

FORSKNINGSRÅDENE

I EN

FORVALTNINGSRETTLIG

OG

ARBEIDSRETTLIG BELYSNING

Inger Johanne Sand og Tone Haraldsen

FAFO 1988

4
4

4
4

4
4

INNHALDSFORTEGNELSE:

KAP.1 INNLEDNING	5
1.1. PROSJEKTETS UTGANGSPUNKT OG PROBLEMSTILLINGER	5
1.2. METODE OG INNFALLSVINKEL	10
1.3. NOEN GRUNNBEGREPER	11
1.4. SAMMENDRAG	14
1.4.1. FORSKNINGSRADENES FORVALTNINGSRETTLIGE STILLING	14
1.4.2. FORSKNINGSRADENES PERSONALFORVALTNING	16
1.4.3. FORSKNINGSRADENE SOM ARBEIDSGIVERE	21
KAP.2 DEN ARBEIDSRETTLIGE REGULERING I STATLIGE OG ANDRE OFFENTLIGE ORGANER	24
2.1. INNLEDNING	24
2.2. DEN ARBEIDSRETTLIGE REGULERING I STATSFORVALTNINGEN	25
2.3. SELVSTENDIGE RETTSSUBJEKTER OG ANDRE STATLIGE ORGANER MED EGET ARBEIDSGIVERANSVAR	28
KAP.3 FORSKNINGSRADENE SOM FORVALTNINGSORGANER	30
3.1. HVA ER ET FORVALTNINGSORGAN? ULIKE TILKNYTNINGSFORMER TIL STATSFORVALTNINGEN	30
3.2. FORSKNINGSRADENES FORVALTNINGSRETTLIGE STILLING	32

3.2.1. OPPRETTELSE OG VEDTEKTER	32
3.2.2. BEHANDLINGEN AV FORSKNINGSRADENE I OFFENTLIGE DOKUMENTER	34
3.2.3. FINANSIERINGEN AV FORSKNINGSRADENES OPPGAVER	42
3.2.4. FORSKNINGSRADENES STATUS SOM SELVSTENDIGE OG INSTRUKSJONSMYNDIGHETEN	43
3.2.5. FORSKNINGSRADENES PERSONALFORVALTNING OG INSTRUKSJONSMYNDIGHETEN	49
KAP.4 FORSKNINGSRADENES ORGANISERING SOM ARBEIDSGIVERE.	54
4.1. OM ARBEIDSGIVER-ORGANISERINGEN	54
4.2. FORSKNINGSRADENES BEHANDLING AV DANNELSEN AV FIA OG INNMELDINGEN I NAF	57
KAP.5 HOVED- OG TARIFFAVTALENE I STATLIG OG PRIVAT SEKTOR	62
5.1. INNLEDNING	62
5.2. MEDBESTEMMELSE M.V	62
5.3. LØNNS-SYSTEMER	64
5.4. KONFLIKTLØSNING OG KAMPMIDLER	65
KAP.6 BETYDNINGEN AV DE ARBEIDSRETTLIGE ENDRINGER VED DANNELSEN AV FIA OG INNMELDINGEN I NAF. OPPSUMMERING	66
6.1. DE ARBEIDSRETTLIGE ENDRINGER	66
6.2. DE ARBEIDSRETTLIGE ENDRINGER OG DEN FORVALTNINGSRETTLIGE BETYDNING AV DEM	67

KAP.7 ALTERNATIVE FORMER FOR ARBEIDSGIVERORGANISERING I OFFENTLIG VIRKSOMHET	71
7.1. STATLIG ARBEIDSGIVERORGANISERING	71
7.2. EGEN ARBEIDSGIVERORGANISERING FOR DE SOM STAR MELLOM STATLIG OG PRIVAT VIRKSOMHET	72
7.3. SAMARBEID MED ELLER MEDLEMSKAP I NAF	74
7.4. PRINSIPPIELLE SPØRSMÅL KNYTTET TIL STATLIG ELLER OFFENTLIG ARBEIDSGIVERORGANISERING	74
7.5. KOMMENTARER TIL DEN AKTUELLE ARBEIDSGIVER- ORGANISERING I OFFENTLIG SEKTOR I NORGE	75
KAP.8. DET STATLIGE ARBEIDSGIVERANSVAR I DANMARK OG I SVERIGE	77
8.1. DANMARK	77
8.2. SVERIGE	77
8.3. OPPSUMMERING	80
KAP.9 AVSLUTTENDE KOMMENTARER	82
9.1. UKLAR RETTSLIG ORGANISASJONSFORM	82
9.2. FORSKNINGSRADENES SELVSTENDIGHET OG DE PERSONALPOLITISKE KONSEKVENSER	83
9.3. PERSONALPOLITIKKEN I OFFENTLIG OG PRIVAT SEKTOR	84
LITTERATURLISTE	86

Oslo 10.januar 1988

FORSKNINGSRÅDENE I EN FORVALTNINGSRETTLIG
OG ARBEIDSRETTLIG BELYSNING.

1. INNLEDNING

1.1. PROSJEKTETS UTGANGSPUNKT OG PROBLEMSTILLINGER

De fire forskningsrådene (NTNf (Norges Teknisk Naturvitenskapelig forskningsråd), NAVF (Norges almenntvitenskapelige forskningsråd), NFFR (Norges Fiskeri Forskningsråd), NLVF (Norges landbruksvitenskapelige forskningsråd)) og enkelte forskningsinstitutter dannet i 1985 Forskningsinstitusjonenes Arbeidsgiverforening (FIA). NORAS (Norges råd for anvendt samfunnsforskning) har ikke meldt seg inn. Hensikten var å opprette et service- og forhandlingsorgan for å koordinere forskningsinstitusjonenes personalpolitikk, tariffavtaler og arbeidsgiverorganisering. I 1986 meldte FIA seg inn i Norsk Arbeidsgiverforening (NAF). Etter dette har det ikke vært mulig for FIA å komme til enighet med alle lønnstakerorganisasjonene om tariffavtaler (dette er situasjonen pr.10.01.88). Dette gjelder Norsk Tjenestemannslag (NTL).

Konfliktens kjerne dreier seg om hvordan forskningsinstitusjonene bør forholde seg til innholdet i hoved- og tariffavtaler i henholdsvis statlig og privat sektor. Forskningsrådene er statlig finansierte, men de har ikke vært omfattet av statens avtaler. Flere av dem, bl.a. de tre forskningsrådene NAVF, NFFR og NLVF, har i praksis fulgt det mønster som ligger i statens avtaler. NTNfs avtaler har hentet noe fra privat og noe fra offentlig sektors avtaler. De avtaler som har vært foreslått av FIA/NAF har gått mer i retning av avtaleverket i privat sektor. Dette har vært avtaler NTL ikke har ønsket å godta.

Forskningsrådene er knyttet til regjeringens forskningspolitiske administrasjon, men skal også ha en friere stilling enn vanlige forvaltningsorganer. Dette har gitt forskningsrådene en noe uklar forvaltningsrettslig stilling.

