Konstitutionsutskottets betänkande 1984/85:12

om inrättande av en statsrådslönenämnd (prop. 1984/85:17)

Propositionen

I propositionen föreslås att en statsrådslönenämnd inrättas med uppgift att fr. o. m. år 1985 besluta om statsrådens arvoden och övriga avlöningsförmåner samt hemställs att riksdagen godkänner det framlagda förslaget.

Motionerna

I motion *1984/85:97* av Anders Björck m. fl. (m) hemställs att riksdagen avslår regeringens förslag om inrättande av en beslutande statsrådslönenämnd (yrkande 1) och att riksdagen beslutar godkänna att en rådgivande statsrådslönenämnd inrättas (yrkande 2).

Enligt motionen finns stora oklarheter i regeringens förslag bl. a. genom att det av förslaget inte framgår hur ledamöterna i nämnden skall utses, hur många ledamöter som skall ingå i nämnden eller vilken tidsperiod uppdraget skall omfatta. Motionärerna anser att det även framdeles skall tillkomma regeringen att besluta om statsrådens avlöningsförmåner. Det är enligt motionärerna principiellt olämpligt att skapa en ordning där landets regering skall vara underordnad en nämnd. Vidare hävdas att det saknas skäl till att en regering inte skall ta det fulla ansvaret för statsrådens lönesättning.

I motion *1984/85:98* av Staffan Burenstam Linder (m) hemställs att riksdagen avslår proposition 1984/85:17.

Enligt motionen behövs det inte någon särskild statsrådslönenämnd. Nämnden innebär en ytterligare byråkratisering. Förslaget är tillkommet därför att regeringen inte vågar ta ansvaret för att fastställa sin egen lön. Motionären hävdar att det i stället vore rimligt att konstatera att statsrådslönerna skall ligga på en nivå som svarar mot statsrådens ansvar och som rimmar med kraven på dem att i olika avseenden hålla en mot ämbetet svarande standard. Lönenivån skall också ta hänsyn till statsrådens begränsade möjligheter att hålla nere levnadskostnaderna genom eget arbete i och kring hemmet. Om detta gjordes klart skulle enligt motionären en del andra missförstånd, vilka regeringen bidragit till att skapa, samtidigt kunna undanröjas.

I motion *1984/85:99* av Bertil Fiskesjö (c) hemställs att riksdagen avslår förslaget om inrättande av en särskild statsrådslönenämnd.

Motionären hävdar att det genom förslaget tillskapas en onödig byråkratisk utväxt och att förslaget är betänkligt ur principiell synpunkt. Något

behov av en särskild nämnd finns enligt motionären inte. Statsrådslönekommitténs förslag vad gäller lönesättningen bör dock fullföljas.

Utskottet

I proposition 1984/85:17 föreslås att en särskild statsrådslönenämnd skall inrättas med uppgift att följa utvecklingen på löneområdet och besluta om statsrådens arvoden och andra förmåner. Till grund för propositionens förslag ligger ett betänkande av statsrådslönekommittén (Ds C 1984:8) Riktlinjer för statsrådens löner och traktamenten. Kommittén föreslog vissa höjningar av statsrådens arvoden samt lade fram riktlinjer för statsministerns och övriga statsråds framtida arvoden. Kommittén föreslog också att en rådgivande statsrådslönenämnd skulle inrättas för att följa utvecklingen på löneområdet och lämna förslag till regeringen om förändringar av statsrådens förmåner. Propositionens förslag överensstämmer med kommitténs utom så till vida att nämnden enligt propositionen skall besluta om förmånerna och inte enbart vara rådgivande.

I en inom utskottets kansli upprättad promemoria redovisas vissa konstitutionella aspekter med anledning av propositionens förslag (se bilaga).

