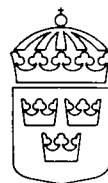


# Arbetsmarknadsutskottets betänkande

1985/86:6

om den statliga personalpolitiken  
(prop. 1984/85:219 – delvis)



AU  
1985/86:6

## Sammanfattning

I betänkandet behandlar utskottet dels proposition 1984/85:219 om den statliga personalpolitiken jämte motioner, dels i hithörande frågor väckta motioner under föregående riksmötes allmänna motionstid. Delar av proposition och motioner behandlas av utbildningsutskottet. Yttrande har avlämnats av konstitutionsutskottet.

Utskottet föreslår med anledning av propositionen och en motion att anslaget Lönekostnader vid viss omskolning och omplacering får en bredare användning än som nu gäller. Det bör emellertid ske i andra former än som föreslås i propositionen. I stället för att ge regeringen bemyndigande att besluta om vidare ramar för användningen föreslås att riksdagen beslutar om de regeländringar som får göras. Det gäller bl. a. användning av anslaget vid omplacering till arbeten inom den privata sektorn och för åtgärder innan omplacering sker.

Utskottet delar regeringens uppfattning att skicklighet bör vara huvudkriterium vid tillsättning av tjänster på det statliga området. Detta bör emellertid komma till uttryck i lagen om offentlig anställning (LOA). Regeringen bör återkomma med förslag härom.

Utskottet tillstyrker att regeringen får bemyndigande att godkänna avtal om anställningsvillkor hos de allmänna försäkringskassorna.

Utskottet har i övrigt inga erinringar mot vad regeringen anför i propositionen beträffande

1. Personalförsörjning inkl. lönenivån för chefer
2. Inriktningen av sysselsättningsstöd för handikappade
3. Inriktningen av statens lönepolitik
4. Jämställdhetsarbetet inom statsförvaltningen
5. Förebyggande hälsovård
6. SIPU:s medverkan i den statliga personalpolitiken
7. Fördjupad arbetslivsdemokrati
8. Medbestämmande vid beredning av regeringsärenden
9. Decentralisering och förenkling inom den statliga personalpolitiken

I anslutning till dessa olika punkter i propositionen avstyrker utskottet en rad motioner. Reservationer i denna del har avgivits av moderata samlingspartiet (punkterna 2, 6 och 8) och vpk (punkterna 1 och 3). Ett särskilt yttrande har lämnats av folkpartiet och centerpartiet i anslutning till punkt 8.

Vidare avstyrker utskottet motioner rörande

- a) MBL vid chefstillsättningar
- b) Regler för traktamentsersättningar
- c) Översyn av deltidsarbetandes ställning på arbetsmarknaden
- d) Ersättning för statliga förtroendeuppdrag
- e) Beräkning av anställningstid för erhållande av utmärkelsen För nit och redlighet i rikets tjänst.

I denna del har reservationer avgivits av moderata samlingspartiet och centerpartiet avseende punkt a.

## Propositionen

I propositionen föreslår regeringen, efter föredragning av statsrådet Holmberg, att riksdagen skall

1. godkänna vad i propositionen föreslagits om användningsområdet för det under trettonde huvudtiteln uppförda anslaget Lönekostnader vid viss omskolning och omplacering,
  4. godkänna vad i propositionen föreslagits om godkännande av avtal om anställningsvillkor för arbetstagare hos de allmänna försäkringskassorna,
  5. beredas tillfälle att ta del av vad som i övrigt har anförts om den statliga personalpolitiken
- Yrkandena 2 och 3 behandlas av utbildningsutskottet.

## Motionsyrkandena

### Motioner från allmänna motionstiden 1985

1984/85:330 av Arne Fransson m. fl. (c), vari yrkas

4. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om MBL-verksamheten i regeringskansliet,
5. att riksdagen uttalar sig för att chefer inom den offentliga sektorn skall kunna tillsättas enbart efter information till de anställdas organisationer i enlighet med det anförda.

Yrkandena 1–3 behandlas i AU 1985/86:1 och yrkande 6 i AU 1985/86:5.

1984/85:453 av Ulf Adelson m. fl. (m), vari yrkas att riksdagen beslutar att MBL inte skall gälla vid behandling av regeringsärenden.

Motiveringen till yrkandet återfinns i motion 1984/85:452.

1984/85:904 av Pär Granstedt m. fl. (c), vari yrkas att riksdagen hos regeringen hemställer om en översyn av de deltidsarbetandes villkor, i första hand på den statliga arbetsmarknaden.

1984/85:1107 av Rolf Dahlberg (m) och Wiggo Komstedt (m), vari yrkas att riksdagen beslutar att som sin mening ge regeringen till känna vad i motionen anförts angående ändrade statliga traktamentsbestämmelser.

1984/85:1115 av Bengt Kindbom m. fl. (c), vari yrkas att riksdagen beslutar att hos regeringen begära förslag om förändring av förhandlings- och informationsverksamheten inom regeringskansliet i enlighet med vad som anförts i motionen.

1984/85:1118 av Martin Olsson m. fl. (c), vari yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om vikten av en översyn av ersättningsarna för statliga förtroendeuppdrag.

1984/85:2100 av Elisabeth Fleetwood (m), vari yrkas att riksdagen beslutar att i beräkningen av anställningsår för erhållande av utmärkelsen "För nit och redlighet i rikets tjänst" hänsyn tas till anställningsår såväl i statlig som kommunal tjänst.

1984/85:2114 av Per-Richard Molén (m), vari yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som anförts i motionen om höjning av natraktamentet.

1984/85:2116 av Barbro Nilsson i Örnsköldsvik (s), vari yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som anförts i motionen och begär en översyn beträffande villkoren för alla svenskar som deltar i frivilligt u-landsarbete.

1984/85:2662 av Göran Riegnell (m), vari yrkas

1. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om fastställande av utlandstraktamenten i vistelselandets valuta,

2. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om reduceringen av utlandstraktamenten vid längre tids vistelse på samma ort.

## Motioner med anledning av proposition 1984/85:219

1985/86:16 av Allan Ekström (m), vari yrkas att riksdagen med anledning av propositionen, andra dels-satsen, begär att regeringen återtar den ändring av anställningsförordningen som trädde i kraft den 1 juli 1985 (1985:334).

1985/86:17 av Elver Jonsson (fp) och andre vice talman Karl Erik Eriksson (fp), vari yrkas

1. att riksdagen avslår regeringens förslag i proposition 1984/85:219 om ändrade villkor för anslaget under trettonde huvudtiteln Lönekostnader vid viss omskolning och omplacering,

2. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som anförts i motionen om anställningsförordningen.

1985/86:18 av Ingvar Karlsson i Bengtsfors (c), vari yrkas

2. att riksdagen beslutar att som sin mening ge regeringen till känna vad som i motionen anförts om

- a) lönesättningen inom den offentliga sektorn,
- b) jämställdhetsarbetet inom statsförvaltningen,
- c) medbestämmandefrågor vid beredningen av regeringsärenden.

Yrkande 1 behandlas av utbildningsutskottet i betänkandet UbU 1985/86:5.

1985/86:20 av Alf Wennerfors m. fl. (m), vari yrkas

1. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om behovet av ändrad statlig lönepolitik,

2. att riksdagen beslutar att som sin mening ge regeringen till känna vad som i motionen anförts om doktorsexamen som behörighetsvillkor för vissa tjänster,
3. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om jämställdhetsarbetet inom statsförvaltningen,
4. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om anställning av arbetshandikappade,
5. att riksdagen beslutar att MBL i princip inte skall gälla vid behandling av regeringsärenden,
6. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om SIPU.

1985/86:22 av Lars Werner m. fl. (vpk), vari yrkas

1. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen sägs om anpassning av chefslöner inom den offentliga sektorn till den lönesättning som råder inom det privata näringslivet,
2. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen sägs om behovet av ökad löneutjämning inom den offentliga sektorn genom höjning av de lägre löneskikten,
3. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen sägs om ökat inflytande för riksdagen över statens personal- och lönepolitik.

## Utskottet

Utskottet behandlar först proposition 1984/85:219 om den statliga personalpolitiken jämte de motionsyrkanden som har anknytning till propositionen. Avslutningsvis tar utskottet upp motionsyrkanden i samma ämne från allmänna motionstiden år 1985.

## Personalförsörjning

I propositionen beskrivs inledningsvis vissa riktlinjer för personalförsörjningen hos statliga myndigheter. Föredragande statsrådet anför därvid bl. a. att en ökad satsning på personalrörlighet och personalutveckling är nödvändig. Statens arbetsgivarverk (SAV) bör tillsammans med de statsanställdas huvudorganisationer se över de bestämmelser som påverkar rörligheten inom och mellan statliga myndigheter och mellan statsförvaltningen och andra arbetsmarknadssektorer. Vidare bör statens arbetsmarknadsnämnd (SAMN) utreda och praktiskt pröva ett system för utbytestjänstgöring mellan statliga myndigheter.

Det anmäls också i propositionen att parterna inlett vissa gemensamma studier av myndigheternas personalförsörjningssituation samt att SAV när studien föreligger bör ta upp förhandlingar om de ändringar som kan vara nödvändiga i nu tillämpad ordning. En fråga som nämns särskilt är ett åtgärdsprogram som syftar till att underlätta chefsförsörjningen och stärka chefskompetensen. I det sammanhanget påpekas att lönefrågorna är en viktig faktor i chefsrekryteringen.

*Chefslönerna* uppmärksammas i motion 1985/86:22 av Lars Werner m. fl. (vpk). Motionärerna ser för sin del en fara i att försöka lösa rekryteringsproblemen genom att främst följa den privata löneutvecklingen för chefspersonal eftersom detta kommer att innebära att de stora löneskillnaderna på den privata sidan överförs också till den offentliga. En framtida satsning på främst de redan högavlönade cheferna skulle innebära att de stora grupper av lågavlönade som har störst behov av lönehöjningar skulle halka efter ytterligare. Det skulle innebära att främst kvinnor fick en sämre position. En alternativ väg är enligt motionen att sträva efter att utveckla demokratiska arbetsformer med större rättigheter för personalen på den offentliga sidan samtidigt som man hårt beskattar extremt höga löner och andra förmåner bredvid lönen på den privata sidan.

Som framgår av propositionen har regeringen för avsikt att låta genomföra ett särskilt åtgärdsprogram för att underlätta chefsförsörjningen. Chefslönerna ingår som en del i ett sådant program. Andra delar utgörs av utbildning m. m. I fråga om chefslönerna anförs att staten lönemässigt måste kunna anpassa sig till varierande förutsättningar i arbetslivet för att ha goda möjligheter att rekrytera och behålla dugliga chefer på olika nivåer. Utskottet har samma uppfattning och vill tillägga att en höjning av chefslönerna inte behöver få den negativa effekt på löneutvecklingen för andra anställda som påstås i motion 1985/86:22 beroende på att chefslönerna svarar för en förhållandevis begränsad del av löneutbetalningarna vid statliga myndigheter och motsvarande. Med det anförda avstyrks motionen i aktuell del.