Med utgangspunkt i denne konkrete arbeidsrettslige konflikten ved forskningsrådene og de forskningsinstitutter som er medlemmer i FIA anmodet NTL våren 1987 FAFO (Fagbevegelsens senter for forskning, utredning og dokumentasjon) om å foreta en utredning angående forskningsrådenes forvaltningsrettslige stilling og deres arbeidsgiveransvar og -organisering. NTL ønsket at utredningen også skulle omfatte en rettslig vurdering av forskningsrådenes dannelse av FIA og av deres seinere innmelding i NAF (Norges Arbeidsgiverforening), samt en drøfting av de rettslige aspekter ved alternative former for arbeidsgiverorganisering for forskningsrådene og organer av lignende art. Seinere har også Forbruker- og administrasjonsdepartementet, Miljøvern-departementet, Statstjenestemannskartellet og LO kommet inn på oppdragsgiversiden.

Temaet for utredningen er for bredt lagt opp til at det har vært mulig å foreta en dyptpløyende og grundig rettslig vurdering av alle aspektene ved det innenfor den tid som har vært til disposisjon. Det har derfor vært nødvendig å foreta noen valg med hensyn til hvilket materiale det skulle legges vekt på, og hvordan det skulle presenteres.

Den gjennomgående tråd i framstillingen er forskningsrådene som forvaltningsorgan og arbeidsgivere. Utgangspunktet for oppdraget har vært den aktuelle arbeidsrettslige konflikt ved forskningsrådene. Denne konflikten gjelder direkte eller indirekte følgende spørsmål: -hvilke generelle arbeidsvilkår og spesielle lønnsvilkår skal de ansatte ved rådene ha, -hvordan skal disse vilkår forholde seg til de vilkår som normalt tilbys i offentlig og i privat sektor, -hvilken arbeidsgiverorganisering skal forskningsrådene ha, -hvilken myndighet har Storting og Regjering overfor forskningsrådene i disse spørsmål.

For å belyse disse spørsmål rettslig har det vært nødvendig å

trekke opp noen generelle rammer for forskningsrådenes stilling som forvaltningsorganer og som arbeidsgivere. I den form dette notatet har fått er hovedvekten lagt på å framstille den rettslige ramme omkring de konkrete problemer, såvel den arbeidsrettslige som den forvaltningsrettslige. De konkrete arbeidsrettslige spørsmål knyttet til de ulike avtaler som er aktuelle er ikke blitt gitt noen grundig rettslig behandling.

Den rettslige ramme er imidlertid presentert med utgangspunkt i de konkrete problemstillinger.

Disposisjon og framstilling preges derfor mere av en problemorientert enn av en juridisk systematisk tilnærming. Sammenlignet med en fullstendig framstilling av forskningsrådenes forvaltningsrettslige stilling vil dette notat ha mange hull. Intensjonen har vært at notatet skal dekke de generelle rettslige trekk som er nødvendige for å sette de konkrete problemstillinger i sin rettslige sammenheng.

Notatet vil behandle og legge hovedvekten på følgende tre hovedproblemstillinger:

- 1) Hva er forskningsrådenes forvaltningsrettslige og arbeidsrettslige stilling ?
- 2) Hvilken frihet har forskningsrådene på det arbeidsrettslige felt, sett i lys av deres forvaltningsrettslige stilling ?
- 3) Hvilke alternative arbeidsgiverorganiseringsmuligheter er der i dag eller kan det tenkes for fristilte eller uavhengige forvaltningsorganer som ikke omfattes av statens tariffavtaler ?

I kap.1.2.-1.4. er det et avsnitt om den metode som er brukt, et sammendrag av notat og avsnitt der det gis noen korte definisjoner på begreper som stat, forvaltning og offentlig, slik de er brukt i notatet.

I kap.2 presenteres de to ulike former for organisering av arbeidsgiveransvaret og de parallelt ulike arbeidsrettslige reguleringer som man har i staten og i de statlig tilknyttete organer som har et selvstendig arbeidsgiveransvar.

I kap.3 behandles rådenes forvaltningsrettslige stilling og de

konsekvenser dette har i forhold til deres personalforvaltning. Denne framstillingen er supplert med sitater fra rådenes vedtekter og behandlingen av rådene i ulike offentlige meldinger og dokumenter.

I kap.4 er vi tilbake i det arbeidsrettslige. Her behandles forskningsrådenes konkrete arbeidsrettslige organisering, dannelsen av FIA og innmeldingen i NAF. Kap.2 og 3 har da gitt den generelle bakgrunnen.

Kap.5 beskriver noen av de viktigste forskjellene på avtaleverket, hoved- og tariffavtaler, i offentlig og i privat sektor. Det belyser konsekvensene av hvilket avtaleverk en arbeidsgiver knytter seg til.

I kap.6 oppsummeres konsekvensene av forskningsrådenes dannelselse av FIA og innmelding i NAF, såvel i et arbeidsrettslig som i et forvaltningsrettslig lys. Dette kap. bygger på alt det materiale som er lagt fram i kapitlene foran.

I kap.7 er man over i de mer prinsipielle og rettspolitiske problemstillinger. Her gis det en oversikt over alternative former for arbeidsgiverorganisering i offentlig sektor, også for frittstående organer. Dette er vanskelige og omfattende problemstillinger. Behandlingen gir bare en oversikt over noen alternativer og de viktigste problemer disse vil reise.

I kap.8 er det en kort oversikt over organiseringen av det statlige arbeidsgiveransvar for lignende organer i Sverige og Danmark.

Kap.9 inneholder noen avsluttende kommentarer. Her peker jeg på noen av de viktigste rettslige og politiske problemstillinger av prinsipiell art som ligger i det materiale som er presentert foran.

Framstillingen er en drøfting av forskningsrådenes rettslige stilling, men den er knyttet til de generelle forvaltnings- og arbeidsrettslige problemstillinger som vil angå de ulike former for fristilte eller uavhengige organer i offentlig forvaltning.

De rettslige drøftinger gjelder konkret forskningsrådene, og ikke de forskningsinstitutter som er en del av FIA. De sistnevnte har svært ulike organisasjonsformer og dermed også ulike former for tilknytning til Regjering, Storting eller departement. Noen av instituttene er frittstående stiftelser og andre har en nærmere tilknytning til forskningsrådene. Det ville gjøre framstillingen svært komplisert dersom alle disse organisasjonsformene skulle behandles på en forsvarlig måte. Under en forvaltningsrettslig synsvinkel er det forskningsrådene som er de mest interessante organer fordi det er disse som er tillagt forvaltningsmessige oppgaver i regjeringens forskningspolitiske apparat. Instituttene derimot utfører forskning. Deres virksomhet har derfor en større grad av selvstendighet i forhold til de politiske myndigheter. De problemer som er knyttet til behov for politisk styring vil være anderledes. De rent arbeidsrettslige problemstillinger vil imidlertid i større grad også være relevante for instituttene.

