

Regeringens proposition

1984/85:83

om ändring i regeringsformen m.m.;

beslutad den 1 november 1984.

Regeringen föreslår riksdagen att anta de förslag som har tagits upp i bifogade utdrag av regeringsprotokoll.

På regeringens vägnar

OLOF PALME

STEN WICKBOM

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att en ny bestämmelse införs i regeringsformen som medger att den kommunala beslutanderätten i krig och vid krigsfara delegeras från kommunfullmäktige till andra organ.

Vidare föreslås en ändring i övergångsbestämmelserna till lagen (1976:871) om ändring i regeringsformen för att det skall bli möjligt att förhandsgranska videogram som skall visas offentligt.

Slutligen innehåller propositionen förslag om att riksdagens löne delegation avskaffas och att dess uppgifter förs över till finansutskottet. Förslaget innebär ändringar i regeringsformen och en del följdändringar i riksdagsordningen och sekretesslagen (1980:100).

Den nya lagstiftningen föreslås träda i kraft den 1 januari 1986.

Utdrag
PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1984-11-01

Närvarande: statsministern Palme, ordförande, och statsråden I. Carlsson, Feldt, Sigurdsen, Gustafsson, Leijon, Hjelm-Wallén, Bodström, Göransson, Dahl, R. Carlsson, Hellström, Thunborg, Wickbom

Föredragande: statsråden Wickbom och Gustafsson

Proposition om ändring i regeringsformen m.m.

Statsråden Wickbom och Gustafsson anmäler sina förslag. Anförandena redovisas i underprotokollen för justitie- resp. civildepartementet.

Statsrådet Wickbom hemställer att regeringen i en proposition föreslår riksdagen att anta de förslag han och statsrådet Gustafsson har lagt fram.

Regeringen ansluter sig till föredragandenas överväganden och beslutar att genom proposition föreslå riksdagen

att anta de förslag som föredragandena har lagt fram.

Regeringen beslutar att de anföranden och förslag som redovisas i underprotokollen skall bifogas propositionen som *bilaga 1* och *2*.

Bilaga 1

JUSTITIEDEPARTEMENTET

Utdrag
PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1984-11-01**Föredragande:** statsrådet Wickbom**Anmälan till proposition om ändring i regeringsformen m.m.****1 Inledning**

I regeringskansliet övervägs f.n. frågan om en modernisering av lagen (1942:87) med särskilda bestämmelser angående stats- och kommunalmyndigheterna och deras verksamhet vid krig eller krigsfara m.m., den s.k. administrativa fullmaktslagen (AFL). I departementspromemorian (Ds Ju 1982:9) De offentliga organens verksamhet vid krig eller krigsfara 1. Förvaltningsmyndigheter och kommuner har bl.a. föreslagits en ny administrativ fullmaktslag som är avsedd att ersätta AFL. För att möjliggöra en ändamålsenlig reglering av den kommunala beslutsprocessen i händelse av krig innehåller promemorian ett förslag till ändring i regeringsformen (RF). I en ny paragraf i 13 kap. föreslås en bestämmelse om att beslutanderätten i kommunerna utövas på sätt som anges i lag, om riket är i krig eller omedelbar krigsfara.

Promemorian har remissbehandlats. Förslagen har tillstyrkts eller uttryckligen lämnats utan erinran av nästan alla remissinstanser.

I detta ärende tar jag upp frågan om ändring i 13 kap. RF.

I juni 1977 bemyndigade regeringen dåvarande chefen för justitiedepartementet att tillkalla en kommitté för att utreda frågan om en ny yttrandefrihetsgrundlag. Kommittén, som antog namnet yttrandefrihetsutredningen (YFU)¹, avlämnade i januari 1984 betänkandet (SOU 1983:70) Värna yttrandefriheten, som innehåller förslag till en ny yttrandefrihetsgrundlag (YGL). YGL bygger på de bärande principerna i tryckfrihetsförordningen. I betänkandet behandlas bl.a. frågor om filmcensur, pornografi och våldsskildringar. Betänkandet har remissbehandlats. Arbetet med

¹ Chefredaktören Hans Schöier, ordförande, författaren Anders Ehnmark, informationschefen Anders Ljunggren samt riksdagsledamöterna Bertil Fiskesjö, Lisa Mattsson, Olle Svensson, Per Unckel och Lars Hedfors.

remissammanställning pågår f.n. i justitiedepartementet.

Det förslag som YFU har lagt fram är omfattande och avser ett flertal komplicerade frågor. Den tid som har stått till buds för att bereda förslaget i regeringskansliet har varit kort. Det har därför inte varit möjligt att lägga fram en proposition på grundval av hela det omfattande förslaget i sådan tid att ett första beslut skulle kunna fattas vid innevarande riksmöte. På grund av regeringsformens bestämmelser om grundlagsändringar hade en proposition i så fall måst anmälas i kammaren senast den 15 november.

Arbetet har i stället inriktats på att få fram ett förslag till grundlagsändringar som skall kunna antas av riksdagen i anslutning till 1988 års val. Det blir därigenom möjligt att samordna behandlingen av förslaget till yttrandefrihetsgrundlag med det kommande förslaget till följdlagstiftning. Ett sådant förslag till lagstiftning bör kunna remitteras till lagrådet våren 1986.

Utredningens förslag till åtgärder mot våldsskildringar i filmer och videogram har utsatts för betydande kritik under remissbehandlingen. Frågan har också blivit föremål för stor uppmärksamhet i den allmänna debatten, där olika meningar har hävdats. Många remissinstanser anser att förhandsgranskningen bör utvidgas till att omfatta också videogram och gälla även vid försäljning och uthyrning. Statsrådet Göransson kommer vid ett senare tillfälle att föreslå regeringen att låta utreda frågor om förhandsgranskning av filmer och videogram.

Det är emellertid angeläget att åtgärder så snart som möjligt vidtas för att motverka spridningen av videogram med extrema våldsskildringar. Jag har därför för avsikt att inom kort föreslå regeringen att lägga fram en proposition om ändringar i den nu gällande lagstiftningen som skall kunna tillämpas i avvaktan på att utredningen blir klar. Arbetet med denna proposition pågår i departementet.

De tilltänkta ändringarna förutsätter en mindre ändring i övergångsbestämmelserna till lagen (1976:871) om ändring i regeringsformen. Jag avser att ta upp den frågan nu.

Jag hade i detta sammanhang hoppats kunna anmäla en fråga som har behandlats av arbetsgruppen (Ju 1981:C) för grundlagsfrågor², nämligen frågan om tidsfristerna vid grundlagsändring och rättighetsbegränsande lagstiftning. Arbetsgruppen kom i januari 1984 överens om att denna fråga borde beredas vidare i justitiedepartementet och att samråd borde ske med företrädare för de fem riksdagspartierna i konstitutionsutskottet innan något förslag lades fram för riksdagen.

Sedan ett förslag utarbetats inom departementet och diskuterats med partiernas företrädare har det visat sig att det inte f.n. är möjligt att uppnå

² Arbetsgruppen bestod av justitieministern som ordförande samt riksdagsledamöterna Nils Berndtson, Anders Björck och Bertil Fiskesjö samt f.d. ledamöterna av riksdagen fil. dr Hilding Johansson och professor Daniel Tarschys som företrädare för de fem riksdagspartierna.

enighet om förslaget. Företrädarna för de borgerliga partierna och vänsterpartiet kommunisterna har uttryckt önskemål om att frågan skall behandlas i folkstyrelsekommittén (Ju 1984:05), som har i uppdrag att utreda vissa centrala grundlagsfrågor. Mot denna bakgrund har jag inte ansett mig kunna lägga fram något förslag i frågan (jfr KU 1982/83:9, rskr 65).

Med anledning av den uppkomna situationen har jag också övervägt att för regeringen anmäla frågan om tilläggsdirektiv till folkstyrelsekommittén. Jag har emellertid funnit att det måste anses ligga inom ramen för kommitténs uppdrag enligt de ursprungliga direktiven att ta upp även frågan om tidsfristerna vid grundlagsändring och rättighetsbegränsande lagstiftning.