I sammanhanget behandlar utskottet också ett yrkande i motion 1984/85:330 av Arne Fransson m. fl. om att förhandlingar enligt *11 § MBL vid tillsättning av chefer inom offentlig sektor* skall ersättas med information samt att riksdagen gör ett uttalande härom.

Den i MBL åberopade paragrafen är dispositiv, dvs. den kan ändras genom kollektivavtal. SAV och de statsanställdas huvudorganisationer slöt också år 1978 avtal om förhandlingsordningen vid tillsättning av vissa tjänster hos staten (ATS). För tjänster som tillsätts av regeringen, vare sig det sker direkt eller som avgörande av besvär, gäller den ordningen att statens förhandlingsråd – sedan juli 1985 SAV – informerar organisationerna om kommande tjänstetillsättningsbeslut. Organisationerna har därefter fem dagar på sig att begära förhandlingar, vilket sker i ett begränsat antal fall. Det föreligger undantag från den avtalade ordningen för bl. a. verkschefer. I fråga om dem gäller särskilda informationsregler.

Som utskottet anförde förra hösten (AU 1984/85:3) vid behandlingen av ett yrkande som sammanfaller med motion 330 har det visat sig möjligt att avtalsvägen finna en ordning som i stort sett synes tillgodose motionens önskemål. Ändringar i nuvarande ordning bör ske genom förhandlingar och avtal. Utskottet är mot den bakgrunden inte berett föreslå någon åtgärd med anledning av motionen.

I denna del av propositionen lämnas en redogörelse för de regler som för närvarande gäller vid anställning av handikappade i statlig tjänst samt de insatser som görs för att behålla handikappade i anställning. Därvid påpekas att myndigheternas minskade ekonomiska utrymme har verkat hämmande på personalrörligheten inom statsförvaltningen. Det har också inneburit att det för många myndigheter nu är svårare än tidigare att i samband med omplacering och rehabilitering av arbetshandikappade hitta lämpliga tjänster i den reguljära organisationen. Det finns risk för att myndigheternas benägenhet minskar att konstruktivt medverka till sysselsättningen för de arbetshandikappade.

Mot denna bakgrund utreds för närvarande vissa frågor som rör finansiering av åtgärder för omplacering, omskolning och rehabilitering av arbetshandikappade. Vidare skall enligt propositionen de regler som styr verksamheten, bl. a. förordningen (1979:518) om arbetshandikappade i statligt reglerad anställning, m. m. (ändrad senast 1982:1268) ses över med sikte på att ett stort antal olika åtgärder skall kunna vidtas för att underlätta för myndigheterna att anställa och behålla arbetshandikappade i tjänst. I det sammanhanget föreslår föredragande statsrådet att riksdagens godkännande skall inhämtas beträffande ändring av användningsområdet för det under trettonde huvudtiteln uppförda anslaget *Lönekostnader vid viss omskolning och omplacering*. Anslaget har stor betydelse när det gäller att finansiera kostnader i samband med bl. a. omskolningar och omplaceringar. I vissa fall är möjligheten att utnyttja medel från anslaget helt avgörande för att undvika en sjukpensionering. Det framhålls som angeläget att SAMN har goda möjligheter att stödja myndigheterna i detta arbete, bl. a. genom att i vissa fall övergångsvis medverka till finansieringen. En mer flexibel användning av anslaget, där större hänsyn kan tas till omständigheterna i det enskilda fallet, sägs därvid vara av stor vikt. Det föreslås ankomma på regeringen att mot denna bakgrund besluta om vidare ramar för användningen av de medel som beräknats på anslaget.

Elver Jonsson (fp) och andre vice talman Karl Erik Eriksson (fp) motsätter sig i motion 1985/86:17 att regeringen får en sådan fullmakt. Motionärerna hänvisar till att riksdagen våren 1985 avvisade en motsvarande framställan som berörde vissa arbetsmarknadspolitiska anslag. De anför vidare att de inte har några erinringar mot att anslaget får en bredare användning än för närvarande. Detta bör emellertid ske först sedan de önskade ändringarna preciserats och inte genom att regeringen får en fullmakt att godtyckligt göra ändringarna. Det bör enligt motionen ankomma på riksdagen att ange de villkor som skall gälla för t. ex. bidrag som betalas ut från förslagsanslag. Detta är en väsentlig del av riksdagens finansmakt, som det i detta fall är opåkallat att göra avsteg ifrån. Motionärerna tillägger att det vid utskottsbehandlingen av ärendet bör vara möjligt att precisera de ändringar av anslagsvillkoren som bedöms som önskvärda.

Även i motion 1985/86:20 av Alf Wennerfors m. fl. (m) tas användningen av nyssnämnda anslag upp. Därvid stryks under att dessa medel endast skall nyttjas när det föreligger ett klart behov av omplacering eller omskolning och

detta inte kan finansieras på annat sätt. Användningen av anslaget får inte leda till att en extra personalstyrka vid sidan om den personal som myndigheten tilldelas medel för växer upp.

Utskottet har inga invändningar mot att anslaget Lönekostnader vid viss omskolning och omplacering får en bredare användning. Som framhålls i motion 1985/86:17 bör det emellertid ankomma på riksdagen att besluta när det gäller ändamål och villkor för användningen av anslag av här aktuellt slag. Utskottet har tidigare gjort påpekanden härom (AU 1984/85:12).

Enligt vad utskottet erfarit finns behov att i arbetet med omplaceringar använda anslaget också i följande fall:

- vid omplacering till arbeten inom den privata sektorn,
- för åtgärder, bl. a. utbildning, innan omplaceringen sker,
- för löneutfyllnad vid omplacering till lägre tjänst enligt det särskilda s. k. inkomsttrygghetsavtalet.

Anslaget får för närvarande användas för åtgärd som kan pågå upp till tre år om inte särskilda skäl föranleder annat. Enligt vad utskottet inhämtat finns det behov att kunna utsträcka denna tid. Under förutsättning att myndigheten medverkar till finansieringen och successivt tar över hela lönekostnaden bör därför stöd kunna lämnas längst till fem år före den nedre pensionsgränsen.

Utskottet anser att de nya utgiftsändamålen bör godtas av riksdagen. Regeringen bör sålunda vara oförhindrad att använda anslaget i den vidgade omfattning som här angivits. Utskottet föreslår att vad nu anförts med anledning av propositionen och motion 1985/86:17 i motsvarande delar ges regeringen till känna. Som kommentar till vad som anförs i motion 1985/86:20 kan tilläggas att utskottet utgår från att anslaget endast används när det finns ett klart behov av omplacering eller omskolning. Vad i övrigt sägs i motionen i denna del ger inte anledning till något uttalande från utskottets sida.

När det gäller *inriktningen av stöd* som syftar till sysselsättning av *handikappade* framhålls i motion 1985/86:20 av Alf Wennerfors m. fl. (m) att det på sikt inte finns någon anledning att vidmakthålla ett särskilt system för lönebidrag till de handikappade som arbetar inom den statliga sektorn. Motionärerna hänvisar därvid till förslag i bl. a. motion 1984/85:900 om ett flexibelt lönebidrag. Dess storlek bör i princip avgöras av den handikappades arbetsnedsättning – inte av vilken arbetsgivare hon eller han har. Det bör omprövas med vissa intervaller för att ta hänsyn till förändringar i den handikappades förmåga att klara arbetet. På detta sätt kommer enligt motionärerna myndigheten att belastas med en lönekostnad som motsvarar ungefär lönekostnaden för en normal arbetstagare som arbetar mindre än full tid. Den kostnad som anställningen av den handikappade därutöver medför bör belasta staten på samma sätt som gäller för lönebidrag till övriga arbetsgivare.

Förslaget i motion 1985/86:20 om att inte ha särskilda bidragsregler för anställning av arbetshandikappade inom den statliga sektorn måste enligt utskottets mening tolkas så att bidraget vid anställning inom denna sektor i allmänhet skulle sänkas. Detta skulle i och för sig leda till besparingar på här aktuellt anslag och också på tionde huvudtitelns anslag Särskilda åtgärder för

arbetsanpassning och sysselsättning. Samtidigt skulle emellertid utgifterna öka på de anslag som finansierar verksamheten vid resp. myndighet. En sådan omfördelning mellan anslagen innebär ingen statsfinansiell besparing, men skulle sannolikt leda till ökade svårigheter när det gäller att bereda arbetshandikappade sysselsättning. Riksdagen bör avslå motion 1985/86:20 i denna del.

## Vissa lönepolitiska frågor

Statsrådet Holmberg lämnar under denna rubrik i propositionen en redogörelse för den fortsatta inriktningen av statens lönepolitik. I sammanfattning anförs

- att lönepolitik och lönesystem skall vara förenliga med en balanserad samhällsekonomi,
- att stora löneskillnader skall undvikas för arbetstagare med likvärdiga arbeten inom olika arbetsmarknadssektorer,
- att statens positioner i löneförhandlingarna tydligare skall bestämmas av verksamhetsintresset och av strävan att åstadkomma en ändamålsenlig personalförsörjning,
- att lönesystemet skall främja flexibilitet, decentralisering och delegering,
- att lönepolitiken i övrigt grundas på demokratiska ideal om rättvis fördelning.

I tre motioner behandlas *inriktningen av statens lönepolitik*, nämligen 1985/86:18, 1985/86:20 och 1985/86:22.

I motion 1985/86:18 framhåller Ingvar Karlsson i Bengtsfors (c) att en mera individuell lönesättning efter kompetens och skicklighet bör ske inom den offentliga sektorn, vilket bör kunna underlätta rekryteringen till statliga tjänster.

Alf Wennerfors m. fl. (m) anför i motion 1985/86:20 att man inom det statliga området i alltför stor utsträckning har bortsett från att arbetsmarknaden är en marknad. Eftersom lönerna på denna del av arbetsmarknaden är låga söker sig personer med valmöjligheter till andra delar av arbetsmarknaden. Utvecklingen leder också fram till en situation med rekryteringsproblem inom områden där den offentliga sektorn är den enda egentliga arbetsgivaren. Det är därför enligt motionärerna mycket väsentligt att marknadsanpassa lönesättningen och övriga rekryteringsvillkor. Vidare framhålls som viktigt att arbetsmarknadens parter tillsammans undviker avtal som låser fast existerande lönerelationer. Lönesättningen måste också marknadsanpassas genom att större hänsyn tas till de individuella skillnaderna i kunskaper och färdigheter. Nuvarande möjligheter till individuell lönesättning bör utvecklas och utnyttjas i högre utsträckning, inte minst med tanke på den framtida chefsförsörjningen. Motionärerna menar vidare att den ökade utvecklingen mot prestationsrelaterad lönesättning inom den offentliga sektorn är positiv. Prestationskraven får emellertid inte leda till att rättssäkerheten hotas.