Enligt utskottets mening är det av värde att en permanent nämnd av nu aktuellt slag inrättas. På grundval av nämndens bedömningar bör det bli möjligt att göra regelbundna justeringar av regeringsledamöternas arvoden m. m. Eftersläpningar med åtföljande stora arvodeshöjningar vid ett och samma tillfälle som förekommit under senare år kan därigenom undvikas. Utskottet anser att de riktlinjer som kommittén lagt fram är väl avvägda. Utskottet delar även föredragande statsrådets uppfattning att nämndens bedömningar bör vara avgörande beträffande hithörande frågor. Med det anförda tillstyrker utskottet proposition 1984/85:17. Motionsyrkandena avstyrks.

Utskottet hemställer

att riksdagen med bifall till proposition 1984/85:17 och med avslag på motionerna 1984/85:97, 1984/85:98 och 1984/85:99 godkänner att en statsrådslönenämnd med de uppgifter som angetts i propositionen inrättas.

Stockholm den 22 november 1984

På konstitutionsutskottets vägnar
OLLE SVENSSON

Närvarande: Olle Svensson (s), Anders Björck (m), Yngve Nyquist (s), Bertil Fiskesjö (c), Wivi-Anne Cederqvist (s), Hans Nyhage (m), Kurt Ove Johansson (s), Kerstin Nilsson (s), Gunnar Biörck i Värmdö (m), Sven-Erik Nordin (c), Sture Thun (s), Elisabeth Fleetwood (m), Nils Berndtson (vpk), Sören Lekberg (s) och Lars Ernestam (fp).

Reservationer

1. Anders Björck, Hans Nyhage, Gunnar Biörck i Värmdö och Elisabeth Fleetwood (alla m) anser

dels att den del av utskottets yttrande på s. 2 som börjar "Enligt utskottets" och slutar "Motionsyrkandena avstyrks" bort ha följande lydelse:

Enligt utskottets mening är det av värde att en permanent nämnd av nu aktuellt slag inrättas. På grundval av nämndens bedömningar bör det bli möjligt att göra regelbundna justeringar av regeringsledamöternas arvoden m. m. Eftersläpningar i detta hänseende som förekommit under senare år kan därigenom undvikas. Utskottet kan ansluta sig till de riktlinjer som kommittén lagt fram. Enligt utskottet bör emellertid nämnden från principiell synpunkt inte vara beslutande utan ha *rådgivande funktioner.* Som hittills bör följaktligen ansvaret för hithörande frågor ytterst vila på regeringen även om det kan förutsättas att nämndens förslag kommer att följas. Beträffande nämndens uppgifter i övrigt har utskottet inget att invända mot propositionens förslag. Utskottet avstyrker således propositionens förslag såvitt gäller att nämnden skall vara beslutande men tillstyrker propositionen i övrigt.

Utskottet anser med det anförda motion 1984/85:97 tillgodosedd och avstyrker övriga motionsyrkanden.

dels att utskottets hemställan bort ha följande lydelse:

Utskottet hemställer

att riksdagen med bifall till motion 1984/85:97 och med anledning av proposition 1984/85:17 samt med avslag på motionerna 1984/85:98 och 1984/85:99 godkänner att en statsrådslönenämnd inrättas, men att den i enlighet med vad utskottet anfört skall vara rådgivande.

2. Bertil Fiskesjö och Sven-Erik Nordin (båda c) anser

dels att den del av utskottets yttrande på s. 2 som börjar "Enligt utskottets" och slutar med "Motionsyrkandena avstyrks" bort ha följande lydelse:

Enligt utskottets mening har det i propositionen inte på ett tillfredsställande sätt visats att det skulle föreligga något behov av en statsrådslönenämnd. Förslaget om att inrätta en beslutande nämnd är vidare betänkligt från principiell synpunkt. Nämnden skulle få en ställning som beslutsfattande organ över regeringen, vilket torde vara svårt att förena med de principer på

vilka regeringsformen bygger. Utskottet vill vidare erinra om att det är riksdagen som vid budgetregleringen i sista hand har avgörandet även när det gäller frågor om statsrådens arvoden.