I tillegg til undertegnede har samfunnsgeograf Tone Haraldsen vært tilsatt som forskningsassistent på prosjektet. Hun har hatt ansvar for noe av materialinnsamlingen og for de fire vedleggene i notatet, hvorav vedlegg 3 og 4 er hennes selvstendige arbeider. Vedlegg 1 inneholder forskningsrådenes og FIAs vedtekter. Vedlegg 2 inneholder en rekke sitater fra ulike offentlige dokumenter og utredninger vedrørende forskningsrådenes stilling og utvikling. Vedlegg 3 gir en oversikt over bevilgninger til forskningsrådene. Vedlegg 4 behandler forskningsinstitusjonenes utvikling i Norge i etterkrigstiden.

Notatets kildemateriale er bl.a. de relevante Stortingsmeldinger om forskningspolitikk, som har kommet i 1970- og -80-årene, de stortingskomite-innstillinger som er avgitt til disse, andre relevante offentlige utredninger om forsknings-

politikk, Riksrevisjonens uttalelser om forskningsrådene, bl.a. i diverse Dok.nr.1, offentlig tilgjengelige brev mellom de aktuelle offentlige instanser og en del intervjuer som er gjort med noen sentrale personer i de aktuelle offentlige organer eller foreninger. Det vises forøvrig til litteraturlisten bak.

1.2. METODE OG INNFALLSVINKEL

Utgangspunktet har vært en tradisjonell rettsdogmatisk metode. Jeg oppdaget imidlertid raskt at det rettskildematerialet man tradisjonelt vil benytte ved rettslige vurderinger var relativt magert med hensyn til den forvaltningsrettslige plassering av forskningsrådene. Jeg valgte da å se nærmere på de beskrivelser og den bakgrunnsinformasjon om forskningsrådene som måtte ligge i offentlige utredninger eller meldinger om forskningspolitikk generelt, eller forskningsrådene spesielt - primært i Stortingsmeldinger og de Stortingskomite-innstillinger som har behandlet disse.

Det er referert til såvel faktiske som rettslig relevante beskrivelser av forskningsrådene i langt større grad enn det som strengt tatt ville være nødvendig for en rent rettslig analyse av dem. Dette er gjort av flere grunner. For det første er det få klare, bastante rettskilder tilgjengelig for analysen av forskningsråd som forvaltningsorgan. For det andre finner jeg det interessant å følge beskrivelsene av forskningsrådene som organ i tilgjengelige offentlige meldinger over tid uavhengig av om dette viser endring eller en fast praksis. For det tredje er det uklare trekk ved rådenes rettslige status, og dette gjør at det vil være behov for en så nyansert beskrivelse som mulig. For det fjerde synes jeg det har interesse, i denne sammenhengen, å referere myndighetenes egne beskrivelser av forskningsrådene ut over det som er direkte rettslig relevant.

Jeg vil føye til at denne form for rettskildebruk er spesielt

interessant innenfor forvaltningsretten og de mer spesielle grener av den fordi det ofte her vil være mangelfull eller svært skjønnsmessig formulert lovgivning og manglende rettspraksis. Det bør da kunne vurderes å benytte andre dokumenter fra Regjering eller Storting på linje med tradisjonelle forarbeider, nærmere om dette i kap.3.

Notatet har en problemorientert innfallsvinkel. Det innebærer at materiale om de faktiske og rettslige forhold er valgt ut og de rettslige analyser foretatt med utgangspunkt i de konkrete problemstillinger som er utgangspunktet for oppdraget, og som det er redegjort for foran. Fremstillingen er preget av en avveining mellom den problemorienterte innfallsvinkel og de mer tradisjonelle krav til en juridisk framstilling.

Notatet inneholder også flere rettspolitiske drøftinger der jeg går ut over den rent rettslige metode (dvs. hva som er rettsstillingen i dag). Slike drøftinger vil alltid bli noe ufullstendige dels fordi da man ofte forholder seg til komplekse empiriske forhold, og dels fordi det vil være nødvendig å resonnerer ut fra flere, ulike metoder (av såvel rettslig som samfunnsvitenskapelig art). Rettspolitiske analyser vil vanligvis inneholde vurderinger som både gjelder rettslige og samfunnsmessige konsekvenser av ulike rettslige ordninger. De problemer som dermed knytter seg til slike analyser og holdbarheten av dem, bør likevel ikke få som konsekvens at man skal avholde seg fra å forsøke.

1.3. NOEN GRUNNBEGREPER.

I diskusjonene omkring organiseringen av statlig eller offentlig forvaltning og fristilling eller privatisering av slik virksomhet brukes disse og flere andre begreper på mange og uklare måter. Det er ikke her plass for uttømmende definisjoner, men det kan være hensiktsmessig å antyde kort hva man legger i noen av de viktigste begrepene. (Systematisk passer en slik avklaring bedre

inn under kap.3, men begrepene er såvidt grunnleggende at definisjonene bør tas med foran kap.2.)

Med "staten" mener jeg i denne sammenheng den institusjonaliserte organisering av et samfunn som i Norge har de tre statsmaktene storting, regjering (Kongen) og domstolene, med de administrative apparater som er direkte underlagt disse, som sine styrende organer.

Med "statsforvaltningen" mener jeg Regjeringen og de organer som er underlagt denne. Regjeringens administrative apparat vil være departementene, direktoratene og andre forvaltningsorganer som er direkte underlagt Regjeringen og dens instruksjonsmyndighet, eller som har en nær tilknytning til Regjeringen og driver med utøving av offentlig myndighet. Råd og andre kollegiale organer oppnevnt av Regjeringen, eller departementene, vil kunne regnes som deler av statsadministrasjonen selv om de har utstrakt grad av frihet. Helse- og utdanningsinstitusjoner som drives av staten vil kunne regnes til staten selv om disse driver tjenesteyting og ikke utøving av offentlig myndighet i tradisjonell forstand. Forvaltningsbedriftene (NSB, Televerket, Postverket) regnes også som deler av statsforvaltningen selv om disse i praksis vil ha en utstrakt frihet på noen områder og ikke primært driver med utøving av offentlig myndighet.

Organer som er skilt ut fra staten som selvstendige rettssubjekter i form av aksjeselskaper eller stiftelser, vil vanligvis ikke regnes med som deler av statsforvaltningen.

Aksjeselskapene vil kunne være eid av staten. Stiftelsene vil kunne ha tilknytning til staten, f.eks. ved oppnevning av styre eller ved etter-kontroll fra Regjeringens side.

Organer som er regulert ved egen, særskilt lov, vil kunne være såvel særskilt rettssubjekt som forvaltningsorgan undergitt instruksjonsmyndighet. Her må man foreta en konkret fortolkning av de relevante rettslige forhold for å komme fram til en forståelse av organisasjonsformen.

Begrepet halv-statlig vil jeg helst unngå. "Grå-sone" er et annet

begrep som har vært brukt både om forvaltningsorganer som har vært delvis fristilt (se nedenfor) og om organer som er skilt ut som egne rettssubjekter, men som fremdeles har en tilknytning til staten. Samlebegreper for denne sektoren kan være problematiske fordi de vil måtte omfatte mange og ulike tilknytningsformer til staten og derved kan gi illusjoner om en rettslikhet som ikke eksisterer. Slike begreper kan også bidra til å legitimere uklare organisasjonsformer.