Vpk anför å sin sida i motion 1985/86:22 att det är viktigt att det breda löntagarkollektivet av lågt avlönade får sådana lönehöjningar att gapet till mer välavlönade minskar. Vidare erinras om att lönerna på den statliga sidan

byggt på två viktiga principer: lika lön för lika arbete och samma lön för likvärdigt arbete oavsett bostadsort. Nya statliga lönesystem får enligt motionen inte bryta mot dessa principer. I motionen beskrivs vidare den förskjutning från riksdag till regering av inflytandet över den statliga löne- och personalpolitiken som enligt motionärerna kommer att ske i och med avskaffandet av riksdagens löne delegation. Motionärerna önskar en utredning av hur riksdagens inflytande i sammanhanget kan ökas utan att inkräkta på den fria förhandlings- och avtalsrätten.

Utskottet har ovan sammanfattat regeringens syn på den fortsatta inriktningen av statens lönepolitik. Utskottet har i denna del ingen annan mening än regeringen. Här aktuella motioner ansluter också väl till vad som sägs i propositionen. En marknadsanpassad lönesättning som krävs i motion 1985/86:20 och en mer individuell lönesättning som krävs i motion 1985/86:18 blir troligen ett resultat av en politik där – som framhålls i propositionen – statens positioner i löneförhandlingarna bestäms av verksamhetsintresset. På samma sätt är vad som anförs i motion 1985/86:22 om lika lön för lika arbete oavsett bostadsort väl förenligt med vad som sägs i propositionen om att stora löneskillnader skall undvikas för arbetstagare med likvärdiga arbeten inom olika arbetsmarknadssektorer. Vad som anförs i de citerade motionerna i denna del behöver mot denna bakgrund inte föranleda någon åtgärd från riksdagens sida.

Kravet i motion 1985/86:22 om en utredning rörande ökat inflytande från riksdagens sida över den statliga löne- och personalpolitiken avvisas av utskottet. Erfarenhet bör först vinnas av den ordning som nyligen beslutades genom grundlagsändring (KU 1984/85:34 resp. 1985/86:1) och som innebär att riksdagens löne delegation kommer att avvecklas samt att vissa av dess uppgifter delegeras till regeringen och andra förs över till finansutskottet. Motion 22 avstyrks i här behandlad del.

I samband med nyss nämnda beslut bemyndigas regeringen att godkänna kollektivavtal på det statligt reglerade området utan att dessa underställs riksdagen för godkännande under förutsättning att avtalen inte gäller generell reglering av ifrågavarande tjänstemäns anställningsvillkor i samband med de allmänna avtalsrörelserna eller annars är av mer avsevärd självständig statsfinansiell betydelse. Regeringen återkommer nu i proposition 219 med förslag till *bemyndigande* att utan att höra riksdagen få *godkänna avtal även om anställningsvillkoren hos de allmänna försäkringskassorna*. Utskottet föreslår att regeringen erhåller det begärda bemyndigandet.

## Meritvärdering vid statliga tjänstetillsättningar

Enligt gällande lagregler (11 kap. 9 § i regeringsformen och 4 kap. 3 § i lagen om offentlig anställning) får vid tillsättning av statligt reglerade tjänster avseende fästas endast vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet. I propositionen refereras Regeringens förordningsmotiv 1985:3 där det anförs att bakom dessa lagregler ligger främst statsnyttan, närmare bestämt det allmänna intresset av att offentliga funktioner utövas av personer som är bäst skickade för uppgifterna. Ändamålet med reglerna är således inte primärt att

skydda arbetstagarintressena utan främst att tillgodose samhällets och de enskilda medborgarnas intresse av att statliga tjänster tillsätts efter objektiva grunder.

Frågor som rör meritvärderingen vid statliga tjänstetillsättningar har setts över av en särskild utredningsman. Utredningsresultatet (Ds C 1983:16) har remissbehandlats.

Regeringen har sedermera i huvudsaklig överensstämmelse med utredningens förslag beträffande värderingsgrunderna beslutat om ändringar i bl. a. anställningsförordningen (1965:601, omtryckt 1984:127, ändrad senast 1985:334). Ändringarna, som trädde i kraft den 1 juli 1985, har som huvudsaklig innebörd att tjänstetillsättning skall ske på grundval främst av skickligheten för arbetsuppgifterna i tjänsten, om det inte finns särskilda skäl för något annat. Hänsyn skall tas också till den förtjänst som förvärvats genom tidigare tjänstgöring i offentlig eller privat anställning eller genom egen verksamhet. Riktlinjer härför anges i förordningen. Skälen till ändringen av anställningsförordningen redovisas i nyss nämnda förordningsmotiv.

De meritvärderingsfrågor som ankommer på arbetsmarknadsutskottet att behandla tas upp i motionerna 1985/86:16 och 1985/86:17.

I den förra motionen framhåller Allan Ekström (m) att det är häpnadsväckande att regeringen närmast "i förbifarten" underrättar riksdagen om att hela grunden för det i vårt land sedan 1809 tillämpade meritvärderingssystemet ändrats genom ett enkelt regeringsbeslut i förordningsform. Oavsett vilken inställning man har i sakfrågan borde det vara självklart att en ändring av denna genomgripande art icke kan ske utan att ha föregåtts av ingående överväganden om hur en sådan ändring ställer sig till de i regeringsformen uppställda kriterierna för meritvärdering, vilka är avsedda att garantera saklighet och oväld vid tjänstetillsättningar. Vidare påpekas i motionen att regeringen ändrat anställningsförordningen redan innan riksdagen yttrat sig över den fråga som regeringen sålunda hänskjutit till riksdagen. I motionen hemställs att riksdagen begär att regeringen återtar den ändring av anställningsförordningen (1985:334) som trädde i kraft den 1 juli 1985.

Elver Jonsson (fp) och andre vice talman Karl Erik Eriksson (fp) erinrar i motion 1985/86:17 om att flera instanser vid remissbehandlingen av det utredningsförslag som ligger till grund för propositionen pekade på att en ändring av det vidtagna slaget möjligen inte stod i överensstämmelse med 11 kap. 9 § i regeringsformen i vilken stadgas bl. a. att vid tillsättning av statlig tjänst skall avseende fästas endast vid sakliga grunder såsom förtjänst och skicklighet. Om denna tolkning är riktig skulle den ändring som gjorts i anställningsförordningen vara ogiltig. Eftersom motionärerna anser att det i sak är riktigt att skicklighet tillmäts större betydelse än förtjänst, dvs. antalet tjänsteår, vid befordran och tjänstetillsättningar föreslår de att regeringen återkommer till riksdagen med förslag som innebär att den uppståda oklarheten undanröjs.

Konstitutionsutskottet har yttrat sig (se bilaga) över denna del av propositionen och nyss refererade motioner och anför bl. a. följande:

Huvudsyftet med bestämmelsen i 11 kap. 9 § RF att vid statliga tjänstetillsättningar avseende skall fästas endast vid sakliga grunder såsom förtjänst och skicklighet är att garantera objektivitet vid tjänstetillsättningar. Enligt

utskottets bedömning skall stadgandet gagna statens intresse av att till varje tjänst få för tjänsten så lämplig person som möjligt men också värna den enskilde sökandens rättssäkerhet. Som förfätningsutredningen uttalade innebär bestämmelsen inte att båda kriterierna måste vara uppfyllda för att en person skall erhålla en viss tjänst. Så har bestämmelsen heller inte tillämpats i praxis. Men när det gäller statliga tjänster som tillsätts efter ett ansökningsförfarande har grundlagsstadgandet såvitt utskottet kan överblicka fått den innebörden att skickligheten måste vara särskilt dokumenterad och motiverad för att leda till att en person med ett lägre antal tjänsteår skall kunna komma i fråga. Förtjänsten har därigenom kommit att spela en viktig roll när det gäller att uppfylla grundlagens krav på objektivitet vid tjänstetillsättningar.

Formellt betyder det sagda att 11 kap. 9 § RF enligt utskottets mening inte hindrar att man i framtiden lägger större vikt än hittills vid kriteriet skicklighet.

Regeringens beslut att genom en ändring i anställningsförordningen prioritera skickligheten framför förtjänsten är enligt utskottets bedömning närmast att se som en viljeytring om en praxisändring. Utskottet, som begränsar sitt ställningstagande till den rättsliga bedömningen av problemet, anser att en sådan ändring bör komma till uttryck i LOA. Det skall därvid enligt utskottets mening i tydlighetens intresse framgå av lagtexten att prioriteringen av kriteriet skicklighet inte innebär något avkall på objektivitetskravet.

Arbetsmarknadsutskottet konstaterar först att konstitutionsutskottet drar slutsatsen att regeringsformen inte hindrar att man i framtiden lägger större vikt än hittills vid kriteriet skicklighet. Som framhålls i regeringens förordningsmotiv är det ett redan tillämpat synsätt att skickligheten bör ha den avgörande betydelsen i tillsättningsärenden när det gäller chefstjänster, arbetsledartjänster och högre handläggartjänster med självständigt innehåll. Praxis har emellertid utvecklats i den riktningen att skicklighet numera tillmätts allt högre värde också när det gäller tillsättningen av lägre tjänster. En utveckling i den riktning som regeringen avser med sin anmälan i propositionen är således på gång. Regeringen föreslår nu att skicklighet generellt skall vara huvudkriterium vid tillsättning av tjänster på det statliga området. Därmed tas ytterligare ett steg på den redan inslagna vägen.

Som tidigare redovisats ligger bakom lagreglerna om saklig grund i regeringsformen och LOA främst syftet att främja statsnyttan, närmare bestämt det allmänna intresset av att offentliga funktioner utövas av de personer som är bäst skickade för uppgifterna. Ändamålet med reglerna är således inte primärt att skydda arbetstagarintressena utan främst att tillgodose samhällets och medborgarnas intresse av att statliga tjänster tillsätts efter objektiva grunder. Även den inriktning av lönepolitiken som föreslås i propositionen och som utskottet behandlat ovan knyter an till detta synsätt. Sålunda framhålls att statens positioner i löneförhandlingarna skall bestämmas av verksamhetsintresset och av strävan att åstadkomma en ändamålsenlig personalförsörjning. Utskottet delar regeringens uppfattningar i dessa delar.

Den prioritering av skickligheten framför förtjänsten och andra kriterier som regeringen förordar bör – som framhålls i konstitutionsutskottets yttrande – komma till uttryck i LOA. Av sammanhanget bör vidare framgå

att prioriteringen av kriteriet skicklighet inte innebär något avkall på kravet på objektivitet vid tjänstetillsättningar.

Regeringen bör återkomma med förslag till ändringar i LOA enligt de riktlinjer utskottet här angivit. Det anförda innebär att motion 1985/86:17 i huvudsak är tillgodosedd i denna del. Motion 1985/86:16 avstyrks av utskottet.

I motion 1985/86:20 framhåller Alf Wennerfors m. fl. (m) att en följd av att skicklighetskriterierna ges större tyngd är att det ställs större krav på att myndigheterna specificerar kraven på tjänstens innehavare. I det sammanhanget bör prövas för vilka tjänster *doktorsexamen* skall vara *behörighetskrav*. Regeringen föreslås göra en inventering härom.

