Konstitutionsutskottets betänkande

1981/82:7

om slopande av uttrycket "allmänna inrättningar" i lagstiftningen

Motionen

I motion 1980/81:653 av Hilding Johansson m. fl. (s) hemställs " att riksdagen ger regeringen till känna vad som anförs i motionen om användningen av begreppet allmänna inrättningar".

I motionen framhålls att uttrycket allmänna inrättningar som finns i 1809 års regeringsform inte används i nu gällande regeringsform men väl på många andra håll i lagstiftningen. Enligt motionen är de institutioner som avsågs i 1809 års regeringsform numera att anse som myndigheter. Möjligen kan, anförs det vidare, såsom allmänna inrättningar betecknas institutioner av halvofficiell prägel men utan myndighetskaraktär. Motionen hänvisar också till ett riksdagsuttalande i frågan under 1980/81 års riksmöte. Det finns enligt motionen anledning att vid beredningen av olika lagar i fortsättningen uppmärksamma uttrycket allmänna inrättningar. Uttrycket bör tas bort eller ersättas av konkreta bestämningar. Riksdagen bör därför i skrivelse till regeringen anhålla att denna i samband med förändring i lagstiftningen prövar om uttrycket allmänna inrättningar kan mönstras ut och ersättas med konkreta uppräkningar av institutioner. Riksdagen bör också anhålla att regeringen söker undvika uttrycket vid tillkomsten av nya lagar.

Gällande rätt m. m.

Som framhålls i motionen förekom uttrycket allmänna inrättningar i 1809 års regeringsform och syftade där närmast på institutioner som numera är att anse som myndigheter. I den nya regeringsformen används inte detta uttryck.

Allmänna inrättningar förekommer på många olika håll i lagstiftningen, även i lagstiftning tillkommen efter grundlagens ikraftträdande år 1975. Särskilt kan nämnas lagen (1976:600) om offentlig anställning, där det i 1 kap. 1 § stadgas, att lagen är tillämplig på arbetstagare hos

1. staten,
2. kommun, landstingskommun, kommunalförbund, församling, kyrkans samfällighet, skogsvårdsstyrelse eller allmän försäkringskassa,
3. annan allmän inrättning, om anställningen är statligt reglerad.

I propositionen till arbetsrättsreformen (prop.1975/76:105) kommenteras stadgandet på följande sätt (bil. 2, s. 234):

I denna paragraf, som motsvarar 1 § första stycket StjL och 1 § KtjL, ges en allmän bestämning av den nya lagens tillämpningsområde. Lagen skall sålunda gälla arbetstagare hos (*1*) staten, (*2*) kommun, landstingskommun, kommunalförbund, församling, kyrklig samfällighet, skogsvårdsstyrelse eller allmän försäkringskassa eller (*3*) annan allmän inrättning, om anställningen är statligt reglerad. De under 1–3 angivna rättssubjekten eller den myndighet som företräder dem anses alltså som arbetsgivare i lagen.

Paragrafen innehåller i sak två nyheter.

I förhållande till nuvarande ordning har för det första gjorts en ändring som gäller anställning hos "annan allmän inrättning". I stället för att helt lämnas över till regeringens bestämmande har – främst av konstitutionella skäl – frågan om den nya lagens tillämpningsområde i denna del som nyss nämnts sålunda angetts gälla arbetstagare med statligt reglerad anställning hos inrättningen (jfr 1 § KtjL). Uttrycket statligt reglerad anställning definieras i 2 kap. 1 §. Det ankommer därefter på regeringen att, i den mån det behövs, utfärda verkställighetsföreskrifter till den nya lagen (jfr 8 kap. 13 § RF). Övergångsvis har regeringen också möjlighet att göra den nya lagen tillämplig på ytterligare vissa arbetstagargrupper inom KtjL:s område. De nya bestämmelserna ansluter i huvudsak till gällande praxis i fråga om förordnanden enligt 1 § andra stycket KtjL. Det medför att det hos vissa allmänna inrättningar kommer att kunna finnas både anställda som omfattas av den nya lagen och sådana som faller utanför dess tillämpningsområde. Detta kan dock betecknas som undantagsfall.

För det andra har den ändringen införts att den nya lagen i princip skall gälla varje kategori av arbetstagare hos de i lagen angivna rättssubjekten (utom sådana arbetstagare hos allmän inrättning enligt punkt 3 vilkas anställningar inte är statligt löne reglerade). I motsats till StjL och KtjL omfattar den nya lagen således också andra arbetstagare än tjänstemän. Det är att märka att bara lagens "generella" del (2 och 3 kap.) har gjorts tillämplig på rent kommunal anställning (5 §).

Frågan om vem som skall anses som arbetstagare – och således inte som uppdragstagare, elev, etc. – får bedömas efter samma regler som på den övriga arbetsmarknaden.

I ett yttrande till skatteutskottet vid 1980/81 års riksmöte framhöll konstitutionsutskottet följande beträffande användningen av uttrycket allmänna inrättningar i taxeringslagen (SkU 1980/81:19):

Uttrycket allmänna inrättningar förekommer i 1809 års regeringsform och syftar där närmast på institutioner som numera är att anse som myndigheter. I den nya regeringsformen används inte termen allmänna inrättningar. Däremot förekommmer den på många håll i annan lagstiftning. Vad som avses med begreppet är emellertid enligt utskottets mening oklart. För den händelse med "allmänna inrättningar" skulle menas några institutioner av halvofficiell prägel men utan myndighetskaraktär bör riksdagen självfallet beredas tillfälle att ta ställning till om den i 46 § taxeringslagen stadgade uppgiftsskyldigheten bör omfatta dessa organ på vilka offentlighetsprincipen i så fall inte är tillämplig och därmed heller inte sekretesslagen. I avvaktan härpå förordar utskottet att den aktuella uppgiftsskyldigheten ändras till att avse endast myndigheter.

Skatteutskottet liksom riksdagen följde konstitutionsutskottets förslag och uttrycket allmänna inrättningar ströks därför i lagtexten.

Utskottet

Innebörden av begreppet allmänna inrättningar var under föregående riksmöte föremål för utskottets överväganden i ett yttrande till skatteutskottet (KU 1980/81:4 y, SkU 1980/81:19). Som utskottet då framhöll används begreppet inte längre i regeringsformen och betydelsen av det är numera oklar. Det måste, enligt utskottets mening, finnas möjlighet att i lagtext i stället beskriva vilka institutioner man i det särskilda fallet åsyftar.

Utskottet instämmer således i motionsförslaget att regeringen i samband med ändringar i lagstiftningen bör pröva om uttrycket allmänna inrättningar kan ersättas med beskrivningar av mera konkret innehåll och att begreppet bör undvikas i nya lagar. Det anförda bör ges regeringen till känna.

Utskottet hemställer

att riksdagen med bifall till motion 1980/81:653 ger regeringen till känna vad utskottet anfört om en utmönstring av begreppet allmänna inrättningar i lagstiftningen.

Stockholm den 13 oktober 1981

På konstitutionsutskottets vägnar
HILDING JOHANSSON

Närvarande: Hilding Johansson (s), Anders Björck (m), Torkel Lindahl (fp), Per Unckel (m), Yngve Nyquist (s), Sven-Erik Nordin (c), Wivi-Anne Cederqvist (s), Gunnar Biörck i Värmdö (m), Kurt Ove Johansson (s), Bengt Kindbom (c), Daniel Tarschys (fp), Kerstin Nilsson (s), Britta Hammarbacken (c), Sture Thun* (s) och Lahja Exner* (s).

* Ej närvarande vid justeringen.

GOTAB 69585 Stockholm 1981