Det kan være problematisk å gi noen eksakt definisjon på hva som skal til for at et organ blir et eget rettssubjekt innenfor offentlig sektor. Det er opplagt at dette vil være tilfelle når de lovgitte formene for aksjeselskap og stiftelse formelt sett er fulgt. Da vil organene i økonomisk forstand være avgrensede og egne rettssubjekter, med mindre organisasjonsformene må betraktes som helt pro-forma. Hvorvidt andre organisasjonsformer enn aksjeselskap og stiftelser kan være egne rettssubjekter og utskilt fra staten, går jeg ikke nærmere inn på her. Det dreier seg om svært kompliserte spørsmål som krever en grundigere behandling.

"Offentlig" er et begrep som kan ha et uklart meningsinnhold. Jeg vil i denne sammenheng foreslå følgende avgrensning: Med offentlig forvaltning vil jeg mene statlig, fylkeskommunal og kommunal forvaltning og organer som er knyttet til disse på en slik måte at det vil være naturlig å si at disse tilsammen utgjør en større forvaltning, og som driver med myndighetsutøving og offentlig servicevirksomhet (helsestell og utdanning). Rent forretningsmessig virksomhet i statseide bedrifter holder seg utenfor. Det vil inkludere organer som er delvis fristilte eller som har en nærmere definert uavhengighet uten at de helt ut er skilt ut fra forvaltningen. Jeg vil ikke inkludere andre frittstående organisasjoner eller foreninger (f.eks. "frivillige organisasjoner"). "Offentligheten" i en videre forstand ville også måtte inkludere slike organisasjoner som i og for seg er private, men som driver med allmenn- eller samfunnsnyttig virksomhet.

Samfunnsnyttig kan være en betegnelse på den virksomhet som den offentlige forvaltning i dens vide betydning driver med. Allmenn-

nyttig kan være en annen betegnelse for slik virksomhet. Dette står i motsetning til organisasjoner som driver rent markedsorientert virksomhet eller som er parts- eller interesseorienterte organisasjoner.

Fristilling av organer innenfor den statlige forvaltning vil innebære at et organ ved lov, forskrift eller annet vedtak blir unntatt for det statlige regelverk på nærmere angitte områder eller at de helt ut blir skilt ut fra staten som egne rettssubjekter (hel eller partiell fristilling).

1.4. SAMMENDRAG

1.4.1. FORSKNINGSRÅDENES FORVALTNINGSRETTLIGE STILLING.

Forskningsrådene (NTNF, NAVF, NFFR, NLVF, NORAS (Norges råd for anvendt samfunnsforskning)) er opprettet og har vedtekter gitt ved kongelig resolusjon (kgl.res.). Rådernes styringsorganer oppnevnes også av Kongen. Der er ingen lovgivning som direkte regulerer rådene, bortsett fra generelle lover som forvaltningsloven og offentlighetsloven.

Forskningsrådene er ledd i regjeringens forskningspolitiske administrasjon og forvaltning. Rådene mottar og videreformidler forskningspolitiske strategier, signaler og ressurser fra de politiske myndigheter (Storting og Regjering) til forskningssektoren. I den grad det er gitt retningslinjer for tildelingen av ressurser skal disse følges. Det er imidlertid forutsatt at en vesentlig del av ressursene skal overføres som sekke-bevilgninger slik at rådene selv skal foreta den konkrete fordeling av midlene til forskere og prosjekter. Rådene skal også selv utvikle forskningspolitiske strategier som formidles tilbake til politikkerne.

Forskningsrådene må ansees for å være forvaltningsorganer. Forvaltningsloven og offentlighetsloven gjelder med mindre det er

gjort eksplisitte unntak, hvilket er gjort for flere av rådene m.h.t. forvaltningslovens regler om klage.

Rådene har en noe uklar organisasjonsform. I vedtektene heter det at de er selvstendige organer, men dette er ikke nærmere definert i vedtektene eller annet sted. Dette har i praksis ført til uklarheter om og i hvilken utstrekning overordnede organer har instruksjonsmyndighet overfor forskningsrådene.

Forskningsrådenes ansatte regnes ikke som statens tjenestemenn etter tjenestemannsloven av 4.mars 1983 nr.3, jfr. forskrifter av 3.11.83 gitt ved kgl.res.. De omfattes ikke av statens hoved- og tariffavtaler, og går heller ikke inn under tjenestetvistloven (stillingene regnes ikke som faste statsstillinger). Inntil dannelsen av FIA ble det forhandlet separat for hvert råd (og for hvert forskningsinstitutt), og det er fremdeles mønsteret, men det er noe uklart hvordan dette vil utvikle seg. Arbeidsmiljøloven og arbeidstvistloven gjelder.

Med utgangspunkt i måten forskningsrådene er opprettet på og de vedtekter de har, må det antas at Storting og Regjering har sin generelle instruksjonsmyndighet i behold overfor forskningsrådene. Vedtektenes klausul om "selvstendige" organer antas ikke å være tilstrekkelig til å endre den generelle regel om instruksjonsmyndighet. I juridisk teori er det vanskelig å finne entydige og klare svar på konsekvensene av at organer som f.eks. forskningsrådene er gitt status som selvstendige ved kgl.res., når denne status ikke er nærmere definert. Som det framgår ovenfor har jeg kommet til at denne status i dette tilfelle ikke hindrer at Storting og Regjering har sin generelle instruksjonsmyndighet i behold. Forskningsrådene må kunne instrueres ved lov eller ved kgl.res., ved plenarvedtak eller ved formelt vedtak i Regjeringen. Det må kunne gis konkrete instruksjoner som utfyller vedtektene eller som gjelder den konkrete virksomheten.

Samtidig er det forutsatt at rådene innenfor den rammen også skal utvikle forskningspolitikk på selvstendig grunnlag, og at en vesentlig del av ressursfordelingen til forskere og prosjekter skal foretas ved rådernes selvstendige og konkrete vurderinger.

Det foreligger imidlertid neppe generelle begrensninger i rettslig forstand i de politiske myndigheters instruksjonsmyndighet. Vedtektene kunne inneha slike begrensninger for Regjeringens del, men det kan ikke sees at det er tilfellet ved vedtektenes nåværende form. Stortinget vil alltid kunne sette de vilkår det måtte ønske til bevilgninger som gis. På den annen side er det som nevnt ovenfor forutsatt at en vesentlig del av bevilgningene til forskningsrådene skal skje som sekkebevilgninger for at de skal kunne foreta fordelinger på selvstendig grunnlag. Når en bevilgning først er gitt som en sekkebevilgning eller rundsumsbevilgning fra Stortinget må det antas at de politiske myndigheter ikke skal kunne foreta noen ytterligere instruksjon.