2 Föredragandens överväganden

2.1 Kommunal beslutanderätt i krig och vid krigsfara

Mitt förslag: I 13 kap. 13 § RF införs en ny bestämmelse som medger att den kommunala beslutanderätten delegeras, om riket är i krig eller krigsfara eller om det råder sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara vari riket har befunnit sig. I bestämmelsen föreskrivs att beslutanderätten i kommunerna i sådana situationer utövas på sätt som anges i lag.

Skälen för mitt förslag: Regeringsformens kapitel om krig och krigsfara, 13 kap., innehåller bestämmelser som främst reglerar rikets styrelse när riket befinner sig i krig eller krigsfara. En inom riksdagen utsedd krigsdelegation skall då träda till om förhållandena kräver det. I fråga om normgivningen föreskrivs, med vissa undantag, att regeringen med stöd av bemyndigande i lag får genom förordning meddela sådana föreskrifter i ett visst ämne som enligt grundlag annars skall meddelas genom lag (13 kap. 6 § RF).

För kommuner och landstingskommuner gäller kommunallagen (1977:179, ändrad senast 1984:507). Den innehåller inga särskilda regler om kommunernas och landstingskommunernas organisation och verksamhet under beredskaps- och krigsförhållanden. Kommunallagens grundläggande bestämmelser att beslutanderätten i kommunerna och landstingskommunerna utövas av kommunfullmäktige resp. landstinget samt att förvaltning och verkställighet ankommer på kommunstyrelsen resp. förvaltningsutskottet och övriga nämnder skall alltså i princip tillämpas också under beredskap och krig.

Genom fullmaktslagstiftning finns emellertid möjligheter för regeringen att förordna om ändringar i myndigheternas organisation och verksamhet.

En av fullmaktslagarna är lagen (1942:87) med särskilda bestämmelser angående stats- och kommunalmyndigheterna och deras verksamhet vid krig

eller krigsfara m.m. (ändrad senast 1953:51), den s.k. administrativa fullmaktslagen (AFL). Lagen gäller med vissa undantag för "statsmyndigheter" och "kommunalmyndigheter". Med "kommunalmyndigheter" avses bl.a. de kommunala och landstingskommunala beslutande församlingarna och nämnderna.

Bestämmelser om tillämpningen av lagen finns i en anslutande kungörelse (1943:137). Enligt denna skall myndigheterna vid krig eller krigsfara anpassa sin verksamhet efter det rådande läget. För det fall att det beslutande organet inte kan sammanträda under krig eller krigsfara anges i 11 § beträffande det kommunala området vilka organ som skall utöva beslutanderätten i det ordinarie organets ställe. Med vissa inskränkningar utövas i sådant fall kommunernas och landstingskommunernas beslutanderätt av kommunstyrelsen resp. förvaltningsutskottet.

Som jag har nämnt i inledningen förbereds inom justitiedepartementet en modernisering av AFL. I departementspromemorian (Ds Ju 1982:9) De offentliga organens verksamhet vid krig eller krigsfara 1. Förvaltningsmyndigheter och kommuner föreslås bl.a. en ny administrativ fullmaktslag som är avsedd att ersätta AFL. Reformbehovet och de åtgärder som kan vidtas för att nå en bättre författningmässig beredskap diskuteras i promemorian. Det konstateras bl.a. att redan terminologin i fråga om kommunerna och deras organ numera är en annan än när AFL kom till. Enligt vad som anförs i departementspromemorian medger inte RF att den kommunala beslutanderätten utövas av något annat organ än av valda församlingar (1 kap. 7 § RF).

Enligt kommunallagen har fullmäktige viss delegationsrätt. Den får emellertid inte avse ärenden som är av principiell beskaffenhet eller i övrigt av större vikt. I promemorian framhålls att ordningen att kommunstyrelsen övertar beslutanderätten i kommunen och de förenklingar i övrigt av beslutsprocessen som föreskrivs i tillämpningskungörelsen till AFL inte står i överensstämmelse med nya RF. För att göra en särreglering av den kommunala beslutanderätten i krig möjlig innehåller promemorian ett förslag till ändring i RF.

I en ny paragraf i 13 kap. föreslås en bestämmelse om att beslutanderätten i kommunerna utövas på sätt som anges i lag, om riket är i krig eller omedelbar krigsfara.

Som jag har redovisat i inledningen har promemorian remissbehandlats. Förslagen har tillstyrkts eller uttryckligen lämnats utan erinran av nästan alla remissinstanser.

Inom justitiedepartementet förbereds också en modernisering av en annan fullmaktslag, nämligen lagen (1957:132) med särskilda bestämmelser angående domstolarna och rättegången vid krig eller krigsfara m.m. (den särskilda rättegångslagen, SRL). I departementspromemorian (Ds Ju 1983:8) De offentliga organens verksamhet vid krig eller krigsfara 2. Domstolar läggs fram förslag till judiciell fullmaktslag (JFL). JFL har

utarbetats på grundval av SRL och föreslås ersätta denna.

Hösten 1982 tillsattes en utredning (Kn 1982:04) för översyn av den kommunala beslutandeprocessen m.m. under beredskap och krig. Utredningen (KBK-utredningen) har nu kommit med sitt betänkande (Ds Fö 1984:3) Kommunal beslutsordning under beredskap och krig.

KBK-utredningen föreslår att bestämmelser som skall tillämpas om riket är i krig eller om beredskapstillstånd råder skall samlas i ett nytt 8 kap. i kommunallagen. En central punkt i förslaget är att kommunstyrelsens och förvaltningsutskottets roll förstärks vid beredskap och krig. Enligt utredningen kommer förslaget i konflikt med föreskrifterna i 1 kap. 7 § RF att beslutanderätten i kommuner och landstingskommuner utövas av valda församlingar. För att säkerställa grundlagsenligheten i förslaget föreslås ett tillägg till 13 kap. RF med innebörden att en bestämmelse i vanlig lag skall ge möjlighet till avsteg från kravet i 1 kap. 7 § RF, om riket är i krig eller krigsfara eller om det råder sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara vari riket har befunnit sig.

Avsikten är att det fortsatta arbetet med AFL skall samordnas med förslaget till JFL och KBK-utredningens förslag. Eftersom KBK-utredningens förslag helt nyligen har överlämnats, kan en proposition med fullständiga förslag inte läggas fram nu. Avsikten är att en sådan proposition skall läggas fram under det närmaste året.

Utgångspunkten för det kommande förslaget till beredskapslagstiftning är att de fullmaksregler som behövs skall tas in i vanlig lag. Någon ändring i RF behövs inte annat än när det gäller möjligheten att delegera beslutanderätt från kommunfullmäktige och landsting.

För att inte det fortsatta lagstiftningsarbetet skall fördröjas bör frågan om ändring i RF tas upp redan nu.

Jag ansluter mig för min del till förslaget att det i 13 kap. RF tas in en bestämmelse som möjliggör avsteg från föreskriften i 1 kap. 7 § RF om att beslutanderätten i kommunerna utövas av valda församlingar.

När det gäller utformningen av bestämmelsen får jag efter samråd med cheferna för försvars- och civildepartementen anföra följande.

Enligt min mening är det naturligt att möjligheten att göra avsteg från den gängse beslutsordningen i kommunerna utformas efter mönster av vad som enligt RF gäller i fråga om förutsättningarna för att tillämpa extraordinära beslutsformer på riksplanet. Enligt 13 kap. 2 § RF kan krigsdelegationen träda i riksdagens ställe, om riket är i krig eller omedelbar krigsfara. RF drar emellertid inte upp någon gräns i tiden för krigsdelegationens behörighet. Till följd härav kan krigsdelegationen komma att vara verksam också i ett skede efter det att omedelbar krigsfara eller krigstillstånd har upphört. Av intresse i sammanhanget är också reglerna i 13 kap. 6 § RF om möjligheten att överföra riksdagens lagstiftningsmakt till regeringen. Denna möjlighet finns under krig eller krigsfara samt under sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara vari riket har befunnit sig.