Frågan om meritvärdet av forskarutbildning behandlades av riksdagen våren 1984 (prop. 1983/84:107 bil. 10, UbU 1983/84:28). Därvid sågs ett jämställande av en forskarstuderandes utbildningstid med anställningstid som ett verksamt led i strävandena att göra forskarutbildningen mer attraktiv. I nu aktuell proposition erinras om att fullgjord forskarutbildning får räknas till godo som förtjänst med högst fyra år.

När skicklighet nu görs till huvudkriterium för tjänstetillsättningar ökar enligt utskottets mening betydelsen av vissa faktorer vid bedömningen av den sökandes lämplighet för tjänsten. Detta gäller bl. a. i fråga om utbildning och då i vissa fall forskarutbildning. I proposition 1983/84:107 om forskning angav föredragande statsrådet att det inte var nödvändigt att särskilt reglera värdet av vetenskaplig utbildning ur skicklighetssynpunkt för sådana tjänster där vetenskaplig kompetens inte är ett behörighetsvillkor. Det borde ankomma på SAV att informera berörda myndigheter om betydelsen av forskning och meritvärdet vid tillsättning av statligt reglerade tjänster när det gäller befodringsgrunden skicklighet. Med hänvisning bl. a. härtill avvisade riksdagen (UbU 1983/84:28) ett krav på en inventering av det slag som efterfrågats i motion 20. Utskottet kan tillägga att SAV numera fått i uppdrag av regeringen att bedriva den beskrivna informationsverksamheten och avstyrker med det anförda motionen.

## Vissa frågor om utlandstjänstgöring

Den tidigare nämnda utredningen om meritvärdering m. m. tog också upp vissa frågor om utlandstjänstgöring. Med anledning därav gör föredragande statsrådet den bedömningen att behovet i samband med utlandstjänstgöring av information om tjänstgöringslandet i frågor om skatte- och socialförsäkringsbestämmelser, politiska, religiösa och sociala förhållanden m. m. bör tillgodoses av befintliga statliga myndigheter. Detsamma gäller behovet av information och hjälp med att skaffa arbete vid återkomsten. Något ställningstagande från riksdagens sida begärs inte i denna del.

Utskottet tar i sammanhanget upp två motioner från allmänna motionstiden under förra riksmötet som berör utlandstjänstgöring.

Barbro Nilsson i Örnsköldsvik hävdar i motion 1984/85:2116 att vissa problem under senare år påverkat benägenheten att delta i frivilligt biståndsarbete. Det gäller den faktiska möjligheten att få tjänstledighet under en längre tidsperiod samt tillgodoräkandet av tjänsteår i även

välmeriterad u-landstjänstgöring. Det framhålls att åren i sjukvårdstjänst eller skolverksamhet inte tillgodoräknas vid statlig och kommunal tjänst i hemlandet. Motionären önskar en översyn av villkoren för alla svenskar som deltar i frivilligt u-landsarbete.

*Meritvärdet av utlandsanställning* tas upp i propositionen. Där framhålls att erfarenheter av bl. a. utlandsvistelse och språkkunskaper bör vägas in vid bedömning av skickligheten i den mån de är relevanta för den sökta tjänsten. Vidare påpekas att all anställning – även utlandsanställning – får tillgodoräknas som förtjänst. Mot bakgrund av det anförda behöver motion 2116 inte föranleda någon riksdagens åtgärd.

Göran Riegnell (m) tar i motion 1984/85:2662 upp frågan om *traktamentsersättningen vid utlandsvistelse*. I motionen föreslås dels att traktamentsersättningen skall ges i vistelselandets valuta, dels att den nuvarande reduktionen av traktamentsbeloppet fr. o. m. den 21:a dagen skall tas bort. En sådan ändring skulle enligt motionären ge en mer rättvis ersättning för ökade levnadsomkostnader vid tjänsteresor i utlandet.

Utlandstraktamentena regleras för närvarande i en förordning och revideras årligen. Villkoren för dessa traktamenten torde emellertid tillhöra de frågor om vilka kollektivavtal kan slutas. Bestämmelserna om inhemska traktamenten är reglerade i avtal. Enligt vad utskottet inhämtat pågår för närvarande inom regeringskansliet en översyn av reglerna för utlandstraktamentena. Utskottet konstaterar med tillfredsställelse att ett sådant översynsarbete inletts. Därvid prövas också frågor av det slag som tas upp i motion 1984/85:2662. Någon ytterligare åtgärd med anledning av motionen är därför inte påkallad.

## Jämställdhetsarbetet inom statsförvaltningen

I propositionen lämnas i denna del en redogörelse för jämställdhetsarbetet inom statsförvaltningen. Huvudinriktningen för det fortsatta jämställdhetsarbetet bör enligt propositionen vara att successivt bryta uppdelningen av kvinnliga och manliga arbeten och att öka kvinnornas andel i de beslutande positionerna. Huvudansvaret för att följa och påverka arbetet bör gemensamt ankomma på företrädare för staten som arbetsgivare och de statsanställdas huvudorganisationer. Härför inrättas en partsgemensam ledningsgrupp.

Stöd till myndigheterna i deras arbete kommer att lämnas av bl. a. SIPU. Inom några myndigheter avses särskilda intensivsatsningar bli genomförda.

Vidare anförts i propositionen att kvinnorepresentationen i statliga styrelser, utredningar m. m. bör stärkas. Insatserna intensifieras och inriktas på att ingen styrelse eller motsvarande som tillsätts av regeringen skall vara enkönad efter år 1988.

Två motioner, nämligen 1985/86:18 och 1985/86:20, behandlar jämställdhetsfrågor.

Ingvar Karlsson i Bengtsfors (c) anlägger i motion 1985/86:18 synpunkter på *nomineringen av personer till statliga förtroendeuppdrag m. m.* och finner därvid en tidigare använd metodik enligt vilken flera personer nominerades till samma uppdrag synnerligen tveksam. Det är inte rimligt att nominera

någon med det förbehållet att vederbörande kan diskvalificeras för uppdraget på grund av sitt kön. Motionären föreslår att andra vägar prövas för att stärka kvinnorepresentationen i statliga styrelser och utredningar.

Frågan om kvinnorepresentationen i statliga organ är numera föremål för utredning (Dir. 1985:43). Av direktiven framgår att huvuduppgiften för utredaren är att överväga olika modeller för hur kvinnorepresentationen skall kunna öka. Utredaren skall bedriva sitt arbete i nära kontakt med bl. a. de nominerande organisationerna så att olika lösningar kan belysas utifrån deras perspektiv. Erfarenheter från övriga nordiska länder bör redovisas. Vidare bör övervägas om det är möjligt och lämpligt att t. ex. uppställa mål att kvinnorepresentationen inom en viss tidsperiod skall ha ökat till en viss nivå.

Utredningsuppdraget innebär såvitt utskottet kan se bl. a. att de metoder för nominering till förtroendeuppdrag som berörs i motion 1985/86:18 kommer att prövas mot andra metoder. Någon åtgärd med anledning av motionen är därför inte påkallad.

Den i propositionen nämnda *partssammansatta gruppen för jämställdhetsfrågor* tas upp i motion 1985/86:20 av Alf Wennerfors m. fl. (m). Det påpekas i motionen att jämställdhetsarbetet måste bedrivas ute på de enskilda myndigheterna. Den partssammansatta ledningsgruppen kommer enligt motionärerna att i bästa fall stimulera insatser på lägre plan. Samtidigt finns det emellertid en betydande risk att den centrala ledningsgruppen blir ett alibi för att myndigheterna inte tar egna initiativ för att befrämja jämställdheten. Tiden för det partssammansatta ledningsorganets verksamhet bör därför begränsas redan från början.

I motion 1985/86:20 tas också upp *medverkan från statens institut för personalutveckling (SIPU)* i bl. a. myndigheternas jämställdhetsarbete. Motionärerna framhåller att många av de utbildnings- och upplysningsinsatser som SIPU bedriver inte behöver organiseras och planeras av ett statligt organ. Även den typ av utbildningsinsats som nämnts i propositionen bör öppnas för konkurrens från privata utbildningsorganisatörer. Detta skulle kunna medföra en sänkning av kostnaderna och ett inflöde av nya idéer. SIPU:s uppgift bör enligt motionärerna koncentreras till utbildningsinsatser som är relaterade till de speciella krav och rutiner som gäller för statligt myndighetsutövning.

Vad först gäller den partssammansatta gruppen för jämställdhetsfrågor som chefen för civildepartementet avser tillsätta finns det inte anledning att som föreslås i motionen tidsbegränsa dess arbete. Gruppens arbetsuppgifter är enligt utskottets mening inte av sådan art att tillskapandet av den skulle få de negativa följder för jämställdhetsarbetet som beskrivs i motion 20. Motionen avstyrks i här aktuell del.

Inte heller tillstyrker utskottet att något uttalande görs om SIPU:s medverkan i den statliga personalpolitiken med anledning av motionen. De exemplifieringar som lämnas i propositionen av fall då SIPU kan biträda myndigheterna i deras arbete knyter väl an till den inriktning som SIPU:s verksamhet enligt utskottets mening bör ha. Motion 20 avstyrks alltså även i aktuell del.

I detta avsnitt av propositionen beskrivs utvecklingen av medbestämmandet inom statsförvaltningen. Bl. a. anmäls ett uppdrag som innebär att SAV tillsammans med huvudorganisationerna skall påbörja ett utvecklingsarbete rörande medbestämmandet på myndigheterna.

Vidare meddelas att regeringen uppdragit åt SAV att på statens vägnar ta upp förhandlingar med berörda personalorganisationer om *medbestämmandet vid beredning av regeringsärenden*.

I den senare frågan finns fem motioner av vilka tre avlämnats under allmänna motionstiden i år.

I partimotion 1984/85:453 från moderata samlingspartiet förordas att MBL avskaffas vid regeringsbeslut samt att det avtal som reglerar den nuvarande ordningen sägs upp. Motionärerna föreslår vidare en ändring av nuvarande lagstiftning med innebörd att medbestämmandelagen (MBL) inte skall tillämpas vid beredning av regeringsärenden. Motsvarande krav återfinns i motion 1985/86:20 av Alf Wennerfors m. fl. (m).

I motion 1985/86:18 av Ingvar Karlsson i Bengtsfors (c) påpekas att centerpartiet tidigare understrukit att förhandlings- och informationsverksamheten i vad avser propositioner bör begränsas kraftigt av framför allt principiella skäl. Det är inte rimligt, sett från den politiska demokratins synpunkt, att låta personalorganisationerna på det sätt som nu sker påverka en politisk beslutsprocess. Den nuvarande ordningen med förhandlings- och informationsverksamhet enligt medbestämmandelagen vid beredningen av regeringsärenden bör därför avskaffas. Samma krav förs fram i motion 1984/85:1115 av Bengt Kindbom m. fl. (c). En alternativ form av medverkan beskrivs av Arne Fransson m. fl. (c) i motion 1984/85:330. Det föreslås att de anställda får möjlighet att komma in i ett betydligt tidigare beslutsskede samt att vissa ämnesområden prioriteras. Här nämns bl. a. personaländringar inom statens område, flyttning av ärendegrupper och omlokalisering av myndigheter.