Mot bakgrund av det anförda tillstyrks motionerna 1984/85:98 och 1984/85:99. Propositionen samt motion 1984/85:97 avstyrks.

dels att utskottets hemställan bort ha följande lydelse:

Utskottet hemställer

att riksdagen med bifall till motionerna 1984/85:98 och 1984/85:99 avslår proposition 1984/85:17 och motion 1984/85:97.

Konstitutionsutskottets kansli *Bilaga*
1984-11-19

PM

angående statsrådslönenämnd

Regeringsformen (RF) bygger på principen att finansmakten, inkl. makten över utgifterna, ytterst skall ligga hos riksdagen. När det gäller frågor om statstjänstemännens anställningsvillkor har en inom riksdagen utsedd lönedelegation att på riksdagens vägnar godkänna avtal i sådana frågor. Enligt ett nyligen framlagt förslag skall lönedelegationens uppgifter tas över av finansutskottet. Ersättningen till statsråden betraktas som arvoden. Dessa arvoden anses emellertid inte avtalsbara och kan därför inte prövas av lönedelegationen. Statsrådens arvoden fastställs i stället sedan flera år av regeringen. Grunden härför synes vara att regeringen ansett sig ha riksdagens bemyndigande att fastställa arvoden av detta slag. Angående denna fråga hänvisas vidare till betänkandet (Ds C 1983:2) Riksdagen och statstjänstemännens anställningsvillkor.

Kostnaderna för statsrådens arvoden belastar resp. departements anslag för förvaltningskostnader. Storleken av dessa anslag fastställs av riksdagen vid budgetregleringen. Det är således riksdagen som i sista hand har ansvaret även för frågorna om statsrådens arvoden.

Enligt RF:s terminologi är samtliga statliga och kommunala organ med undantag av riksdagen och de kommunala beslutande församlingarna myndigheter. De myndigheter som handhar den offentliga förvaltningen kallas förvaltningsmyndigheter. Enligt 11 kap. 6 § RF lyder de statliga förvaltningsmyndigheterna under regeringen, om myndigheten inte enligt RF eller annan lag är en myndighet under riksdagen.

En statsrådslönenämnd med de uppgifter som föreslås i propositionen är att betrakta som en statlig förvaltningsmyndighet under regeringen.

Förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen är skyldiga att följa inte bara regeringens normmässiga direktiv utan i princip även dess befallningar i särskilda fall. Viktiga begränsningar i lydnadsplikten finns emellertid i 11 kap. 7 § RF som förbjuder regeringen att i särskilda fall bestämma hur myndigheterna skall besluta i ärenden som rör myndighetsutövning mot enskilda eller kommuner eller som rör tillämpning av lag.

Enligt 8 kap. 13 § 1 st. 2 RF får regeringen genom förordningar besluta om föreskrifter som ej enligt grundlag skall meddelas av riksdagen. Denna normgivningskompetens brukar kallas regeringens restkompetens. Hit hör bl. a. den administrativa normgivningen, dvs. den normgivning som närmare reglerar den statliga förvaltningens organisation och arbetsformer. Föreskrifter av denna typ finns bl. a. i allmänna verkstadgan (1965:600) och i de olika myndigheternas instruktioner. Också föreskrifter som ger myndighe-

terna rätt att fatta beslut som innebär myndighetsutövning mot enskilda eller kommuner faller inom området för regeringens restkompetens i den mån det inte är fråga om betungande föreskrifter; till restkompetensen hör t. ex. föreskrifter om statsbidrag och andra förmåner.

I frågor av de slag som nu har nämnts kan regeringen alltså direkt på grund av RF:s regler meddela föreskrifter som innebär att beslutskompetens läggs på myndigheter under regeringen, såvida riksdagen inte med stöd av 8 kap. 14 § RF redan har meddelat föreskrifter i frågan genom lag. Om det är fråga om myndighetsutövning mot enskilda eller kommuner, kan regeringen däremot inte ge direktiv i det särskilda fallet om hur den överlämnade beslutskompetensen skall utnyttjas.