När det gäller kommunerna torde det finnas ett behov av att kunna överlåta beslutanderätt från kommunfullmäktige till andra kommunala organ inte bara om riket är i krig eller om det föreligger omedelbar krigsfara.

En sådan möjlighet kan behövas även vid krigsfara som inte är omedelbar. Bl.a. bör beaktas att det, redan innan landet är i omedelbar krigsfara, kan föreligga en situation som leder till att det sker omfattande inkallelser av värnpliktiga och civilförsvarspliktiga. Många av dessa ingår i de valda kommunala församlingarna. Det kan därför vara svårt att samla det antal ledamöter som behövs för beslutförhet.

Vidare är det enligt min mening befogat att det, efter mönster av vad som gäller på riksplanet, finns en möjlighet att låta kommunfullmäktiges beslutanderätt utövas av något annat kommunalt organ även i ett skede när krigstillstånd eller omedelbar krigsfara har upphört.

Vad jag nu har sagt om överlåtelse av beslutanderätt i kommunerna gäller inte bara primärkommunerna utan också landstingskommunerna.

Mot bakgrund av det anförda förordar jag att den nya bestämmelsen i RF utformas så att beslutanderätten i kommunerna kan utövas på sätt som anges i lag, om riket är i krig eller krigsfara eller om det råder sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara vari riket har befunnit sig.

2.2 Möjlighet till förhandsgranskning av filmer och videogram

Mitt förslag: Punkt 4 i övergångsbestämmelserna till lagen (1976:871) om ändring i regeringsformen, som öppnar möjlighet till förhandsgranskning av filmer som visas offentligt, ändras så att det blir möjligt att införa bestämmelser om förhandsgranskning även av videogram som skall visas offentligt.

Skälen för mitt förslag: I förordningen (1959:348) med särskilda bestämmelser om biografföreställningar m.m., biografförordningen, finns bestämmelser om förhandsgranskning av film som skall visas offentligt.

Bestämmelserna innebär att filmer inte får förevisas vid biografföreställningar, om de inte dessförinnan godkänts av statens biografbyrå (2 § första stycket).

Biografbyrån får inte godkänna en film bl.a. om visandet av den på grund av det sätt som händelserna skildras på och det sammanhang som de förekommer i kan verka förråande eller skadligt upphetsande eller förleda till brott (3 § första stycket).

Någon motsvarande bestämmelse för videogram finns inte. Förhandsgranskning sker alltså inte av videogram som visas offentligt och inte heller av

videogram som sprids på annat sätt, t.ex. genom försäljning eller uthyrning. Däremot finns det möjlighet att ingripa i efterhand med stöd av bestämmelserna i lagen (1981:485) om förbud mot spridning av filmer och videogram med våldsinslag, den s.k. videovåldslagen.

Kravet på förhandsgranskning av film som skall visas offentligt innebär begränsningar i yttrandefriheten och mötesfriheten. Både yttrandefriheten och mötesfriheten ingår bland de grundläggande fri- och rättigheter som omgärdas av särskilda skyddsregler i 2 kap. RF.

Begränsningar av yttrandefriheten och mötesfriheten kan under vissa angivna förutsättningar göras genom lag eller i vissa fall genom annan författning. Sådana begränsningar får göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningarna får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett dem och inte heller sträcka sig så långt att de utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar (2 kap. 12 § andra stycket RF).

Yttrandefriheten får enligt 2 kap. 13 § RF begränsas med hänsyn till rikets säkerhet, folkförsörjningen, allmän ordning och säkerhet, enskilds anseende, privatlivets helgd eller förebyggandet och beivrandet av brott. I övrigt får begränsningar ske endast om särskilt viktiga skäl föranleder det.

Mötesfriheten får enligt 2 kap. 14 § första stycket RF begränsas endast av hänsyn till rikets säkerhet, ordning och säkerhet vid sammankomsten eller trafiken eller för att motverka farsot.

RF:s bestämmelser om grundläggande fri- och rättigheter fick i allt väsentligt sin nuvarande utformning genom lagändringar som trädde i kraft den 1 januari 1977. I samband med införandet diskuterades filmcensurans förenlighet med de nya reglerna. I propositionen (prop. 1975/76:209 s. 111) anfördes att bestämmelserna om förhandsgranskning av biograffilm i biografförordningen i första hand utgör en begränsning av yttrandefriheten. Eftersom förordningens regler avser film som visas vid biografföreställningar, skulle reglerna emellertid betraktas också som ingrepp i mötesfriheten.

Med hänvisning till att frågan om filmcensuren skulle utredas av yttrandefrihetsutredningen ansågs det att bestämmelserna om filmcensur i avbidan på resultatet av utredningens arbete borde få stöd i en särskild övergångsbestämmelse. Bestämmelsen finns intagen i punkt 4 av övergångsbestämmelserna till lagen (1976:871) om ändring i regeringsformen. Där föreskrivs att vid ikraftträdandet föreliggande bestämmelser om att film inte får förevisas offentligt, om den inte dessförinnan har godkänts för sådan visning, gäller utan hinder av bestämmelserna om mötesfriheten i RF.

Någon särskild bestämmelse med anledning av att förhandsgranskningen innebär en begränsning av yttrandefriheten infördes inte. En sådan begränsning torde ligga inom ramen för de undantagsmöjligheter som anges i 2 kap. 13 § RF.

Yttrandefrihetsutredningen (YFU) har i sitt betänkande (SOU 1983:70) Värna yttrandefriheten föreslagit att förhandsgranskningen av filmer skall finnas kvar och utsträckas till att omfatta också offentligt visade videogram, men möjligheten att förbjuda visning föreslås avskaffad i fråga om vuxenfilm. Biografbyråns uppgift blir att avge ett icke bindande utlåtande i frågan om en framställning innefattar olaga våldsskildring. Detta skall enligt förslaget vara ett särskilt yttrandefrihetsbrott enligt YGL. Även om byrån anser att en framställning innefattar olaga våldsskildring, skall filmen eller videogrammet alltså kunna visas. Frågan huruvida ett brott har begåtts genom visningen skall då kunna prövas i efterhand av domstol i yttrandefrihetsrättslig ordning, vilket innebär att justitiekanslern är åklagare och att rättegången är densamma som för tryckfrihetsmål.

När det gäller offentlig visning för barn behålls däremot den bindande förhandsgranskningen och utsträcks så att den kommer att omfatta barn och ungdom under 18 år.

Den bindande förhandsgranskningen av filmer och videogram som är avsedda att visas för barn skall enligt förslaget utsträckas till att gälla också vid uthyrning och försäljning. Däremot föreslås inte några motsvarande bestämmelser i fråga om uthyrning och försäljning till vuxna. Om videogram med extrema våldsinslag hyrs ut eller säljs till vuxna, skall dock ingripande liksom f.n. kunna ske i efterhand.

Som jag nämnde inledningsvis har YFU:s förslag till lösning av frågan om filmcensuren utsatts för betydande kritik under remissbehandlingen. Starka önskemål har framkommit om att förhandsgranskningen skall finnas kvar i sin nuvarande utformning och utvidgas till att omfatta också filmer och videogram för uthyrning och försäljning.

Som jag också nämnde kommer statsrådet Göransson vid ett senare tillfälle att begära regeringens bemyndigande att låta utreda frågor om förhandsgranskning av filmer och videogram. Syftet med en sådan förhandsgranskning är i första hand att skydda barn och ungdom från de skadeverknningar som våldsskildringar i filmer och videogram kan medföra.

Det är angeläget att åtgärder så snart som möjligt vidtas för att motverka spridningen av videogram med extrema våldsskildringar. Eftersom det kan dröja innan utredningsarbetet leder till lagstiftning, anser jag att vissa ändringar bör göras i den nu gällande lagstiftningen för att man på ett mera effektivt sätt skall kunna ingripa mot våldsskildringar i videogram. Jag avser därför att inom kort förelägga regeringen förslag till regler som kan tillämpas i avvaktan på resultatet av utredningsarbetet.