Frågan om tillämpningen av MBL vid beredning av regeringsärenden har behandlats av riksdagen vid flera tillfällen de senaste åren. Konstitutionsutskottet ifrågasatte i sitt granskningsbetänkande våren 1984 (KU 1983/84:30) om den tillämpade handläggningsordningen överensstämmer med tankegångarna bakom medbestämmandets utformning. Slutsatsen blev att omfattningen och inriktningen av förhandlings- och informationsverksamheten i fråga om regeringsärenden borde omprövas i syfte att minska den sena behandlingen av mer rutinbetonade ärenden till förmån för tidiga kontakter mellan parterna i viktigare frågor.

Arbetsmarknadsutskottet som behandlat denna fråga vid upprepade tillfällen med anledning av motioner de senaste åren konstaterade hösten 1984 (AU 1984/85:3) att regeringen redan hade inlett ett översynsarbete samt att förändringar av medbestämmandets utformning i regeringskansliet borde föregås av förutsättningslösa förhandlingar. I propositionen anmäls att SAV fått regeringens uppdrag att på statens vägnar ta upp förhandlingar med berörda personalorganisationer i syfte att träffa kollektivavtal i de hänseenden som riksdagen uttalat sig för.

Utskottet vill framhålla vikten av att detta förhandlingsarbete fullföljs snarast så att mer ändamålsenliga arbetsformer kan införas i regeringskansliet i berörda avseenden. Med hänsyn till det pågående förhandlingsarbetet bör motionerna 1985/86:18, 1985/86:20, 1984/85:330, 1984/85:453 och 1984/85:1115 i aktuella delar inte föranleda någon åtgärd.

### Proposition 1984/85:219 i övrigt

Propositionens övriga avsnitt gäller den förebyggande hälsovården, utveckling av medbestämmandet på myndigheterna, utvärdering av erfarenheterna av arbetstagarkonsulter samt decentralisering och förenkling av den statliga personalpolitiken. Avsnitten föranleder inget uttalande från utskottets sida. Propositionen kan i dessa delar läggas till handlingarna.

### Övriga motioner om statlig personalpolitik

Pär Granstedt m. fl. (c) konstaterar i motion 1984/85:904 att antalet deltidsarbetande ökat mycket kraftigt under det senaste årtiondet. I den utsträckning som deltidsarbetet är ofrivilligt är det en allvarlig brist. För många människor utgör dock deltidsarbetet en positiv möjlighet att kombinera förvärvsarbete med andra sysslor. Hittills har ett stort intresse för deltidsarbete dokumenterats särskilt bland kvinnor.

Den viktigaste invändningen som reses mot deltidsarbete är att det inte ger full social trygghet. Mot den bakgrunden föreslås en *översyn av de deltidsarbetandes ställning* och *förmåner på arbetsmarknaden*. Det poängteras att staten som arbetsgivare bör föregå med gott exempel och föra fram förslag om förbättringar av de deltidsarbetandes villkor.

Utskottet har behandlat motsvarande yrkanden under en rad år och därvid bl. a. framhållit att ett flexibelt arbetsliv, med möjlighet att välja hel- eller deltidsarbete, ger stora fördelar för både den enskilde arbetstagaren och samhället. Utskottet har vidare erinrat om att de deltidsarbetande successivt fått en förbättring i fråga om anställnings- och sociala förmåner. På vissa punkter där förmånerna är sämre än för andra grupper bedrivs eller har bedrivits utredningsarbete.

Med hänvisning härtill och då flertalet av de kvarstående ojämnheter tillhör det avtalsreglerade området har utskottet inte varit berett att föreslå några åtgärder. Utskottet finner inte att några nya omständigheter redovisats som skulle motivera ett annat ställningstagande nu. Motion 1984/85:904 avstyrks därför av utskottet.

De *statliga traktamentsbestämmelserna* tas upp i motionerna 1984/85:1107 och 1984/85:2114. I motion 1107 framhåller Rolf Dahlberg (m) och Wiggo Komstedt (m) dels att förenklade traktamentsbestämmelser måste införas snarast, dels att nattractamentet bör höjas till en rimlig nivå. Motionärerna menar på den senare punkten att det låga nattractamentet leder till att vederbörande tjänsteman väljer att bo på hotell med full ersättning för rumskostnaden i stället för att välja andra övernattningsmöjligheter vilket blir kostsamt för staten. Med en liknande motivering föreslår också Per-Richard Molén i motion 2114 en höjning av nattractamentet.

Bestämmelserna om traktamenten vid inhemska tjänsteresor regleras i avtal mellan SAV och de fackliga huvudorganisationerna. När nuvarande kollektivavtal slöts för cirka tre år sedan gjordes vissa förenklingar i jämförelse med tidigare resereglemente. Som framgår av propositionen har regeringen dessutom givit SAV i uppdrag att utarbeta ett förenklingsprogram för de statliga kollektivavtalen vilket även innefattar avtal om traktamentsbestämmelser. Vad vidare gäller natttraktamentets storlek har denna fråga enligt vad utskottet erfarit prövats i tidigare förhandlingar och torde på nytt bli aktuell i de överläggningar som förestår. Med det anförda avstyrker utskottet motionerna 1984/85:1107 och 1984/85:2114.

I motion 1984/85:1118 behandlar Martin Olsson m. fl. (c) *ersättningarna för statliga förtroendeuppdrag*. Det framhålls att förtroendevalda i olika organ medför att skilda synpunkter, strävanden och värderingar får göra sig gällande vid ärendebehandling och beslut vilket är en av förutsättningarna för vår folkstyrelse. För att detta skall kunna fungera på önskvärt och avsett sätt är det viktigt att medborgare från olika yrken med olika erfarenheter är beredda att ställa sig till förfogande som förtroendevalda. En förutsättning för detta är bl. a. att ersättningar och arbetsförhållanden är sådana att de inte motverkar eller förhindrar många att av ekonomiska skäl åta sig uppdrag. Motionärerna lämnar exempel på arvoden som enligt deras mening har en orimligt låg nivå. De föreslår en översyn av dessa ersättningar och förutsätter att avvägningen av arvoden mellan olika statliga uppdrag görs så att ersättningen motsvarar den tid som krävs för fullgörande av uppdraget, liksom det ansvar som det medför.

Beslut om arvoden vid statliga förtroendeuppdrag ankommer på regeringen. Utskottet utgår ifrån att den typ av avvägningar som efterfrågas i motionen föregår dessa beslut. Någon åtgärd med anledning av motionen är därför inte påkallad.

Utskottet tar slutligen upp motion 1984/85:2100 av Elisabeth Fleetwood (m) om beräkning av anställningsår för erhållande av *utmärkelsen "För nit och redlighet i rikets tjänst"*. Motionären önskar att hänsyn skall tas till anställningsår i såväl statlig som kommunal tjänst.

För närvarande gäller (SFS 1974:225) att statlig tjänst och tjänst i verksamhet som blivit förstärkt får tillgodoräknas vid tilldelning av nämnda utmärkelse. Utskottet är inte berett att föreslå någon ändring av nuvarande regler. Motion 2100 avstyrks av utskottet.

## Hemställen

Utskottet hemställer

1. beträffande *chefslönerna*

att riksdagen med avslag på motion 1985/86:22 yrkande 1 godkänner vad som anförs i proposition 1984/85:219 i motsvarande del,

2. beträffande *MBL vid tillsättning av chefer inom offentlig sektor* att riksdagen avslår motion 1984/85:330 yrkande 5,

3. beträffande *anslaget Lönekostnader vid viss omskolning* att riksdagen med bifall till motion 1985/86:17 yrkande 1 och med anledning av propositionen i motsvarande del samt med avslag på

motion 1985/86:20 yrkande 4 i motsvarande del som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört,

4. beträffande *inriktningen av sysselsättningsstöd för handikappade* att riksdagen avslår motion 1985/86:20 yrkande 4 i motsvarande del,

5. beträffande *inriktningen av statens lönepolitik* att riksdagen med avslag på motionerna 1985/86:18 yrkande 2 a, 1985/86:20 yrkande 1 och 1985/86:22 yrkandena 2 och 3 godkänner vad som anförs i propositionen i motsvarande del,

6. beträffande *godkännande av avtal om anställningsvillkor hos de allmänna försäkringskassorna* att riksdagen ger regeringen begärt bemyndigande,

7. beträffande *meritvärdering vid statliga tjänstetillsättningar m. m.* att riksdagen med anledning av propositionen i motsvarande del och motion 1985/86:17 yrkande 2 samt med avslag på motion 1985/86:16 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört om ändringar i lagen om offentlig anställning,

8. beträffande *doktorsexamen som behörighetskrav för vissa tjänster* att riksdagen avslår motion 1985/86:20 yrkande 2,

9. beträffande *meritvärdet av utlandsanställning* att riksdagen avslår motion 1984/85:2116,

10. beträffande *traktamentsersättningen vid utlandsvistelse* att riksdagen avslår motion 1984/85:2662,

11. beträffande *nominering av personer till statliga förtroendeuppdrag* att riksdagen avslår motion 1985/86:18 yrkande 2 b,

12. beträffande *den partssammansatta gruppen för jämställdhetsfrågor* att riksdagen med avslag på motion 1985/86:20 yrkande 3 godkänner vad som anförs i propositionen i motsvarande del,

13. beträffande *SIPU:s medverkan i den statliga personalpolitiken* att riksdagen avslår motion 1985/86:20 yrkande 6,

14. beträffande *medbestämmande i regeringsärenden* att riksdagen med avslag på motionerna 1984/85:330 yrkande 4, 1984/85:453, 1984/85:1115, 1985/86:18 yrkande 2 c och 1985/86:20 yrkande 5 godkänner vad som anförs i propositionen i motsvarande del,

15. beträffande *proposition 1984/85:219 i övrigt* att riksdagen lägger propositionen till handlingarna i den mån den inte behandlats i det föregående,

16. beträffande *översyn av deltidsarbetandes ställning på arbetsmarknaden* att riksdagen avslår motion 1984/85:904,

17. beträffande *de statliga traktamentsbestämmelserna* att riksdagen avslår motionerna 1984/85:1107 och 1984/85:2114,

18. beträffande *ersättningarna för statliga förtroendeuppdrag* att riksdagen avslår motion 1984/85:1118,

Stockholm den 21 november 1985

På arbetsmarknadsutskottets vägnar

*Lars Ulander*

Närvarande: Lars Ulander (s), Elver Jonsson (fp), Börje Hörnlund (c), Gustav Persson (s), Bengt Wittbom (m), Sten Östlund (s), Bo Nilsson (s), Sonja Rembo (m), Inge Carlsson (s), Ingvar Karlsson i Bengtsfors (c), Lars-Ove Hagberg (vpk), Sven Lundberg (s), Anders Högmark (m), Johnny Ahlqvist (s) och andre vice talman Karl Erik Eriksson (fp).