I st.m.nr.35 (1975-76) er det forutsatt at forskningsrådene skal ha en friere stilling enn annen statsforvaltning, men at denne friere stilling skal fastsettes konkret. Dette er gjentatt i seinere offentlige dokumenter og i brev fra Kultur- og vitenskapsdepartementet til Riksrevisjonen, inntatt i Dok.nr.1 (1985-86). Dette harmonerer godt med de vurderinger av instruksjonsmyndigheten og rådenes organisering jeg ovenfor har kommet til. Jeg legger etter dette til grunn at rådenes friere stilling skal fastsettes eksplisitt. Dette må gjelde såvel i faglige spørsmål som med hensyn til rådenes økonomi- og personalforvaltning.

Jeg legger til grunn at formene for rådenes opprettelse og deres vedtekter fører til at det må være svært usikkert om departementene har en direkte instruksjonsmyndighet. Det kan imidlertid være uhensiktsmessig at ikke Regjeringen i mindre, konkrete saker, etter nærmere retningslinjer, skal kunne delegere slik myndighet til et departement.

1.4.2. FORSKNINGSRADENES PERSONALFORVALTNING

I stortingsmelding nr.35 (1975-76) er det kommet til uttrykk konkrete synspunkter på rådenes personalforvaltning. Der heter

det at det forutsettes at alle forskningsråd, bortsett fra NTNF, følger statens lønnsregulativ og den lønnsutvikling som fastsettes for statens universiteter og høyskoler. NTNF, og de institutt som var underlagt rådet (og som nå i stor grad er fristilte) og Fiskeri-teknologisk institutt, er gitt en betydelig frihet i sin personalforvaltning. Den uformelle norm her har vært at de kan ligge et sted midt mellom det statlige og det private lønnsnivå. Videre heter det i den samme melding, s.49: "Dersom Stortinget er enig i dette prinsipp ("friere stilling enn annen statsforvaltning", forf.s anm.), må det foretas en mer konkret fastsettelse av de avvik fra reglene som bør godtas på de forskjellige områder."

Dette standpunkt er ikke endret, men bekreftet i seinere offentlige dokumenter.

Det understrekes at forskningsrådene selv forhandler separat rådsvis om lønns- og arbeidsforholdene med sine ansatte. Disse forhandlingene skjer uten direkte innblanding fra de politiske myndigheter. Forskningsrådene er i praksis helt ut finansiert av statlige midler. Lønnsnivået må derfor ta hensyn til de statlige bevilgningene. Bevilgningene gis som rundsumsbevilgninger eller program- og prosjektbevilgninger uten lønns-spesifikasjon. Stortinget kan, men har hittil ikke gjort det, instruere om lønnsnivået ved bevilgningene.

I st.prp.nr.1.(1985-86) for Industridepartementet har Regjeringen gitt uttrykk for støtte til at det dannes en egen arbeidsgiver-sammenslutning for forskningsrådene og forskningsinstituttene (dannelsen av Forskningsinstitusjonenes Arbeidsgiverforening). Regjeringen har imidlertid ikke i denne sammenheng signalisert eller gitt instruksjoner om noen endret holdning til innholdet av rådernes lønns- og personalpolitikk. Det må imidlertid være klart at alle rådene hele tiden har hatt en viss grad av frihet lønns- og personalpolitisk, jfr. de rammer som er gitt ovenfor. Når det gjelder innmeldingen i Norges Arbeidsgiverforening, er det ikke kommet til uttrykk noen holdning til dette offentlig hos de politiske myndigheter.

Med utgangspunkt i rådernes forvaltningsrettslige stilling må det vurderes hvilken vekt man skal tillegge de standpunkter Regjeringen har inntatt i st.m.nr.35(1975-76) og som Kultur- og vitenskapsdepartementet har gjentatt i seinere brev, bl.a. til Riksrevisjonen (Dok.nr.1 (1985-86)), se avsnittene ovenfor og kap.3.2.2. Kirke- og undervisningskomiteen har i enstemmige komite-uttalelser støttet disse standpunktene inntatt av Regjeringen. (Det er ikke gitt instruksjoner om personalpolitikken ved plenarvedtak i Stortinget eller ved direkte enkeltstående vedtak av Regjeringen.)

En stortingsmelding er et uttrykk for Regjeringens synspunkter. Regjeringens vedtak er at meldingen oversendes til Stortinget. Alle synspunkter i den enkelte melding kan neppe sees på som vedtak Regjeringen straks ønsker å iverksette. Regjeringen ønsker nettopp Stortingets reaksjon på synspunktene. Utgangspunktet må likevel være at meldingen gir uttrykk for Regjeringens synspunkter. Det vil ofte framgå av sammenhengen og det må vurderes konkret om det er snakk om foreløpige vurderinger, beskrivelser av en situasjon slik den er, forhåpninger til hvordan en situasjon bør være eller klare standpunkter til hvordan bestemte spørsmål er eller bør være.

Stortingskomiteenes standpunkter er bare den enkelte komitees og ikke hele Stortingets. Komiteenes merknader ved behandling av lovforslag kan tillegges vekt som rettskilde ved lovtolkningen. Komite-merknader har ikke noen status som formelle vedtak. Enstemmige vedtak (eller store flertall) bør imidlertid ut fra reelle hensyn kunne tillegges vekt som retningsgivende politiske signaler, dersom de er tilstrekkelig klart formulerte. Det bør vel kunne legges spesiell vekt på slike standpunkter når de støtter de standpunkter som er tatt i en stortingsmelding.

I gjeldende juridisk teori vil man neppe betrakte standpunkter tatt i slike dokumenter som rettslig bindende instruksjoner verken overfor private borgere eller overfor forvaltningen internt. Det bør imidlertid, etter min mening, drøftes om man ikke bør kunne gå noe lengre her enn det som hittil har vært vanlig. Slike standpunkter må for det første ansees som politiske

retningslinjer som politisk sett bør være bindende for forvaltningen, i den grad de er rimelig klare, og inntil de er imøtegått av evt. nye politiske flertall. For det andre taler mange hensyn for at standpunkter i slike dokumenter bør tillegges stor vekt på områder som ellers er lite regulert ved lovgivning (med forarbeider), og på områder som gjelder forvaltningens interne organisering. For det tredje må standpunktene vurderes ut fra den form de har fått og den sammenheng de er framsatt i. Regjeringen kan bruke slike meldinger både til å fastslå hva man mener er de gjeldende ordninger, og til å komme med forslag om hvordan ting bør være.

I spørsmål som angår forvaltningen og dens organisering kunne det være hensiktsmessig å tillegge slike standpunkter som her er nevnt stor vekt. Det må også antas at det svarer til gjeldende praksis innad i forvaltningen i dag. Vektleggingen av argumenter i slike offentlige dokumenter må imidlertid kombineres med en nøye vurdering av den sammenheng de står i. Klare standpunkter som Regjeringen har tatt i stortingsmeldinger, bør imidlertid oppfattes som politisk bindende retningslinjer både for Regjeringen og for de forvaltningsorganer som er behandlet. Slike standpunkter vil styrkes av at de gjentas av enstemmige Stortingskomiteer.