De förslag jag har för avsikt att lägga fram innebär bl.a. att förhandsgranskningen skall utsträckas till att omfatta även videogram för offentlig visning. Ändringarna förutsätter stöd i RF. Övergångsbestämmelsen till lagen (1976:871) om ändring i regeringsformen bör därför utvidgas så att det blir möjligt att införa bestämmelser om förhandsgranskning även av

videogram som skall visas offentligt.

Förslag till grundlagsändringar måste – om ett första beslut skall kunna fattas vid innevarande riksmöte – föreläggas riksdagen senast den 15 november. Jag föreslår därför att regeringen redan nu beslutar att lägga fram ett förslag till ändring i övergångsbestämmelserna till lagen (1976:871) om ändring i regeringsformen. Jag återkommer senare till regeringen med förslag till övriga författningsändringar som behöver göras för att man på ett effektivare sätt skall kunna ingripa mot våldsskildringar i videogram.

2.3 Ikraftträdande

De föreslagna ändringarna bör träda i kraft den 1 januari 1986. Några särskilda övergångsbestämmelser torde inte behövas.

3 Upprättat lagförslag

I enlighet med vad jag nu har anfört har inom justitiedepartementet upprättats ett förslag till lag om ändring i regeringsformen.

Chefen för civildepartementet kommer senare denna dag att föreslå att riksdagens löne delegation avskaffas och att dess uppgifter förs över till finansutskottet. Mitt förslag till ändring i regeringsformen innefattar även denna ändring.

Förslaget bör fogas till protokollet som *underbilaga 1.1*.

4 Hemställan

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen att i den ordning som anges i 8 kap. 15 § regeringsformen anta förslaget.

Förslag till Lag om ändring i regeringsformen

Härigenom föreskrivs i fråga om regeringsformen¹
dels att 9 kap. 11 § skall ha nedan angivna lydelse,
dels att punkt 4 övergångsbestämmelserna till lagen (1976:871) om ändring
i regeringsformen skall ha nedan angivna lydelse,
dels att i 13 kap. skall införas en ny paragraf, 13 §, av nedan angivna
lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 kap.
11 §

*En inom riksdagen utsedd löne-
legation* överlägger i förhandlings-
frågor rörande anställningsvillkor,
som skall gälla för statens arbetsta-
gare eller i övrigt tillhör riksdagens
prövning, med statsråd som rege-
ringen bestämmer. Beträffande ar-
betstagare hos riksdagen eller dess
myndigheter överlägger *lönelega-
tionen* dock i stället med den som
riksdagen bestämmer. *Lönelega-
tionen* får på riksdagens vägnar god-
känna avtal i sådan fråga eller, om
frågan har undantagits från avtal,
förslag till reglering av den. Vad nu
sagts gäller ej om riksdagen för visst
fall har beslutat annat.

Finansutskottet överlägger i för-
handlingsfrågor rörande anställ-
ningsvillkor, som skall gälla för sta-
tens arbetstagare eller i övrigt tillhör
riksdagens prövning, med statsråd
som regeringen bestämmer. Beträf-
fande arbetstagare hos riksdagen
eller dess myndigheter överlägger
utskottet dock i stället med den som
riksdagen bestämmer. *Utskottet* får
på riksdagens vägnar godkänna avtal
i sådan fråga eller, om frågan har
undantagits från avtal, förslag till
reglering av den. Vad nu sagts gäller
ej om riksdagen för visst fall har
beslutat annat.

*Närmare bestämmelser om löne-
legationens sammansättning meddel-
as i riksdagsordningen.*

13 kap.
13 §

*Är riket i krig eller krigsfara eller
råder sådana utomordentliga förhål-
landen som är föranledda av krig
eller av krigsfara vari riket har befun-
nit sig, utövas beslutanderätten i
kommunerna på sätt som anges i
lag.*

¹ Regeringsformen omtryckt 1982:940.

Nuvarande lydelse

4. Vid ikraftträdandet föreliggande bestämmelser om att film icke får förevisas offentligt, om den ej dessförinnan har godkänts för sådan visning, gäller utan hinder av 2 kap. 1 § 3 i den nya lydelsen och 14 § första stycket.

Föreslagen lydelse

4. Utan hinder av 2 kap. 1 § 3 och 14 § första stycket får i lag föreskrivas att filmer och videogram icke får förevisas offentligt, om de ej dessförinnan har godkänts för sådan visning.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1986.

CIVILDEPARTEMENTET

Utdrag
PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1984-11-01

Föredragande: statsrådet Gustafsson

Anmälan till proposition om ändring i regeringsformen m.m.

1 Inledning

Jag skall här ta upp frågan om att avskaffa riksdagens lönelegation och låta dess uppgifter tas över av finansutskottet.

Riksdagens lönelegation inrättades år 1965. Den har enligt 9 kap. 11 § regeringsformen vissa uppgifter i förhandlingsfrågor rörande sådana anställningsvillkor som skall gälla för statens arbetstagare eller i övrigt tillhör riksdagens prövning. Med det sistnämnda uttrycket avses anställningsvillkoren för lärarna inom grund- och gymnasieskolan och för vissa andra arbetstagargrupper med statligt reglerade tjänster.

Huvuduppgifterna för lönelegationen är följande.

- Dels skall delegationen i frågor av det slag som nyss nämnts överlägga med ett av statsråden efter regeringens bestämmande, för närvarande med chefen för civildepartementet. Gäller det arbetstagare hos riksdagen eller dess myndigheter, överlägger delegationen dock i stället med den som riksdagen bestämmer.
- Dels får delegationen på riksdagens vägnar godkänna avtal i sådana frågor. Har en förhandlingsfråga undantagits från avtal, får delegationen på riksdagens vägnar godkänna förslag till reglering av den.

Riksdagen kan enligt det angivna lagrummet för ett visst fall besluta om någon annan ordning.

Det finns också andra lagregler som rör lönelegationen. I riksdagsordningen finns sålunda föreskrifter om bl. a. antalet ledamöter i lönelegationen samt om tystnadsplikt för dem (8 kap. 4 och 5 §§ samt tilläggsbestämmelserna 8.5.1–8.5.5). Föreskrifter om sekretess för uppgifter hos lönelegationen m. m. finns i 6 kap. 5 § och 11 kap. 2 § sekretesslagen (1980:100, omtryckt 1982:1106, ändrad senast 1984:403).

I fråga om lönelegationens närmare uppgifter kan hänvisas till

redogörelsen i prop. 1975/76:105 (bil. 2 s. 10). Delegationen avger varje år till riksdagen en redogörelse för sin verksamhet.

År 1972 tillkallades en särskild sakkunnig¹ med uppdrag att undersöka vilka kollektivavtal om arbets- och anställningsvillkor för statstjänstemän som skulle underställas regeringen och vilka som därutöver skulle underställas riksdagen.

Den sakkunnige, som har bedrivit sitt arbete under namnet utredningen (Fi 1972:06) om underställning av avtal, har den 21 maj 1984 lämnat över betänkandet (Ds C 1983:2) Riksdagen och statstjänstemännens anställningsvillkor. Betänkandets sammanfattning bör fogas till protokollet i detta ärende som *underbilaga 2.1*.

Efter remiss har yttranden över betänkandet avgetts av kammarrätten i Göteborg, statskontoret, riksrevisionsverket, statens arbetsgivarverk, Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet, Försäkringskasseförbundet, Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund, Statsanställdas förbund, TCOs statstjänstemannasektion (TCO-S) och Centralorganisationen SACO/SR. En sammanställning av remissyttrandena bör fogas till protokollet som *underbilaga 2.2*.

2 Föredragandens överväganden

2.1 Vilket riksdagsorgan bör ha ansvaret för kollektivavtalsfrågorna på det statligt reglerade området?

Mitt förslag: Riksdagens lönedelelegation avskaffas och dess uppgifter tas över av finansutskottet.

Berörda lagrum: 9 kap. 11 § regeringsformen, 4 kap. 5 § och tilläggsbestämmelsen 4.8.1 samt 8 kap. 4 och 5 §§ och tilläggsbestämmelserna 8.5.1–8.5.5 riksdagsordningen.

Utredningens förslag: Överensstämmer med mitt förslag (s. 259–263).