## Reservationer

### 1. Chefslönerna (mom. 1)

Lars-Ove Hagberg (vpk) anser

*dels* att den del av utskottets yttrande på s. 5 som börjar med "Som framgår" och slutar med "aktuell del" bort ha följande lydelse:

Liksom vpk i motion 1985/86:22 ser utskottet en fara i att försöka lösa rekryteringsproblemen när det gäller chefer genom att följa den privata löneutvecklingen för denna kategori. Detta skulle nämligen innebära att de stora löneskillnader som finns på den privata sidan överförs också till den offentliga. En framtida satsning på främst de redan högavlönade cheferna skulle innebära att de stora grupper av lågavlönade som har störst behov av lönehöjningar skulle halka efter ytterligare. Detta skulle innebära att främst kvinnor fick en sämre position i förhållande till de högre avlönade som i huvudsak är män. En sådan utveckling motverkar inte bara tanken på en solidarisk lönepolitik utan också jämställdhetssträvanden. Båda områdena är sådana där den statliga lönepolitiken bör gå före och skapa bättre förhållanden i stället för att följa den privata sektorn. Principerna om lika lön för lika arbete och försöken att minska lönespridningen till förmån för de lägst avlönade måste värnas.

En alternativ väg att motverka en chefsflykt bort från den offentliga sektorn till den privata är enligt utskottets mening att utveckla demokratiska arbetsformer med större rättigheter för personalen på den offentliga sidan samtidigt som extremt höga löner och andra förmåner bredvid lönen på den privata sidan beskattas hårt. Det anförda bör ges regeringen till känna.

*dels* att utskottets hemställan under 1 bort ha följande lydelse:

#### 1. beträffande *chefslönerna*

att riksdagen med bifall till motion 1985/86:22 yrkande 1 samt med avslag på proposition 1984/85:219 i motsvarande del som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anför.

## 2. MBL vid tillsättning av chefer inom offentlig sektor (mom. 2)

AU 1985/86:6

Börje Hörnlund (c), Bengt Wittbom (m), Sonja Rembo (m), Ingvar Karlsson i Bengtsfors (c) och Anders Högmark (m) anser

*dels* att den del av utskottets yttrande på s. 5 som börjar med "Den i" och slutar med "av motionen" bort ha följande lydelse:

Som anförs i motion 1984/85:330 spelar chefen i offentlig verksamhet en annan roll än chefen inom den privata sektorn. Myndighetspersoner har allmänheten som främsta uppdragsgivare, och rollen som chef för anställda blir mindre markerad. Dessutom utses vissa kategorier av befattningshavare enligt särskilda regelsystem där tillsättningen inte kan påverkas genom förhandlingar med de anställda.

Redan dessa omständigheter talar för att man som föreslås i motionen låter tillsättningen av högre chefer i statsförvaltningen föregås av information till de anställda men utan förhandlingsrätt för dem. I betydande omfattning är detta redan den ordning som tillämpas antingen för att förhandlingsrätt redan saknas eller för att förhandlingar inte påkallas av de fackliga organisationerna.

Ordningen för de statliga tjänstetillsättningarna är reglerad genom ett särskilt avtal (AST), men detta gäller endast för vissa tjänster. Vidare kan det göras gällande endast mot de statsanställdas egna organisationer och således inte mot andra organisationer mot vilka förhandlingskyldighet kan föreligga. Över huvud taget är reglerna om förhandlingar och information i dessa ärenden både komplicerade och oklara. Även detta talar för att man slopar de statsanställdas förhandlingsrätt enligt 11 § MBL vid chefstillsättningar. Däremot är det rimligt att de anställdas organisationer som hittills informeras om förestående beslut i sådana ärenden. Regeringen bör utarbeta förslag till anpassning av lagstiftningen i de aktuella delarna med ledning av vad ovan anförts.

*dels* att utskottets hemställan under 2 bort ha följande lydelse:

2. beträffande *MBL vid tillsättning av chefer inom offentlig sektor* att riksdagen med bifall till motion 1984/85:330 yrkande 5 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anför.

## 3. Inriktningen av sysselsättningsstöd för handikappade (mom. 4)

Bengt Wittbom, Sonja Rembo och Anders Högmark (alla m) anser

*dels* att den del av utskottets yttrande som på s. 7 börjar med "Förslaget i" och på s. 8 slutar med "denna del" bort ha följande lydelse:

Utförningen av sysselsättningsstöd för handikappade inom den statliga sektorn bör enligt utskottets mening följa samma principer som gäller för den privata delen av arbetsmarknaden. Detta stöd bör som moderata samlingspartiet föreslagit i annat sammanhang vara så flexibelt utformat att det i princip kan anpassas individuellt med hänsyn till handikappets art och svårighetsgrad. Bidraget bör kunna såväl höjas som sänkas beroende på hur den handikappades arbetsförmåga utvecklas. Det skall vidare kunna utgå så

länge den handikappade är anställd. Ett på detta sätt utformat bidrag kommer att – som anförs i motion 1985/86:20 – belasta myndigheten med en lönekostnad som motsvarar den arbetsinsats som den arbetshandikappade gör. Regeringen bör återkomma i samband med anslagsframställningen för 1986/87 med förslag och ett lönebidrag enligt dessa riktlinjer där alltså handikappets arbetsnedsättning utgör grund för bidragets storlek – inte vilken arbetsgivare som vederbörande har.

*dels* att utskottets hemställan under 4 bort ha följande lydelse:

4. beträffande *inriktningen av sysselsättningsstöd för handikappade* att riksdagen med bifall till motion 1985/86:20, yrkande 4 i motsvarande del som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört.

#### 4. Inriktningen av statens lönepolitik (mom. 5)

Lars-Ove Hagberg (vpk) anser

*dels* att den del av utskottets yttrande på s. 9 som börjar med "Utskottet har" och slutar med "behandlad del" bort ha följande lydelse:

Som anförs i vpk:s partimotion 1985/86:22 har lönepolitiken på den offentliga sektorn två viktiga principer: Lika lön för lika arbete och samma lön för likvärdigt arbete oavsett bostadsort.

Nya lönesystem får enligt utskottets mening inte bryta med dessa principer. Om så sker uppstår samma lönesplittring också mellan olika regioner och kommuner på den offentliga sektorn som nu finns på den privata. I propositionen framställs decentralisering och delegering som åtgärder, vilka leder till ökat inflytande för de anställda. Men samtidigt betonas starkt att alla skall verka inom uppifrån beslutade ekonomiska ramar. Hela frågan om en mer demokratisk arbetsorganisation har därför ett bestämt samband med den ekonomiska fördelningspolitiken i samhället i stort. Att få vara med och förverkliga en hård åtstramning är fjärran från demokratisering och ökat personalinflytande.

De folkvalda har ett ansvar också inför statens anställda för en bra personal- och lönepolitik, särskilt för de breda grupperna i låg- och mellanställning. Riksdagens inflytande bör öka. Formerna för detta bör utredas. Här kan hänvisas till vad vpk anfört vid behandling av frågan om avveckling av riksdagens lönelegation (FiU 1984/85:3 y och KU 1984/85:4).

De i propositionen angivna riktlinjerna för förhandlingsverksamhet innebär anpassning till mer marknadsmässiga löner också på den statliga sektorn. Utskottet vill här betona att vare sig regeringens nu starka inflytande över löne- och avtalsförhandlingar eller ett förstärkt inflytande för riksdagen får inkräkta på den fria förhandlings- och avtalsrätten. Regeringen bör underrättas om vad här anförts med bifall till motion 1985/86:22 i motsvarande delar.

*dels* att utskottets hemställan under 5 bort ha följande lydelse:

5. beträffande *inriktningen av statens lönepolitik* att riksdagen med bifall till motion 1985/86:22 yrkandena 2 och 3 samt med avslag på propositionen i motsvarande del och motionerna 1985/86:18 yrkande 2 a och 1985/86:20 yrkande 1 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört.

## 5. Doktorsexamen som behörighetskrav för vissa tjänster (mom. 8)

AU 1985/86:6

Bengt Wittbom, Sonja Rembo och Anders Högmark (alla m) anser

*dels* att den del av utskottets yttrande på s. 12 som börjar med "När skicklighet" och slutar med "anförda motionen" bort ha följande lydelse:

I och med att skicklighetskriterierna ges större tyngd ställs också större krav på att myndigheten specificerar vilka arbetsuppgifter som tjänsterna omfattar och därmed kraven på tjänstens innehavare. Som anförs i motion 1985/86:20 är det lämpligt att myndigheterna i detta sammanhang prövar för vilka tjänster doktorsexamen skall vara behörighetsvillkor. Antalet tjänster med detta behörighetsvillkor har blivit allt färre. Det är enligt utskottets mening negativt att inte staten på ett bättre sätt drar nytta av den kompetens som en doktorsexamen ger. Därutöver är förekomsten av en arbetsmarknad för denna grupp även utanför högskolan en förutsättning för en god rekrytering till forskarutbildningen.

Utskottet föreslår att regeringen uppdrar åt berörda myndigheter att göra en inventering av för vilka tjänster doktorsexamen bör vara behörighetsvillkor. I samband med 1987 års budgetproposition bör regeringen redovisa de överväganden som bör bli följden av en sådan genomgång.

*dels* att utskottets hemställan under 8 bort ha följande lydelse:

8. beträffande *doktorsexamen som behörighetskrav för vissa tjänster* att riksdagen med bifall till motion 1985/86:20 yrkande 2 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört.

## 6. Den partssammansatta gruppen för jämställdhetsfrågor m. m. (mom. 12 och 13)

Bengt Wittbom, Sonja Rembo och Anders Högmark (alla m) anser

*dels* att den del av utskottets yttrande på s. 14 som börjar med "Vad först" och slutar med "aktuell del" bort ha följande lydelse:

Som kommentar till den av regeringen föreslagna partssammansatta gruppen för jämställdhetsfrågor vill utskottet – med instämmande i vad som anförs i moderata samlingspartiets kommittémotion 1985/86:20 – framhålla att jämställdhetsarbetet måste bedrivas ute på de enskilda myndigheterna. I bästa fall kommer den partssammansatta ledningsgruppen att stimulera insatser på lägre plan. Samtidigt finns det emellertid en betydande risk att den centrala ledningsgruppen blir ett alibi för myndigheterna att inte ta egna initiativ för att befrämja jämställdheten. Tiden för det partssammansatta ledningsorganets verksamhet bör därför begränsas redan från början.

