutskottet icke hade att uttala sig. Konstitutionsutskottets berörda utlåtande nr 19 har godkänts av årets riksdag.

Den nu föreliggande motionen II:337 är, såsom av dess inledande ord framgår, närmast föranledd av den senaste tidens lönebeslut på grundval av förhandlingsuppställningar mellan staten och de stora personalorganisationerna. Utskottet vill i anslutning härtill erinra, att riksdagen i olika omgångar, nämligen under våren och hösten 1952 samt under våren 1953, haft att behandla synnerligen omfattande förslag angående lönegradsplacering av tjänster inom hela statsförvaltningen. Dessa förslag hade framkommit såsom resultat av förhandlingar mellan 1949 års tjänsteförteckningskommitté såsom representant för staten och tjänstemännens huvudorganisationer. I sitt av riksdagen godkända utlåtande 1952:153 i anledning av den första propositionen av ifrågavarande slag uttalade utskottet, att det enligt utskottets uppfattning torde vara ofrånkomligt att man inom den statliga sektorn av arbetsmarknaden i viss utsträckning följde den utveckling, som beträffande förhandlingar i lönefrågor för tjänstemän ägt rum inom andra delar av arbetsmarknaden. Därav följde, att man i de fall då överenskommelser kunnat uppnås också måste vara beredd att åtminstone delvis bryta med den metod, som dittills hade kommit till användning vid prövningen av den statliga lönesättningen och som kännetecknades av att statsmakternas ställningstaganden i regel föregåtts av utredningar genom kommittéer och remissförfarande. De speciella frågor som härvid uppstode borde enligt utskottets mening ägnas särskild uppmärksamhet i samband med prövningen av hela det frågekomplex rörande stats- och kommunaltjänstemäns förhandlingsrätt, som utretts genom 1948 års förhandlingsrättskommitté och som för det dåvarande vore föremål för remissbehandling. Anledning komme sålunda att finnas att framdeles återkomma till formerna för statsmakternas prövning av förhandlingsuppställningar på lönegradsområdet.

I sitt utlåtande nr 230 i samma ämne vid 1952 års riksdags höstsession — i vilket utlåtande ej mindre än ett 50-tal motioner om ändring i eller avvikelse från de föreslagna lönegradsplaceringarna avstyrktes — erinrade utskottet om sitt nyssberörda uttalande.

Beträffande det i utlåtandet 1952:153 berörda förslaget av 1948 års förhandlingsrättskommitté vill utskottet framhålla, att enligt vad utskottet inhämtat olika meningar kommit till uttryck i remissyttrandena och att flertalet remissinstanser uttalat att förslaget icke syntes ägnat att läggas till grund för lagstiftning i ämnet. Med hänsyn till vad sålunda förekommit torde förslaget komma att underkastas en ingående översyn. Det synes utskottet lämpligt att i samband med en dylik översyn uppmärksamhet ägnas jämväl åt den i förevarande motion behandlade frågan om formerna för

riksdagens medverkan vid statliga löneuppgörelser — ett spørsmål som enligt utskottets mening är av icke oväsentlig betydelse. En utredning härav bör sålunda komma till stånd i nämnda sammanhang. Vissa i ämnet aktuella frågor har berörts i motionen, och det synes naturligt att dessa kommer under övervägande vid utredningen, men denna bör i princip vara allsidig och förutsättningslös; sålunda bör det icke vara uteslutet att jämväl andra sidor av det föreliggande problemet — exempelvis möjligheterna för det ifrågasatta organet att medverka i en »uppgörelse vid bordet» — blir föremål för undersökning. Beträffande tidpunkten för den ifrågasatta utredningens färdigställande, varom i motionen yrkande framställes, anser sig utskottet icke i detta sammanhang böra göra något uttalande.

Under åberopande av det anförda hemställer utskottet,

att riksdagen må, i anledning av motionen II:337, i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om utredning angående formerna för riksdagens medverkan vid de statliga löneuppgörelserna.

Stockholm den 1 december 1953.

På statsutskottets vägnar:

MARTIN SKOGLUND.

Vid förestående ärendes slutbehandling inom utskottet hava närvarit

från f ö r s t a kammaren: herrar Karl Andersson, Gustaf Karlsson, Näs-gård, fröken Andersson, herrar Leander, Gillström, Näsström, Sundelin, Bergh, Hesselbom, Einar Persson, Edvin Thun, Erik Svedberg, Boman och Ivar Nilzon; samt

från a n d r a kammaren: herrar Skoglund i Doverstorp, Ward, Malm-borg i Skövde, Andersson i Malmö, Svensson i Ljungskile, Lindholm, Åker-ström, Kyling, Onsjö, Nihlfors, Svensson i Alingsås, Gustafsson i Stockholm, Svensson i Stenkyrka, Almgren och fröken Ager.