Remissinstanserna: Samtliga remissinstanser som har funnit anledning att yttra sig i sak tillstyrker utredningsförslaget – utom Försäkringskasseförbundet som menar att lönedelelegationens uppgifter bör tas över inte av finansutskottet utan i stället av arbetsmarknadsutskottet.

Som skäl för sin ståndpunkt åberopar förbundet att arbetsmarknadsutskottets funktion som beredningsorgan i den mån staten skulle ingripa i förhållandet mellan arbetsmarknadsparterna väl kan förenas med rollen som riksdagens "företrädare" vid förhandlingarna med statstjänstemännens organisationer. Förbundet ser en fara i att de statsfinansiella aspekterna lyfts

¹ Kanslichefen Lars Foyer.

fram som utredaren gör. Dessa aspekter kan enligt förbundet mycket väl beaktas också av arbetsmarknadsutskottet, om detta åläggs att samråda med finansutskottet inför mer avgörande ställningstaganden. Staten som arbetsgivare måste ju i minst lika stor utsträckning föra fram de lönepolitiska aspekterna, påpekas det.

Skälen för mitt förslag: En överföring av lönelegationens uppgifter till något av riksdagens utskott medför praktiskt sett att uppgifterna smidigt kan inordnas i utskottets och därmed i ledamöternas totala arbetsprogram. Genom en sådan reform kan man undvika vissa olägenheter med det nuvarande systemet, bl. a. att det råder en konkurrens mellan lönelegationen och utskotten om tillgänglig sammanträdestid.

Med reformen kommer förhandlingsfrågorna för de statsanställda att hos riksdagen behandlas inom ramen för en kontinuerlig verksamhet i stället för att som för närvarande tas upp i ett mer sporadiskt sammanträdande specialorgan. En fördel med den ordning som jag föreslår är att den sålunda skapar större förutsättningar för en grundligare behandling av ärendena.

Till detta bidrar också att ärendemängden kan förväntas minska. Jag avser nämligen att senare föreslå regeringen att inhämta riksdagens bemyndigande till ökade befogenheter för regeringen att godkänna kollektivavtal om anställningsvillkor för bl. a. arbetstagare vid myndigheterna under regeringen och lärare.

Jag vill särskilt betona att det är angeläget att det utskott som det blir fråga om kan finna arbetsformer som leder till överväganden kring de personalpolitiska huvudfrågorna på ett tidigt stadium av en avtalsrörelse. Det är uppenbart att möjligheterna till konstruktiva insatser från utskottets sida blir mera begränsade, när parterna befinner sig i direkta förhandlingskontakter.

När det gäller frågan vilket av riksdagens utskott som bör ta över lönelegationens uppgifter, står valet närmast mellan arbetsmarknads- och finansutskotten.

Arbetsmarknadsutskottet bereder ärenden om bl. a. arbetsmarknaden, arbetsavtalsrätt samt arbets- och anställningsförhållanden i allmän tjänst (tilläggsbestämmelse 4.6.15 till riksdagsordningen). Detta innebär att utskottet blir beredningsorgan – f. ö. med egen initiativrätt – om det blir fråga om ett ingripande från riksdagen i förhållandet mellan arbetsmarknadsparterna.

En sådan beredningsuppgift för arbetsmarknadsutskottet kan som jag ser saken inte rimligen förenas med rollen som instrument för styrning från riksdagens sida av förhandlingarna med de statsanställdas organisationer. Redan detta förhållande talar för att arbetsmarknadsutskottet inte bör komma i fråga. Därtill kommer att statsfinansiella överväganden av mer övergripande natur inte hör hemma hos detta utskott.

Finansutskottet har som en av sina huvuduppgifter att bereda ärenden om

allmänna riktlinjer för den ekonomiska politiken (4 kap. 5 § riksdagsordningen). Detta utskott är alltså inriktat på sådana statsfinansiella aspekter som det bl. a. gäller här. De lönepolitiska aspekterna – som givetvis också är av största vikt i sammanhanget – har för övrigt samband med sådana fördelningspolitiska resonemang som kan bli aktuella vid behandlingen av den ekonomiska politiken.

Finansutskottet är sålunda enligt min mening bäst ägnat att ta över lönedeleagationens uppgifter. Denna uppfattning delas f. ö. av den övervägande remissopinionen.

De anförda föreskrifterna i regeringsformen och riksdagsordningen bör sålunda ändras i enlighet med vad jag har anført.

Slutligen vill jag nämna att Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund i sitt remissvar hemställer om utarbetande av förslag som rör kyrkokommunernas inflytande på vissa avtalsförhandlingar. Den frågan faller emellertid enligt min mening utanför ramen för detta lagstiftningsärendet.

2.2 Sekretessfrågor

Mitt förslag: När det gäller förhandlingsfrågorna, införs i riksdagsordningen för finansutskottets del en tystnadspliktsbestämmelse motsvarande den som nu gäller för arbetet i lönedeleagationen.

Vidare ändras föreskrifterna om förhandlingssekretess i sekretesslagen så, att de i stället för att avse lönedeleagationen avser förhandlingsfrågor hos finansutskottet.

Berörda lagrum: 4 kap. 16 § riksdagsordningen (ny paragraf), 6 kap. 5 § och 11 kap. 2 § sekretesslagen.

Utredningens förslag: Överensstämmer med mitt förslag (s. 271–273).

Remissinstanserna: De remissinstanser som yttrat sig i sakfrågorna tillstyrker utredningsförslaget i denna del.

Skälen för mitt förslag: Vad först gäller tystnadsplikten för dem som medverkar i arbetet hos riksdagens lönedeleagation (8 kap. 5 § tredje stycket riksdagsordningen) har den motiverats med att delegationen kunde komma att få information vars röjande skulle kunna försätta staten i en försämrad förhandlingsposition (prop. 1964:140 s. 164). Dessa skäl äger fortfarande bärkraft.

En motsvarande regel om tystnadsplikt för ledamöter, suppleanter och tjänstemän i finansutskottet bör alltså införas. Detta kan lämpligen ske genom en ny föreskrift som tas in i 4 kap. 16 § riksdagsordningen. Därvid behövs också en följdändring i 11 kap. 2 § sekretesslagen.

Vad härefter angår uppgifter som rör fackliga förhandlingar på den offentliga arbetsmarknaden gäller sekretess, om det kan antas att det allmännas ställning som förhandlingspart försämras om uppgiften röjs (6 kap. 5 § första stycket sekretesslagen). För uppgifter i allmänna handlingar som har upprättats hos eller kommit in till lönedelationen gäller sekretessen längst till dess förhandlingsöverenskommelse har träffats eller förhållandet annars har reglerats (samma paragraf andra stycket). Beträffande uppgifter hos delationen ankommer det på delationen eller på den myndighet som delationen bestämmer att pröva frågor om utlämnande till enskilda (samma paragraf tredje stycket).

De här angivna reglerna om sekretess vid fackliga förhandlingar bör med ett undantag fortsättningsvis gälla finansutskottet.

Det undantag jag syftar på är bestämmelsen i 6 kap. 5 § tredje stycket att lönedelationen kan överlåta på en annan myndighet att pröva frågan om utlämnande av uppgifter till någon enskild. I praktiken har någon sådan delegering inte förekommit. Och f. ö. har lönedelationen inte heller själv någonsin haft att pröva en fråga av detta slag. Föreskriften om delegeringsmöjlighet synes därför kunna strykas.

Föreskrifterna i paragrafens andra och tredje stycken bör i övrigt som framgått ändras till att avse finansutskottet.

Som jag ser saken behöver något yttrande av lagrådet inte inhämtas vad gäller de föreslagna ändringarna i sekretesslagen. Skälet till detta är att förslagen närmast är av redaktionell art och att lagrådets hörande därför på grund av frågans beskaffenhet saknar betydelse.

2.3 Ikraftträdande

Ändringarna i regeringsformen, riksdagsordningen och sekretesslagen bör träda i kraft den 1 januari 1986.