SIPU föreslås i propositionen få till uppgift att stödja myndigheterna i arbetet med personalpolitiken, bl. a. i jämställdhetsarbetet. Utskottet vill framhålla att många av de utbildnings- och upplysningsinsatser som SIPU bedriver inte behöver organiseras och planeras av ett statligt organ. Den typen av verksamhet, som bl. a. innefattar de i propositionen nämnda utbildningsinsatserna, bör öppnas för konkurrens från privata utbildningsorganisationsörer. Detta skulle leda till sänkta kostnader och till ett inflöde av nya

idéer. SIPU:s uppgift bör vara att koncentrera sig på utbildningsinsatser som är relaterade till de speciella krav och rutiner som måste gälla inom statlig myndighetsutövning.

Regeringen bör underrättas om vad här anförts med bifall till motion 1985/86:20 i aktuella delar.

*dels* att utskottets hemställan under 12 och 13 bort ha följande lydelse:

12. beträffande *den parissammansatta gruppen för jämställdhetsfrågor*

att riksdagen med bifall till motion 1985/86:20 yrkande 3 samt med avslag på propositionen i motsvarande del som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anför.

13. beträffande *SIPU:s medverkan i den statliga personalpolitiken* att riksdagen med bifall till motion 1985/86:20 yrkande 6 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anför.

## 7. Medbestämmande i regeringsärenden (mom. 14)

Bengt Wittbom, Sonja Rembo och Anders Högmark (alla m) anser

*dels* att den del av utskottets yttrande som på s. 15 börjar med "Frågan om" och på s. 16 slutar med "någon åtgärd" bort ha följande lydelse:

Arbetsmarknadsutskottet instämmer i den slutsats konstitutionsutskottet (KU) har kommit till i det granskningsbetänkande som avgavs våren 1984, nämligen att omfattningen och inriktningen av förhandlings- och informationsverksamheten i fråga om regeringsärendena bör omprövas.

Till vad som anförts av KU vill arbetsmarknadsutskottet för sin del tillägga att det också finns anledning att rent principiellt understryka att det i MBL bör göras en bestämd åtskillnad mellan utövningen av den politiska ledningen i landet och de fall då regeringen framträder i den mer begränsade rollen som arbetsgivare. Oklarhet om gränserna för förhandlingskyldighetens omfattning medför risker för ineffektivitet och byråkrati. En grundlig översyn av medbestämmandelagens tillämpning på den statliga sidan är därför påkallad. Syftet bör vara att åstadkomma en klar gränsdragning i lagstiftningen mellan statens fullgörande av rollen som arbetsgivare och utövan av de politiska ledningsfunktionerna. Det kan därför ifrågasättas om det över huvud taget skall förekomma någon tillämpning av MBL inom regeringskansliet annat än i de mycket speciella ärenden som rör regeringens roll som arbetsgivare.

Vad utskottet anför i anslutning till motionerna 1985/86:18, 1985/86:20, 1984/85:330, 1984/85:453 och 1984/85:1115 i aktuella delar bör ges regeringen till känna.

*dels* att utskottets hemställan under 14 bort ha följande lydelse:

14. beträffande *medbestämmande i regeringsärenden*

att riksdagen med bifall till motionerna 1984/85:453 och 1985/86:20 yrkande 5, med anledning av motionerna 1984/85:330 yrkande 4, 1984/85:1115 och 1985/86:18 yrkande 2 c samt med avslag på propositionen i motsvarande del som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anför.

## Medbestämmande i regeringsärenden (mom. 14)

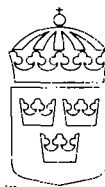
Elver Jonsson (fp), Börje Hörnlund (c), andre vice talman Karl Erik Eriksson (fp) och Ingvar Karlsson i Bengtsfors (c) anför:

Vi vill understryka att de förhandlingar som förs om medbestämmandets utformning vid beredning av regeringsärenden bör slutföras så snabbt som möjligt. Som anføres i motionerna 1984/85:330 och 1984/85:1115 finns det både principiella motiv och effektivitetsskäl som talar för en omedelbar ändring av nu tillämpad ordning. Vi utgår ifrån att de förslag till en förenklad handläggningsordning som skisseras i nyss nämnda motioner prövas i detta förhandlingsarbete.

# Konstitutionsutskottets yttrande

## 1985/86:2 y

över proposition 1984/85:219 om den statliga  
personalpolitiken jämte motioner



AU 1985/86:6  
Bil.

---

### Till arbetsmarknadsutskottet

Arbetsmarknadsutskottet har berett konstitutionsutskottet tillfälle att yttra sig över proposition 1984/85:219 om bedömningsgrunderna vid tjänstetillsättning (avsnitt 5:1) och de med anledning av propositionen väckta motionerna 1985/86:16 av Allan Ekström (m) och 1985/86:17, yrk. 2, av Elver Jonsson och andre vice talmannen Karl Erik Eriksson (båda fp). Framställningen om yttrande omfattar inte den i nyssnämnda avsnitt upptagna frågan om meritvärdet av forskarutbildning.

### Propositionen

Den del av propositionen som utskottet skall yttra sig över behandlar bedömningsgrunderna vid statliga tjänstetillsättningar. Genom propositionens hemställan i den nu aktuella delen bereds riksdagen tillfälle att ta del av vad civilministern anfört i frågan.

Regeringens ställningstagande innebär bl. a. att tjänstetillsättning skall ske på grundval av främst skicklighet för arbetsuppgifterna i tjänsten. Meritvärdet av kriteriet förtjänst får en generellt sett minskad betydelse utom i de fall där skicklighetsbedömningen inte är tillräcklig för att ge utslag vid urvalet.

Till följd av nu angivna riktlinjer har regeringen ändrat anställningsförordningen (1965:601) och infört två nya paragrafer (7 a och 7 b §§).

Ändringarna trädde i kraft den 1 juli 1985 (1985:334). Det bör anmärkas att ändringarna inte gäller riksdagen eller myndigheter under riksdagen så länge riksdagen (förvaltningskontoret) inte för riksdagsförvaltningens vidkommande antagit ändringarna.

### Motionerna

I *motion 1985/86:16* av Allan Ekström (m) hemställs att riksdagen med anledning av propositionen, andra dels-satsen, begär att regeringen återtar den ändring av anställningsförordningen som trädde i kraft den 1 juli 1985.

I motionen framhålls att flera remissinstanser i sina yttranden över meritvärderingsutredningens betänkande (Ds C 1983:16), som ligger till grund för regeringens ställningstagande, ifrågasatt riktigheten i att utan ändring av 11 kap. 9 § regeringsformen (RF) ändra kriterierna för meritvärderingen. Enligt motionen är det häpnadsväckande att regeringen närmast ”i

förfaranden" underrättar riksdagen om att hela grunden för det i vårt land sedan 1809 tillämpade meritvärderingssystemet ändrats genom ett enkelt regeringsbeslut i förordningsform. Oavsett vilken inställning man har i sakfrågan borde det enligt motionen vara självklart att en ändring av denna genomgripande art inte kan göras utan att föregås av ingående överväganden om hur en sådan ändring ställer sig till de i RF uppställda kriterierna för meritvärdering, vilka är avsedda att garantera saklighet och oavsett vid tjänstetillsättningar.

I *motion 1985/86:17*, yrk. 2 av Elver Jonsson och andre vice talmannen Karl Erik Eriksson (båda fp) hemställs att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som anförs i motionen om anställningsförordningen.

Även i denna motion framhålls att flera remissinstanser ifrågasatt överensstämmelsen mellan meritutredningens förslag och reglerna i 11 kap. 9 § RF att vid tillsättning av statlig tjänst skall avseende fästas endast vid sakliga grunder såsom förtjänst och skicklighet. För att någon oklarhet inte skall föreligga på denna punkt bör regeringen förelägga riksdagen ett nytt förslag i frågan. Motionärerna förklarar sig biträda regeringens ställningstagande i sak och anser det således vara riktigt att skicklighet tillmäts större betydelse än förtjänst.

## 11 kap. 9 § RF

I 11 kap. 9 § andra stycket RF stadgas att vid tillsättning av statlig tjänst skall avseende fästas endast vid sakliga grunder såsom förtjänst och skicklighet.

Enligt den praxis som utvecklats brukar med förtjänst anses den vana som förvärvats genom föregående tjänstgöring, dvs. i praktiken antalet tjänsteår. Med skicklighet brukar avses lämpligheten för befattningen i fråga, ådagalagd genom teoretisk och praktisk utbildning och genom den dittillsvarande verksamhetens art. (Definitionen är hämtad från motiven till 1975 års RF – prop. 1973:90 s. 405.)

Nu nämnda grundlagsregel hade sin motsvarighet i 28 § i 1809 års RF, där det i detta hänseende stadgades:

"Konungen fäste vid alla befordringar avseende endast å de sökandes förtjänst och skicklighet men icke å deras börd."

Författningsutredningen (SOU 1963:17) föreslog att det i regeringsformen även i fortsättningen skulle finnas ett stadgande som syftade till att garantera befordran efter objektiva grunder. Däremot ansåg utredningen att det negativa ledet "men icke deras börd" kunde utgå såsom saknande aktualitet i modern tid. Utredningen framhöll att med uttrycket "förtjänst och skicklighet" inte avsågs att markera att båda dessa kriterier måste föreligga för att en person skulle komma i fråga till en viss tjänst. Inte heller kunde enligt utredningen av stadgandet utläsas, om exempelvis en högre grad av förtjänst kunde uppväga en lägre grad av skicklighet. Med den valda formuleringen ville utredningen endast ge uttryck för principen om objektivitet vid tjänstetillsättningar. Utredningen framhöll avslutningsvis att den föreslagna regeln skulle omfatta alla slags statliga tjänstetillsättningar, oavsett vilken anställningsform som användes och även om inget ansökningsförfarande tillämpades.

Grundlagsberedningen föreslog i sitt betänkande Ny regeringsform och Ny riksdagsordning (SOU 1972:15) att den dittillsvarande formuleringen att avseende skall fästas endast vid förtjänst och skicklighet skulle behållas.

11 kap. 9 § RF kommenteras på följande sätt i grundlagspropositionen (1973:90 s. 405–406):

Bestämmelsen i nu gällande regeringsform att vid statliga tjänstetillsättningar avseende skall fästas bara vid de sökandes förtjänst och skicklighet men inte vid deras börd riktade sig ursprungligen mot det tidigare rådande bruket att i många fall låta börderna spela en väsentlig roll vid tillsättning av statliga tjänster. Numera är bestämmelsen ett uttryck för principen att statliga tjänster skall tillsättas efter objektiva grunder utan hänsynstagande till ovidkommande omständigheter. Med "förtjänst" avses närmast den vana som förvärvats genom föregående tjänstgöring. Med "skicklighet" brukar förstås lämpligheten för befattningen, ådagalagd genom teoretisk och praktisk utbildning samt den dittillsvarande verksamhetens art. I beredningens förslag har regeln om att avseende skall fästas bara vid förtjänst och skicklighet behållits. I ett remissyttrande har satts i fråga, om inte bl. a. arbetsmarknadspolitiska och lokaliseringspolitiska skäl kommer att göra det erforderligt med undantag från principen om förtjänst och skicklighet som enda tillsättningsgrunder. Riksdagens ombudsmän ifrågasätter huruvida specialregeln om objektivitet vid tjänstetillsättning fortfarande behövs för den händelse kravet på objektivitet i den offentliga verksamheten fastslås i annat sammanhang. Såsom regeln föreslås lyda kan den enligt ombudsmännens mening leda till en bundenhet i prövningen som kan bli till nackdel för statsnyttan utan att innebära någon sakligt befogad fördel i trygghetshänseende för tjänstemännen.