Nye regjeringer med utgangspunkt i skiftende politiske flertall på Stortinget vil ikke være bundet av rent politiske uttalelser fra tidligere regjeringer. På områder der det er politisk konsensus vil det være noe anderledes, og på dette området viser Stortingskomiteenes merknader at det har vært politisk enighet om de hovedlinjer som det er pekt på. Nye regjeringer har også behandlet saksområdet uten at det har vært gitt nye politiske signaler. At det er gått noen tid siden slike politiske retningslinjer er gitt må selvsagt tillegges vekt.

Dette betyr ikke at de politiske signaler eller retningslinjer som gis i slike former er rettslig bindende. På den annen side er det de politiske sanksjoner som ofte vil være de praktisk sett viktigste på slike felt, og da begrenses interessen for forskjellen på rettslig og politisk bindende noe.

Dannelsen av FIA og visse omlegginger av personalpolitikken kan neppe stride mot de synspunkter Regjering og komite har inntatt om rådernes personalpolitikk. Dette må ligge innenfor den handlefrihet rådene har.

Innmeldingen i NAF og NAF/FIAs krav om at LO-NAF-avtalene skal legges til grunn for FIAs avtaler med NTL har imidlertid en mer drastisk karakter. Medlemskapet i NAF må antas å legge føringer på FIAs forhandlingsposisjon i retning privat sektors avtalesystem og personalpolitikk og bort fra sammenligningene med det offentlige avtaleverket. Konkret er dette manifestert ved de forhandlingsutspill som allerede er foretatt. Det må legges vekt på at det vil kunne bli vanskelig å opprettholde en personalpolitikk som følger universitetenes lønnspolitikk og statens lønnsregulativ innenfor NAF. Felles avstemninger om forhandlingsresultater innenfor FIA-området kan også rent teknisk gjøre det vanskelig å følge de tidligere avtalesystemer innenfor noen av forskningsrådene. Felles avstemninger og felles personalpolitiske drøftinger kan føre til at f.eks. NAVF ikke kan være sikker på å ha autonom bestemmelsesrett innenfor sitt område. Blandingen av statlig tilknyttete og rent private institusjoner innenfor FIA kan også i seg selv by på problemer ved utviklingen av en lønns- og personalpolitikk, såvel styringsmessig som økonomisk.

Innmeldingen i NAF vil høyst sannsynlig by på problemer i forhold til å følge retningslinjene i st.m.nr.35 (1975-76). Disse føringene har allerede manifestert seg ved at FIA/NAF har krevet at LO-NAFs hovedavtale og Handel og Kontors sektor-avtale legges til grunn for NTL-medlemmene i NAVF. Ut fra de ovenfor nevnte forhold er innmeldingen i NAF en personalpolitisk omlegging som burde vært tatt opp og drøftet eksplisitt med de politiske myndigheter.

Denne forandringen i forskningsrådenes lønns- og personalpolitikk er dels av institusjonell karakter, med medlemskap i NAF, og dels avtalemessig, det vil si at dette får konsekvenser for innholdet i de avtaler som inngås. Det er ovenfor pekt på at medlemskapet har fått konsekvenser for de avtaler som foreslås. Videre er det

pekt på at rådenes selvbestemmelse over forhandlingsutspill og resultater svekkes. Medlemskapet i NAF vil også kunne ha mer uformelle føringer på arbeidsgiverpolitikken. Konkret vil avtaleendringer som følger opp FIA/NAFs forslag om en overgang i retning avtaleverket i privat sektor primært få betydning for følgende elementer i avtalene:- de ansattes medbestemmelsesrettigheter, - de tillitsvalgtes rettigheter, - avtalenes lengde, - lønssystemer og lønnsdifferensiering.

1.4.3. FORSKNINGSRADENE SOM ARBEIDSGIVERE

Den arbeidsrettslige konflikt som har oppstått i forskningsrådene har både en konkret og en prinsipiell side. Den konkrete siden gjelder de aktuelle problemer med over hodet å komme til enighet om en avtale. Den prinsipielle side gjelder hvorvidt forskningsrådene skal knytte seg til avtalesystemene i privat eller i statlig sektor, eller eventuelt utvikle mellomløsninger. De innholdsmessige sider ved det siste gjelder i første rekke medbestemmelse og tillitsvalgtes situasjon og lønnsdifferensieringsspørsmål.

Det har ikke vært foretatt noen politisk avklaring av hvilke lønns- og arbeidsbetingelser som bør tilbys de ansatte i de statlige eller statlig tilknyttede organer som har selvstendig arbeidsgiveransvar.

Konfliktens aktuelle form er også sterkt knyttet til forskningsrådenes uklare forvaltningsrettslige stilling. Ulike aktører kan ha forskjellige synspunkter på rådenes tilknytning til offentlig forvaltning. Dette kan ha bidratt til uenigheter om og uklarheter bl.a. i spørsmålet om hvem som skal ta avgjørelser med hensyn til de prinsipielle spørsmål i rådenes lønns- og personalpolitikk. Forskningsrådene har en unødvendig uklar organisasjonsform, og det bør være større klarhet med hensyn til instruksjonsmyndigheten, for alle aktørene, enn tilfellet er her. Situasjonen gir en anledning til å ta opp det prinsipielle spørsmål om man bør ha organer innen offentlig forvaltning med en så uklar og tvetydig tilknytningsform som forskningsrådene har.

Det bør også foretas en politisk og generell avklaring av hvorvidt forvaltningsorganer eller andre organer med sterk tilknytning til den offentlige forvaltning, såvel finansielt som styringsmessig, bør være medlemmer av Norsk Arbeidsgiverforening, som er en sammenslutning for private arbeidsgivere. Det bør også utredes om det bør dannes offentlige arbeidsgiversammenslutninger for fristilte eller uavhengige offentlige organer, som faller utenfor Personaldirektoratets område og ansvar. Herunder bør det vurderes hvorvidt en slik organisasjon skal ha noe form for samarbeid med Personaldirektoratet. Videre må man vurdere hvordan man skal håndtere problemene med at noen av de aktuelle institusjoner kan instrueres av politiske myndigheter og andre ikke. I tilknytning til dette ligger også problemene med de ulike former for budsjettmessige rammer for organisasjoner som er selvfinansierende, og de som er helt ut offentlig finansiert.

Det må i alle fall ansees uheldig at offentlige organer som helt ut eller i betydelig utstrekning er offentlig finansiert, ikke har andre alternativer for arbeidsgiverorganisering enn den forening som er toneangivende i privat sektor. Arbeidsgiverorganisering i NAF vil nok vanskelig få fram de spesielle lønns- og personalpolitiske behov i den offentlige sektor. I tillegg kommer problemene knyttet til behovene for politisk styring og begrensningene for den økonomiske fleksibilitet i statlig tilknyttede institusjoner.