3 Upprättade lagförslag, m. m.

I enlighet med vad jag nu har anfört har inom civildepartementet upprättats förslag till

1. lag om ändring i riksdagsordningen,
2. lag om ändring i sekretesslagen (1980:100).

Förslagen torde fogas till protokollet som *underbilaga* 2.3.

Ett förslag till de ändringar i 9 kap. 11 § regeringsformen som föranleds av vad jag förordat har upprättats inom justitiedepartementet. Det förslaget har chefen för justitiedepartementet tidigare i dag redovisat i sin anmälan till denna proposition.

Ett genomförande av mitt förslag kräver också vissa formella ändringar i lagen (1983:1061) med instruktion för riksdagens förvaltningskontor och i ersättningsstadgan (1971:1197) för riksdagens ledamöter (ändrad senast

1983:1119). Dessutom har utredaren förordat vissa ytterligare ändringar i 9 kap. 11 § regeringsformen och i tilläggsbestämmelserna till 8 kap. 5 § riksdagsordningen, såvitt avser arbetstagarna hos riksdagen och dess myndigheter.

Ändringsförslag i dessa delar torde få föreläggas riksdagen av vederbörande utskott.

4 Hemställan

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen att

1. i den ordning som anges i 8 kap. 16 § regeringsformen anta förslaget till lag om ändring i riksdagsordningen,
2. anta förslaget till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100).

Underbilaga 2.1
Betänkandets sammanfattning

Betänkandet (Ds C 1983:2) Riksdagen och statstjänstemännens anställningsvillkor

Sammanfattning (s. 11–13)

Riksdagens löne delegation inrättades år 1965. Syftet var att möjliggöra ett reellt riksdagsinflytande på löneuppgörelserna inom den statliga sektorn, något som länge hade efterlysts inom riksdagen. Delegationen har två uppgifter. Den överlägger med ett statsråd – ”personalministern”, dvs. f. n. civilministern – i förhandlingsfrågor som rör anställningsvillkor för statens arbetstagare m. fl. Den får på riksdagens vägnar godkänna avtal i sådana frågor och även förslag till reglering av avtalsbara frågor som har undantagits från avtal.

Bestämmelserna om löne delegationen tillkom på förslag av författningsutredningen. I propositionen förutsattes att de förhandskontakter varigenom delegationen utövade sin rådgivande funktion främst skulle koncentreras till de statsfinansiella och lönepolitiska huvudlinjerna i en avtalsrörelse.

Området för löne delegationens beslutsfunktion har efter hand förändrats på olika sätt. Det har utvidgats bl. a. genom att fler frågor genom lagstiftning har gjorts avtalsbara. Det har inskränkts genom att regeringen har fått ökad beslutanderätt. I några fall har det varit osäkert huruvida delegationen var behörig att godkänna ett visst avtal. Riksdagen har i efterhand tagit ställning till dessa fall så till vida att den efter beredning i utskott har lagt den årliga redogörelsen för löne delegationens verksamhet till handlingarna.

Av de närmare 1 000 avtal etc. som har underställts löne delegationen genom åren är det endast få som har förberetts genom överläggning mellan löne delegationen och personalministern. Sådant samråd förekommer i praktiken bara i samband med de allmänna avtalsrörelserna, dvs. med ett-tre års mellanrum. De flesta sammanträdena ägnas åt en rutinmässig behandling av avtal med mindre räckvidd.

Löne delegationens uttalanden med direktiv för löne förhandlingar har praktiskt taget enbart gällt lönepolitiska frågor, medan de statsfinansiella har lämnats därhän. De har i regel varit ganska allmänt hållna. När förlikningsmän har kopplats in och särskilt när stridsåtgärder har tillgripits har löne delegationen i realiteten trätt åt sidan och inte gjort några ställningstaganden förrän en uppgörelse träffats.

Syftet att förhandlingsfrågorna genom löne delegationens tillkomst skulle föras bort från behandling i kammare och utskott har inte blivit uppfyllt. Motioner samt interpellationer och frågor i sådana ämnen har förekommit i ganska stor utsträckning. De har regelmässigt mött invändningen att de framförda synpunkterna hörde hemma i löne delegationen, men där har

ingen tagit upp dem.

Det system inom vilket lönelegationen verkar har under årens lopp förändrats i olika avseenden. Särskilt kan nämnas medbestämmanderättsreformen år 1975 och en viss decentralisering av förhandlingarna, vilken har inneburit ökade möjligheter till individuell lönesättning.

I anslutning till preliminärt redovisade resultat av utredningsarbetet beslöt lönelegationen hösten 1979 att aktivera sin verksamhet. Bl. a. skulle man eftersträva ett mera omfattande samråd med personalministern under de allmänna avtalsrörelserna. Ambitionerna har emellertid inte förverkligats.

Framställningen om lönelegationens verksamhet och de rättsliga och praktiska förutsättningarna för denna har gett underlag för en del kritiska synpunkter. Dessa framförs mot bakgrund av ett resonemang om olika teoretiskt tänkbara nivåer för det riksdagsinflytande som delegationen skall utöva. Förarbetena till beslutet om lönelegationens inrättande var ganska knapphändiga. Möjligheterna att åstadkomma ett mera långtgående parlamentariskt inflytande på förhandlingarna framstår som begränsade. Den del av verksamheten som består av rutinmässigt godkännande av avtal saknar i huvudsak rimlig funktion. Sammanfattningsvis kan sägas att lönelegationen spelar en oklar roll och befinner sig långt från politikens centrum.

Den preliminära slutsatsen är att lönelegationen borde avskaffas och regeringen få befogenhet att godkänna de avtal etc. som nu måste underställas lönelegationen. De flesta riksdagspartierna är emellertid inte beredda att medverka till en så genomgripande förändring.

Utredningens förslag är i stället följande. Riksdagen bemyndigar regeringen att utan att höra lönelegationen godkänna sådana avtal som nu skall underställas denna, dock med undantag av *dels* avtal som gäller generell reglering av anställningsvillkoren för statstjänstemän m. fl. i samband med de allmänna avtalsrörelserna, *dels* andra avtal etc. av mera avsevärd självständig statsfinansiell betydelse. Befogenheten att godkänna avtal etc. som tillhör riksdagens prövning och uppgiften att överlägga med personalministern i förhandlingsfrågor överförs på riksdagens finansutskott. Denna senare åtgärd kommer till stånd genom ändringar i regeringsformen och riksdagsordningen, vilka förutsätts träda i kraft den 1 januari 1986.

Riksdagens förvaltningsstyrelse föreslås få bemyndigande att utan underställning godkänna avtal om anställningsvillkor för tjänstemän inom riksdagens och dess myndigheters förhandlingsområde. Det konstateras att statsrådets arvoden inte är avtalsbara och därför inte kan behandlas av lönelegationen.

Underbilaga 2.2
Remissammanställning

En sammanställning av remissyttrandena över betänkandet (Ds C 1983:2) Riksdagen och statstjänstemännens anställningsvillkor

Remissinstanserna har genomgående – utom på någon enstaka punkt – ansett sig sakna anledning att ifrågasätta de förslag som utredningsmannen har lagt fram.

Sålunda tillstyrks förslagen eller lämnas utan erinran av *kammarrätten i Göteborg, statskontoret, riksrevisionsverket, statens arbetsgivarverk, Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet.*

Därvid anförs bl. a. följande.

Kammarrätten i Göteborg: Utredningen har preliminärt kommit till den slutsatsen att löne delegationen borde helt avskaffas och regeringen få befogenheten att godkänna de avtal som nu måste underställas delegationen. De skäl som utredningen redovisar för en sådan ordning (s. 253–257) är enligt kammarrättens mening i sig helt övertygande. Emellertid skulle den innebära ett markant avsteg från den sedan länge upprätthållna principen att finansmakten, inklusive makten över utgifterna, ytterst skall ligga hos riksdagen. Även om detta i dag är en illusion när det gäller frågorna om statstjänstemännens anställningsvillkor, talar mycket för att en ändring härvidlag, som skapar bättre överensstämmelse mellan norm och verklighet, får anstå till dess den kan prövas i ett större sammanhang. Härtill kommer att tanken på en sådan ändring har avisats av flertalet partigrupper i löne delegationen. Kammarrätten kan därför godta att man låter tanken på en genomgripande förändring falla tills vidare.