Även om vissa skäl talar för den av riksdagens ombudsmän intagna ståndpunkten att en särskild bestämmelse om de grunder vid vilka avseende skall fästas vid tillsättning av statliga tjänster är onödig, om i enlighet med vad jag föreslår principen om saklighet och opartiskhet kommer till uttryck i 1 kap. 7 § RF, anser jag dock att kravet på saklighet vid tjänstetillsättningar är så viktigt att det bör få en speciell plats i RF. Vid utformningen av lagbestämmelsen i ämnet synes hänsyn böra tas till att arbetsmarknadspolitiska och lokaliseringspolitiska hänsyn kan göra det nödvändigt att vid vissa tjänstetillsättningar ta hänsyn inte bara till de faktorer som i första hand brukar läggas in i begreppen förtjänst och skicklighet. Regeln i ämnet bör utformas så att den klart ger vid handen att även andra sakliga grunder kan få vägas in i bedömningen. I enlighet härmed har i andra stycket av förevarande paragraf föreskrivits att vid tillsättning av statlig tjänst avseende skall fästas endast vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet. Ges grundlagsbestämmelsen detta innehåll, blir det onödigt att i lagtexten göra förbehåll för de s. k. transportspärrarna.

Vid riksdagsbehandlingen av grundlagspropositionen förelåg ett motionsyrkande (m) om en återgång till grundlagsberedningens förslag beträffande tjänstetillsättningsärenden. Konstitutionsutskottet, som avstyrkte motionsyrkandet, förutsatte att den möjlighet som öppnades genom regeringsförslaget att väga in även arbetsmarknadspolitiska och lokaliseringspolitiska hänsyn vid bedömningen skulle komma att utnyttjas på ett sådant sätt att ingen fara för den enskildes rättssäkerhet skulle uppstå (KU 1973:26 s. 72).

I 4 kap. 3 § lagen om offentlig anställning – LOA – (1976:600) stadgas:

Om saklig grund för tillsättning av statlig tjänst gäller vad som är föreskrivet i regeringsformen eller annan författning.

Även vid tillsättning av icke statlig tjänst skall avseende fästas endast vid sakliga grunder såsom förtjänst och skicklighet. Närmare föreskrifter om detta meddelas i författning.

I motiven till LOA (prop. 1975/76:105, bil. 2, s. 206) anknyter föredragande statsrådet till 11 kap. 9 § andra stycket RF och anför:

Ändamålet med föreskriften är inte enbart eller ens primärt att skydda arbetstagarintressena utan främst att tillgodose samhällets och medborgarnas intresse av att statliga tjänster tillsätts efter objektiva grunder. Härav följer att det är en uppgift för det allmänna att bestämma hur olika tillsättningsgrunder skall avvägas o. d. Bestämmelsen i 4 § första stycket Stjl måste alltså föras över till den nya lagen. Med hänsyn bl. a. till vad som har uttalats under förarbetena till RF torde man kunna utgå från att det vid bestämmandet av tillsättnings- och befodringsgrunderna kommer att fästas stort avseende vid sådana sakliga grunder som stämmer överens med den allmänna samhällsutvecklingen på det personal- och arbetsmarknadspolitiska området. Det kan t. ex. finnas skäl för regeringen att överväga en meritvärderingsföreskrift av innebörd att fullgjort deltidsarbete i ökad utsträckning skall jämföras med heltidsarbete.

### Meritvärderingsutredningens förslag

Meritvärderingsutredningens – Ds C 1983:16 – (särskild utredningsman f. d. statssekreteraren i budgetdepartementet Stig Larsson) förslag överensstämmer i sak med regeringens ställningstagande, dvs. skickligheten skall i första hand vara utslagsgivande. Utredningen föreslog emellertid att denna inställning skulle komma till uttryck i LOA genom att ett nytt tredje stycke infördes i 4 kap. 3 § av följande lydelse:

Vid tillsättning av tjänster som avses i första eller andra stycket skall främst skickligheten beaktas.

Vid remissbehandlingen av meritvärderingsutredningens förslag ifrågasatte några remissinstanser – de flesta med juridisk verksamhet – om det var förenligt med RF att i lag ge uttryck för den inbördes värderingen mellan förtjänst och skicklighet, även om de i och för sig inte hade något emot att skicklighetskriteriet gavs större vikt än förtjänstkriteriet.

### Anställningsförelösningsordningen

I regeringens förordningsmotiv till den nu aktuella ändringen i anställningsförelösningsordningen anför civilministern följande i lagstiftningsfrågan.

Jag anser att de föreslagna riktlinjerna i sin helhet bör komma till uttryck genom nya regeringsförelösningsföreskrifter, eftersom lagregler i dessa frågor inte behöver utfärdas. Mitt förslag utgör nämligen inte någon ändring av grundlagens eller LOA:s regler om vad som gäller vid tjänstetillsättningar utan ett förtydligande och en precisering av dessa regler.

Huvudsyftet med bestämmelsen i 11 kap. 9 § RF att vid statliga tjänstetillsättningar avseende skall fästas endast vid sakliga grunder såsom förtjänst och skicklighet är att garantera objektivitet vid tjänstetillsättningar. Enligt utskottets bedömning skall stadgandet gagna statens intresse av att till varje tjänst få en för tjänsten så lämplig person som möjligt men också värna den enskilde sökandens rättssäkerhet. Som författningsutredningen uttalade innebär bestämmelsen inte att båda kriterierna måste vara uppfyllda för att en person skall erhålla en viss tjänst. Så har bestämmelsen heller inte tillämpats i praxis. Men när det gäller statliga tjänster som tillsätts efter ett ansökningsförfarande har grundlagsstadgandet såvitt utskottet kan överblicka fått den innebörden att skickligheten måste vara särskilt dokumenterad och motiverad för att leda till att en person med ett lägre antal tjänsteår skall kunna komma i fråga. Förtjänsten har därigenom kommit att spela en viktig roll när det gäller att uppfylla grundlagens krav på objektivitet vid tjänstetillsättningar.

Formellt betyder det sagda att 11 kap. 9 § RF enligt utskottets mening inte hindrar att man i framtiden lägger större vikt än hittills vid kriteriet skicklighet.

Regeringens beslut att genom en ändring i anställningsförordningen prioritera skickligheten framför förtjänsten är enligt utskottets bedömning närmast att se som en viljeytring om en praxisändring. Utskottet, som begränsar sitt ställningstagande till den rättsliga bedömningen av problemet, anser att en sådan ändring bör komma till uttryck i LOA. Det skall därvid enligt utskottets mening i tydlighetens intresse framgå av lagtexten att prioriteringen av kriteriet skicklighet inte innebär något avkall på objektivitetskravet.

Med det anförda får motionerna 16 och 17, yrk. 2, anses tillgodosedda.

Stockholm den 5 november 1985

På konstitutionsutskottets vägnar

*Olle Svensson*

Närvarande: Olle Svensson (s), Anders Björck (m), Yngve Nyquist (s), Wivi-Anne Cederqvist (s), Birgit Friggebo (fp), Bertil Fiskesjö (c), Kurt Ove Johansson (s), Hans Nyhage (m), Sture Thun (s), Anita Modin (s), Börje Stensson (fp), Bengt Kindbom (c), Nils Berndtson (vpk), Ulla Pettersson (s) och Gunnar Hökmark (m).

Bertil Fiskesjö och Bengt Kindbom (båda c), anser att utskottet under rubriken *Konstitutionsutskottets överväganden* bort anföra följande:

Huvudsyftet med bestämmelsen i 11 kap. 9 § RF att vid statliga tjänstetillsättningar avseende skall fästas endast vid sakliga grunder såsom förtjänst och skicklighet är att garantera objektivitet vid tjänstetillsättningar. Stadgan- det är avsett att värna den enskilde sökandes rättssäkerhet men också att gagna statens intresse av att till varje tjänst få en för tjänsten så lämplig person som möjligt. Som författningsutredningen uttalade innebär bestämmelsen inte att båda kriterierna måste vara uppfyllda för att en person skall erhålla en viss tjänst. Så har bestämmelsen heller inte tillämpats i praxis. Särskilt när det gäller statliga tjänster som tillsätts efter ett ansökningsförfarande har grundlagsstadgandet emellertid getts den innebörden att skickligheten måste vara särskilt dokumenterad och motiverad för att leda till att en person med ett lägre antal tjänsteår skall kunna komma i fråga.

Regeringens beslut att genom en ändring i anställningsförordningen prioritera skickligheten framför förtjänsten måste betraktas som en viljeyttring att bryta en sedan länge fastlagd praxis rörande tolkningen av RF. Enligt utskottets mening är ett sådant förfarande inte acceptabelt från formella utgångspunkter. En etablerad tillämpning av ett grundlagsstadgande bör inte ändras med mindre än att grundlagen ändras.

Utskottet vill tillägga, att ändringen i anställningsförordningen ter sig tvivelaktig även från saklig synpunkt. När det gäller andra tjänstetillsättningar inom den statliga sektorn än tillsättning av de högsta cheftjänsterna kan det uppstå allvarliga svårigheter att garantera den saklighet och oväld som grundlagen förutsätter, om inte förtjänsten i första hand läggs till grund för bedömningen. Skicklighetskriteriet är i många avseenden beroende på en subjektiv värdering av den enskildes kapacitet. Med förtjänstkriteriet som grund framtingas en noggrann motivering av skickligheten för att denna skall bli utslagsgivande. Förtjänsten blir därmed den främsta garantin mot godtycke.

Det bör framhållas att utskottet med det anförda inte motsätter sig att – som uttalas i propositionen – förtjänstkriteriet ges en mindre snäv innebörd i praxis än det för närvarande har.

Utskottet vill avslutningsvis erinra om att utskottet så sent som vid 1981/82 års riksdag behandlade en motion med förslag om att också för den kommunala sektorn införa en lagregel som ålade kommunerna att vid tjänstetillsättningar fästa avseende endast vid sakliga grunder som förtjänst och skicklighet. Riksdagen ställde sig då bakom ett enhälligt uttalande av utskottet (KU 1981/82:6) att även kommunerna vid tjänstetillsättningar i princip borde följa allmänt erkända meritvärderingsprinciper såsom förtjänst och skicklighet. Motionsyrkandet avslogs emellertid med hänvisning till den kommunala självstyrelsen.

Med det anförda anser utskottet, att riksdagen skall begära att regeringen återtar den ändring i anställningsförordningen som trädde i kraft den 1 juli 1985 (1985:334). Härmed får motionerna 1985/86:16 och 17, yrk. 2, anses tillgodosedda.