Det bør også erkjennes at konflikten ved forskningsrådene har en sammenheng med arbeidsmarkedsproblemene i forskningssektoren generelt. Det er stor konkurranse om en høyt kvalifisert, men knapp arbeidskraft. Den offentlige forskningssektoren konkurrerer med privat sektor om denne arbeidskraften og har også en intern konkurranse mellom forskningsinstituttene, forskningsrådene, universiteter og høyskoler. Det er prinsipielt problematisk at institusjoner som er offentlig finansierte konkurrerer lønnsmessig om den samme arbeidskraft. Dersom dette likevel bør skje, ut fra andre hensyn, bør det i hvert fall gjøres til et politisk tema å vurdere mulighetene for en viss styring med den interne konkurransen eller med rammene for den. I dagens situasjon er det

et problem at universitetene, som er de mest statsstyrte av de offentlige forskningsinstitusjonene, ofte kommer dårligst ut lønnsmessig og står i fare for å miste eller aldri få den nødvendige arbeidskraft. Dette problemet er alvorlig, og det illustrerer de mulige konsekvenser av en manglende oversikt over såvel de organisatoriske som de lønnspolitiske forhold i den delvis fristilte del av offentlig sektor. Det illustrerer også noen av de problemer som kan reise seg ved en organisatorisk oppsplitting og mangfoldighet i offentlig sektor. Det betyr ikke at det ikke også kan være fordeler knyttet til en slik mangfoldighet, men man bør også være klar over de problemer det reiser.

Til slutt i dette notatet er det tatt med et kort kapittel om hovedtrekkene i statlig arbeidsgiverorganisering generelt og for forskningsrådene spesielt i Sverige og Danmark. Her er det ikke gått i dybden. Det må likevel være interessant å nevne hovedtrekkene på dette området i sammenlignbare land.

KAP.2 DEN ARBEIDSRETTSLIGE REGULERING I STATLIGE OG ANDRE OFFENTLIGE ORGANER

2.1. INNLEDNING.

I de offentlige organer som juridisk ansees som deler av staten (som statlige organer) fastsettes som hovedregel lønns- og generelle arbeids- og ansettelsesvilkår i sentrale forhandlinger. I forhold til disse organer ansees også staten som arbeidsgiver. Det oppnevnes ved hver forhandling et sentralt forhandlingsutvalg som forestår forhandlingene, i samarbeid med Personaldirektoratet, og med rammer gitt av de politiske myndigheter, og med mulighet for instruksjon fra de samme. Disse forhandlingene reguleres av tjenestetvistloven.

Andre offentlige organer eller statseide bedrifter som er egne rettssubjekter, har egne separate avtaler og forhandlinger med sine ansatte. Noen av disse driver forretningsmessig virksomhet og har egne inntekter. Andre kan være avhengige av offentlig finansiering. Normalt vil det ikke være noen direkte forbindelse økonomisk eller rettslig mellom disse separate forhandlingene og de sentrale forhandlingene for staten. Det vil kunne være andre hensyn som må tillegges vekt ved fastsettelsen av lønns- og arbeidsvilkår i slike bedrifter eller organer enn i staten sentralt.

Det har hittil vært ansett som ett viktig hensyn at alle som arbeider i offentlig virksomhet, som er statlig finansiert, skal følge en viss samordnet lønnsutvikling, så langt dette er praktisk mulig. I dagens situasjon med et sterkt press på arbeidsmarkedet spesielt for særskilte grupper med høyere utdanning har det blitt vanskelig å opprettholde prinsippet om en ens og samordnet lønnspolitisk utvikling. Den sterke konkurransen om arbeidskraft i privat sektor får også konsekvenser for statlig sektors tilgang til slik arbeidskraft, og det har oppstått et sterkt press på lønnsdannelsen i statlig sektor. Prinsipper om solidarisk og samordnet lønnsutvikling som tidligere har stått sterkt, møter nå store problemer. Dette har bidratt

til at flere statlige organer har blitt eller har ytret ønske om å bli fristilte som organer eller fristilte bare i relasjon til statens forhandlinger og regelverk for personalforvaltning. De innholdsmessige forhold som har vært problematisert i avtalene gjelder både medbestemmelsesrettigheter, lønnsdifferensiering og -utvikling. Dette har aktualisert både enkelte organers tilknytningsform til staten og statens interne lønnspolitiske utvikling. På den ene siden har man hensyn som behovet for en samordnet og politisk styrt lønnsutvikling, og på den annen side har man behovet for fleksible tilpasningsmuligheter til markedet. Tilsvarende har man også behovet for en solidarisk lønnspolitikk som må veies opp mot statens behov for å få den nødvendige kvalifiserte arbeidskraft.

2.2. DEN ARBEIDSRETTLIGE REGULERING I STATSFORVALTNINGEN

I de organer i den offentlige forvaltning som er en del av staten og ikke er selvstendige rettssubjekter, har staten arbeidsgiveransvaret. Som hovedregel vil det da være slik at det arbeidsrettslige forhold mellom arbeidsgiver og ansatte i disse organene reguleres av tjenestemannsloven, tjenestetvistloven og de hoved- og tariff-avtaler staten sentralt har inngått.

Tjenestemannslovens område avgrenses ved definisjonen "arbeidstakere tilsatt i statens tjeneste". Kommuneansatte faller utenfor. Statens embetsmenn omfattes av loven der det uttrykkelig er fastsatt. Alle fast ansatte tjenestemenn i statlige organer omfattes av loven. I forarbeidene til den nye tjenestemannsloven som kom i 1983 er det fastslått at de ansatte i forskningsrådene ikke omfattes av loven (ikke er i "statens tjeneste"). Dette er gjentatt i forskrifter av 3.11.83, forskriftenes § 1 bokstav I, til loven. Dette var tidligere omstridt. Denne konkrete anvisning på forskningsrådenes stilling til det statlige regelverk er i tråd med synspunktet i st.m.nr.35 (1975-76) om at det må tas konkret stilling til rådenes avvik fra det statlige regelverket.

Ansatte i organer eller bedrifter som er eid av staten, men skilt ut som egne rettssubjekter, omfattes i utgangspunktet ikke av

loven, men det kan bestemmes at også andre organer og deres ansatte skal gå inn under den. Dette må også kunne bestemmes i de enkelte lover som måtte angå disse organer. Det må kunne bestemmes at forskningsrådenes ansatte skal gå inn under loven.

Jeg går ikke her inn på hva som hadde blitt tolkningsresultatet dersom forskningsrådene ikke hadde vært direkte nevnt i forarbeidene eller unntatt ved forskrifter. Tolkningen av "i statens tjeneste" i denne sammenheng vil bl.a. avhenge av hvordan man vil definere forskningsrådenes forvaltningsrettslige stilling. Det kan stilles spørsmål ved om forskriftene av 3.11.83 som fastsetter unntak fra loven er i strid med lovens ordlyd. Ansatte som er statsansatte skal ikke kunne unntas fra tjenestemannsloven. Det er bare grensene for begrepet statsansatt som kan reguleres. Spørsmålet er da om de ansatte i forskningsrådene ikke også er reelt sett er statsansatte. I denne sammenheng begrenser jeg meg til å stille spørsmålet, ikke besvare det. Dersom forskriftene ligger innenfor lovens ordlyd så hviler dette på en bestemt fortolkning av lovens ordlyd som vel er mulig, men som ikke går klart frem verken av lov eller forskrifter.