I stället föreslår utredningen en mera begränsad reform. Den innebär att rutinärendena delegeras till regeringen respektive till riksdagens förvaltningsstyrelse samt att uppgifterna att samråda med personalministern och att godkänna de centrala avtalsuppgörelserna förs över från löne delegationen till finansutskottet. Kammarrätten har inte något att erinra i sak mot dessa förslag.

Statskontoret: Betänkandets ingående redovisning av löne delegationens verksamhet sedan dess tillkomst 1965 utmynnar i omdömet att delegationen kommit att spela en oklar roll långt från politikens centrum. Såväl förslag till aktivering av löne delegationen som förslag till genomgripande förändring genom avskaffande av löne delegationen – och därmed avskaffande av riksdagens inflytande i löneuppgörelserna inom den statliga sektorn – har föregått den begränsade förändring som nu föreslås. Förändringen innebär att riksdagen genom bemyndigande överlämnar nuvarande "rutinärenden" till regeringen respektive till riksdagens förvaltningsstyrelse och att finansutskottet övertar godkännandefunktionen bl. a. i samband med de allmänna avtalsrörelserna och samrådsfunktionen med personalministern.

Statskontoret har inget att invända mot att en organisatorisk lösning med denna innebörd prövas. Ärendemängden är inte omfattande och förslagen medför inga förändringar för berörda förvaltningsmyndigheter.

Som också påtalas i betänkandet är det partigruppernas sak att bestämma i

vilken mån de instrument som står till buds för parlamentariskt inflytande på förhandlingsområdet skall utnyttjas.

Svenska kommunförbundet: Förbundets styrelse får anföra att den inte har något att erinra mot betänkandets synpunkter och förslag i de avseenden dessa rör förhandlingar och avtal för kommunala befattningshavare med statligt reglerade villkor inom väsentligen undervisningsområdet.

Landstingsförbundet: Landstingsförbundet konstaterar, att förbundets behov av samråd med det statliga avtalsområdet tillgodoses genom Offentliga arbetsgivares samarbetsnämnd (Oasen).

Landstingsförbundet delar utredningens förslag att riksdagen även fortsättningsvis bör ges möjlighet att utöva inflytande över förhandlingsfrågor avseende enligt statliga avtal reglerad personal. Flera olika organisatoriska lösningar kan tänkas, men på grundval av utredningens analys av löne delegationens hittillsvarande verksamhet förefaller förslaget rimligt.

Försäkringskassförbundet säger sig dela utredarens uppfattning att löne delegationen bör kunna avskaffas men anser att löne delegationens uppgifter i stället borde övertas av arbetsmarknadsutskottet. Förbundet fortsätter:

Arbetsmarknadsutskottet skall ju – enligt riksdagsordningen – bereda ärenden om bl. a. arbetsmarknaden, arbetsavtalsrätt samt arbets- och anställningsförhållanden i allmän tjänst. Arbetsmarknadsutskottet är enligt vår uppfattning utomordentligt väl lämpat att hantera denna typ av frågor. Utskottets funktion, som bl. a. beredningsorgan i den mån staten skulle ingripa i förhållandet mellan arbetsmarknadsparterna, kan enligt vår uppfattning väl förenas med rollen som riksdagens "företrädare" vid förhandlingarna med statstjänstemännens organisationer. Utredaren konstaterar vidare att statsfinansiella överväganden av mera övergripande natur inte hör hemma i arbetsmarknadsutskottet. Vi ser en stor fara i att de statsfinansiella aspekterna lyfts fram på detta sätt och anser att dessa aspekter mycket väl bör kunna tillvaratas av arbetsmarknadsutskottet genom att detta åläggs att samråda med finansutskottet inför mer avgörande ställningstaganden. Staten som arbetsgivare måste ju i minst lika stor utsträckning föra fram de lönepolitiska aspekterna varför vi tror att den av oss föreslagna ordningen gör att såväl de lönepolitiska som de statsfinansiella aspekterna kan balanseras bättre.

Om utskottet skall fatta beslut "på riksdagens vägnar" måste dessutom utskottet ges sådana befogenheter att sådana beslut kan fattas.

Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund tillstyrker utredarens förslag och hemställer samtidigt att förslag utarbetas som ger företrädare för kyrkokommunerna ett direkt och formellt inflytande på sådana förhandlingar som berör anställningsvillkor vilka skall gälla för arbetstagare med statligt reglerade anställningar i de kyrkliga kommunerna. Förbundet utvecklar sina ståndpunkter på detta sätt:

Utredningen föreslår att till finansutskottet överföra nuvarande uppgifter att överlägga med personalministern i vissa förhandlingsfrågor och att godkänna vissa avtal. Förslagen synes väl övervägda och väl svara mot behoven av en rationell handläggning av de ärenden som det är fråga om. Förslagets genomförande tillstyrkes således.

Förbundsstyrelsen är emellertid angelägen att i förevarande sammanhang, då beslutsprocessen i förhandlingsfrågor på det offentliga området får en så genomgripande belysning som nu sker i betänkandet, tillägga följande med

avseende på förhandlingsverksamhetens bedrivande på det kyrkokommunala området.

Utredningen belyser utförligt den politiska beslutsprocessen på det statligt reglerade området på arbetsgivarsidan under centrala kollektivavtalsförhandlingar. Mot beskrivningen har förbundsstyrelsen inte något att erinra.

Den politiska beslutsprocessen på det kyrkokommunala området vid dessa förhandlingar bör, enligt principerna för den representativa demokratin, ha sitt fäste i den intresseorganisation som företräder de kyrkliga kommuner som bär ansvaret för den ekonomiska förvaltningen av den verksamhet i vilken berörda arbetstagare är anställda. Senare års utveckling inom det område som kan göras till föremål för kollektivavtalsreglering, kan anses ge ett ökat stöd för en sådan ståndpunkt.

Församlings- och pastoratsförbundet utgör, på det rent kyrkokommunala anställningsområdet, central part och har där för andra arbetstagare än församlingspräster och kyrkomusiker, erforderligt inflytande bl. a. genom sin förhandlingsdelegation.

När det gäller kollektivavtalsförhandlingar om anställningsvillkor för församlingspräster och kyrkomusiker med statligt reglerade anställningsvillkor saknas f. n. ett rimligt inflytande, formellt och praktiskt, för de kyrkliga kommunernas del.

Förbundets verksamhet på förhandlingsområdet har sin bas i lokala kyrkopolitikernas kunskaper och erfarenheter samt i deras kontaktytor i kyrkoförvaltningarna. Vidare har förbundets kansli nära och kontinuerliga kontakter med kyrkoförvaltningarna *dels* genom dagliga kontakter och *dels* genom kurs- och konferensverksamhet.

Ifråga om riksdagens lönedelelegation torde dess verksamhet, då den initierades, ha haft till syfte att – låt vara på ett betydligt mera vidsträckt förvaltningsområde – delvis på motsvarande sätt som pastoratsförbundets förhandlingsdelegation utgöra politisk förankringsplats för det materiella innehållet i kollektivavtalen inför och under förhandlingsverksamhetens bedrivande.

Förbundsstyrelsen måste konstatera att vare sig riksdagens lönedelelegation eller arbetsgivarverkets styrelse av förklarliga skäl kunnat fylla denna angivna funktion med avseende på avtalsförhandlingar som rört de statligt reglerade anställningarna på det kyrkokommunala området. Ifråga om riksdagens lönedelelegation har orsakerna härtill berott på omständigheter som den nu aktuella utredningen väl utvecklat i sitt betänkande och ifråga om arbetsgivarverkets styrelse synes orsaken närmast vara beroende av styrelsens sammansättning och karaktär av tjänstemannaorgan.

I samband med att riksdagen nu eventuellt förelägges förslag i ärendet rörande riksdagens lönedelelegation bör utarbetas förslag som ger företrädare för kyrkokommunerna ett *direkt* och *formellt* inflytande på sådana förhandlingar som berör anställningsvillkor vilka skall gälla för arbetstagare med statligt reglerade anställningar i de kyrkliga kommunerna.

Förbundsstyrelsen vill således, med tillstyrkande av utredningens förslag, hemställa att civildepartementet tar initiativ till utarbetande av förslag i den riktning som förbundsstyrelsen här angivit.

Staisanställdas förbund, TCOs statsjänstemannasektion (TCO-S) och Centralorganisationen SACO/SR har förklarat sig inte ha anledning att yttra sig över förslaget hur motpartens beslutsorganisation utformas. Personalorganisationerna har närmare uttalat följande.

Statsanställdas förbund: När dåvarande Statstjänarkartellen i remissbehandling av Författningsutredningens förslag 1963 (SOU 1963:16, 17) tillstyrkte förslaget om inrättande av en särskild löne delegation var bakgrunden till det positiva ställningstagandet att finna en väg som innebar att förhandlingarna om de statligt anställdas löne- och anställningsvillkor inte skulle vara beroende av att viss tidpunkt förelåg för avlämnande av proposition till riksdagen och att förutsättningar skapades för att resultatet av förhandlingarna skulle kunna träda i kraft snarast möjligt och i enlighet med överenskommelserna.

Statsanställdas Förbund som nu erhållit förslaget om slopande av löne delegation har samma uppfattning som Statstjänarkartellen 1963. Förbundet, i egenskap av arbetstagarorganisation, har inte anledning att ha synpunkter på hur motparten bygger upp sin beslutsorganisation. De enda krav som förbundet kan ställa är att organisationen och befogenhetsfördelningen ska vara sådan att de uppfyller de krav på frihet och snabbhet som var en förutsättning vid det tidigare tillfället.

Däruöver vill Statsanställdas Förbund särskilt understryka att fördelningen av beslutsbefogenheterna mellan riksdagens finansutskott och regeringen blir sådan som utredningsmannen föreslår. Förbundet vill understryka att endast avtal med en mera avsevärd självständig betydelse för anställningsförmånernas nivå och med statsfinansiella konsekvenser ska behandlas av utskottet tillsammans med avtal under de allmänna avtalsrörelserna. Enligt Statsanställdas Förbunds mening ska denna uppdelning göras mycket strikt, så att endast de särskilt och principiellt viktiga frågorna blir föremål för riksdagens bedömning. Avtal innebärande endast mindre statsfinansiella konsekvenser, även om kostnadsbeloppen kan vara stora, bör slutligt godkännas av regeringen eller efter delegation av statens arbetsgivarverk.

TCO-S: TCO-S tar i princip inte ställning till SAVs fortlöpande kontakter med regering och riksdag eller hur den formella beslutsprocessen ordnas efter det att ett avtal undertecknats. Men TCO-S vill ändå som sin mening framhålla, att den föreslagna ordningen vad avser rätten för regeringen att slutgiltigt godkänna vissa avtal är ändamålsenlig. Förhandlingsuppörelser mellan SAV och huvudorganisationerna kan genom denna komma att tillämpas utan den fördröjning som ibland uppstår med nuvarande ordning.

Tidsmässiga synpunkter kan också läggas på förslaget att ersätta riksdagens löne delegation med riksdagens finansutskott vid godkännande av övriga avtal. Garantier måste här skapas så att t. ex. ett centralt avtal kan godkännas inom rimlig tid även om avtalet träffas efter det att riksmöte har avslutats.

Centralorganisationen SACO/SR: SACO/SR kan för sin del konstatera att frågan om löne delegationens vara eller inte vara primärt är en fråga för staten som arbetsgivare. Mot den bakgrunden finner vi ingen anledning yttra oss.

Däremot vill vi framhålla vikten av att den part som för statens räkning för förhandlingar har mandat att slutföra dessa och att teckna avtal. Vi förutsätter att eventuella ändringar beträffande löne delegationen inte innebär någon ändring av nuvarande ordning i denna del.

1 Förslag till Lag om ändring i riksdagsordningen

Härigenom föreskrivs i fråga om riksdagsordningen¹

dels att 8 kap. 4 och 5 §§ samt tillägsbestämmelserna 8.5.2–8.5.5 skall upphöra att gälla,

dels att 4 kap. 5 § och tillägsbestämmelserna 4.8.1 och 8.5.1 skall ha nedan angivna lydelse,

dels att i 4 kap. skall införas en ny paragraf, 16 §, av nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap.

5 §

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

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

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

Tillägsbestämmelse 4.8.1

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

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

16 §

Vad som har förekommit vid behandling i finansutskottet av frågor enligt 9 kap. 11 § regeringsformen får ledamot, suppleant eller tjänsteman inte utan utskottets tillstånd yppa, förrän avtal har träffats eller förhandling annars har slutförts eller förslag som avses i paragrafen har framlagts för utskottet.

8 kap.

Tillägsbestämmelse 8.5.1

I förhandlingsfrågor rörande anställningsvillkor för arbetstagare hos

I förhandlingfrågor rörande anställningsvillkor för arbetstagare hos

¹ Riksdagsordningen omtryckt 1983:36.

Nuvarande lydelse

riksdagen och dess myndigheter överlägger *lönedelagationen* med talmannen eller med annan ledamot av riksdagens förvaltningsstyrelse som styrelsen förordnar.

Föreslagen lydelse

riksdagen och dess myndigheter överlägger *finansutskottet* med talmannen eller med annan ledamot av riksdagens förvaltningsstyrelse som styrelsen förordnar.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1986.

2 Förslag till**Lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)**

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

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

6 kap.

5 §

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

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

Vid tillämpningen av denna paragraf ankommer det på myndighet, som har att självständigt handlägga ärende om förhandling i fråga angående förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare, att pröva fråga om utlämnande till enskild av uppgift som hänför sig till ärendet. Beträffande uppgift hos riksdagens *lönedelagation* ankommer det dock på *lönedelagationen* eller *myndighet*, som denna bestämmer, att pröva

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

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

¹ Lagen omtryckt 1982:1106.

Nuvarande lydelse

frågan. Om förhandlingsärendet har uppdragits åt sammanslutning av kommuner, ankommer prövningen av frågan inom en viss kommun på den myndighet inom kommunen som handlägger sådant ärende.

Föreslagen lydelse

sammanslutning av kommuner, ankommer prövningen av frågan inom en viss kommun på den myndighet inom kommunen som handlägger sådant ärende.

11 kap.
2 §

Föreskrifterna i 1 kap. 2–4 §§ gäller inte för ledamot av riksdagen såvitt avser uppgift som han har erhållit under utövandet av sitt uppdrag. Föreskrifter om tystnadsplikt för sådan ledamot och för tjänsteman i riksdagen finns i 10 kap. 7 § regeringsformen samt 2 kap. 4 §, 4 kap. 15 § och 8 kap. 5 § riksdagsordningen.

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

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

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

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1986.

Innehållsförteckning

Propositionen	1
Propositionens huvudsakliga innehåll	1
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 1 november 1984.	2
<i>Bilaga 1</i> Justitiedepartementet	3
1 Inledning	3
2 Föredragandens överväganden	5
2.1 Kommunal beslutanderätt i krig och vid krigsfara	5
2.2 Möjlighet till förhandsgranskning av filmer och videogram	8
2.3 Ikraftträdande	11
3 Upprättat lagförslag	11
4 Hemställan	11
<i>Underbilaga 1.1</i> Lagförslag	12
<i>Bilaga 2</i> Civildepartementet	14
1 Inledning	14
2 Föredragandens överväganden	15
2.1 Vilket riksdagsorgan bör ha ansvaret för kollektivavtalsfrågorna på det statligt reglerade området?	15
2.2 Sekretessfrågor	17
2.3 Ikraftträdande	18
3 Upprättade lagförslag m.m.	18
4 Hemställan	19
<i>Underbilaga 2.1</i> Sammanfattning av betänkandet (Ds C 1983:2) Riksdagen och statstjänstemännens anställningsvillkor	20
<i>Underbilaga 2.2</i> Remissammanställning	22
<i>Underbilaga 2.3</i> Lagförslag	26