Tjenestetvistloven omfatter alle ansatt i organiserte statsstillinger. Det innebærer at både faste og midlertidig ansatte i de organiserte stillingene omfattes. Det kan bestemmes at også ansatte i ikke-organiserte stillinger og andre ansatte i andre organer, men som får sine arbeidsvilkår fastsatt gjennom avtaler med staten, kan omfattes av loven.

Statens forhandlinger om hoved- og tariffavtaler omfatter alle i organiserte statsstillinger. Staten kan også forhandle på vegne av andre organer som i hovedsak får sin virksomhet finansiert av staten. Det vesentlige av hoved- og tariffavtalene fastlegges i de sentrale forhandlingene. Bare mindre tilpasninger skjer lokalt. Det er Statens Personaldirektorat som har ansvaret for forhandlingene på vegne av arbeidsgiver, men det nedsettes foran hver tariff-forhandling et forhandlingsutvalg. De politiske myndigheter fastsetter de økonomiske rammene fra statens side. Dette forhandlingssystemet innebærer en sterkt sentralisert styring av statens lønnsoppgjør. Rettslig sett er det ikke noe i

veien for å modifisere oppgjørenes sentraliserte karakter. Et stykke på vei må det kunne gjøres ved delegasjon av forhandlingsmyndighet kombinert med at en større del av de økonomiske rammene skal kunne fordeles lokalt. Ved større omlegginger kan det være nødvendig å endre tjenestetvistloven og bevilgnings- og økonomireglementene, men dette går jeg ikke inn på her.

Også innenfor et sentralisert forhandlingssystem vil det kunne være mulig å lage avtalemessige tilpasninger for enkelte sektorer eller stillinger, f.eks. i form av større lønnsdifferensiering eller andre spesielle tiltak. Sentraliserte systemer vil imidlertid ha en sterkere føring henimot felles bestemmelser enn mot spesielle eller sektorbestemte avtaleklausuler.

Det sentraliserte forhandlingssystemet ivaretar to hovedhensyn. For det første sikrer det en politisk styring med såvel rammer som de enkelte sektorers utvikling. Det kan være både politiske og økonomiske årsaker til behovet for en slik styring. Politisk sett kan det være en fordel at der er enhetlige og ikke differensierte lønnsoppgjør i staten. Økonomisk sett kan det være en fordel at lønninger som betales ut av samme kasse følger en viss enhetlig utvikling. Oppgjørene i staten er også så store at det nasjonaløkonomisk sett kan være en fordel med sentraliserte oppgjør. For det andre ivaretar oppgjørsformen hensynet til en solidarisk lønnspolitikk. Dette er hensyn fagbevegelsen har lagt stor vekt på.

Oppgjørsformen slik den er idag ivaretar ikke behovet for en fleksibel og arbeidsmarkedstilpasset lønnspolitikk i staten. Arbeidsmarkedet er i dag relativt segmentert med svært ulik etterspørsel etter ulike typer kvalifisert arbeidskraft. Staten konkurrerer om denne arbeidskraft med det private marked som har sterke lønnsdifferensieringer. Dette fører til at staten i dag har problemer med å skaffe seg noen typer av høyt kvalifisert arbeidskraft.

Parallelt med den sentraliserte forhandlingsformen har man også et sentralisert budsjettstyringssystem i staten som bl.a. styrer stillingstilveksten i de ulike statlige sektorer. Mangelen på

fleksibilitet manifesterer seg på flere nivåer.

2.3. SELVSTENDIGE RETTSSUBJEKTER OG ANDRE STATLIGE ORGANER MED EGET ARBEIDSGIVERANSVAR

Ansatte i organer eller bedrifter som eies av eller er sterkt knyttet til staten, og som er egne rettssubjekter eller på annen måte selvstendige, omfattes ikke av tjenestemanns- og tjenestetvistloven, se ovenfor om disse lovenes område.

Her er det de enkelte organer som har arbeidsgiveransvaret, og det forhandles separat for det enkelte organ uten at Personaldirektoratet har noe ansvar. Arbeidsmiljøloven og arbeidstvistloven gjelder.

Hvorvidt de politiske myndigheter har noen instruksjonsmyndighet eller annen styringsrett, f.eks. som generalforsamling, overfor slike organer må vurderes konkret i forhold til det enkelte organs organisasjonsform og tilknytning til staten. Generalforsamlingen i statsaksjeselskapene vil vanligvis være et lite egnet organ for styring av lønnspolitikken.

Noen av disse organene er avhengige av offentlige bevilgninger. Til slike bevilgninger kan det knyttes vilkår, også om lønnsutvikling og lønnsprofil.

Organer som er helt ut avhengige av offentlige bevilgninger har hittil hatt en lønnspolitikk som har ligget nært opp til statens også uten at dette har vært nærmere bestemt. Statsaksjeselskaper som driver vanlig forretningsmessig virksomhet, har stilt seg langt friere.

Det kan virke noe uheldig at tjenestemannsloven, tjenestetvistloven og det statlige hoved- og tariffavtale-verket har noe ulike avgrensninger. Flexibiliteten i avgrensningene, slik den er definert i lovene og praktisert ved forskrifter, kan også synes noe for vid. Det kan nok være behov for en viss fleksibilitet ved slike avgrensninger, men det gir rettsusikkerhet for de som berøres dersom man i disse tilfellene legger til

grunn en for vag definisjon av "i statens tjeneste" og de forskriftshjemler som er gitt. Mange arbeidstakere kan ha grunn til å føle seg usikre på hvem som har arbeidsgiveransvaret for dem, og hvilket lovverk som gjelder for dem. Mulighetene for denne type fleksibilitet er dels knyttet til midlertidige stillingshjemler og dels til at noen statlig tilknyttede organer er gitt en uklar organisasjonsform.

Et spørsmål som bør drøftes nærmere i en annen sammenheng er når et organ har status som selvstendig rettssubjekt, og om en slik status er nødvendig for å kunne ha arbeidsgiveransvar. Forskningsrådene har arbeidsgiveransvaret for sine ansatte, etter den gjeldende ordning, men de er neppe egne rettssubjekter.

KAP.3 FORSKNINGSRÅDENE SOM FORVALTNINGSORGANER.

3.1. HVA ER ET FORVALTNINGSORGAN ?

ULIKE TILKNYTNINGSFORMER TIL STATSFORVALTNINGEN.

I kap.1.4. er det gitt en grov definisjon på begrepene "stat" og "statsforvaltning". Den nøyaktige grensedragning mellom et statlig forvaltningsorgan og et ikke-statlig organ, men med en eller annen form for nær tilknytning til staten kan være komplisert å trekke. På den ene siden har begrepet stat, i rettslig forstand, en klar kjerne, og på den andre siden er der en rekke institusjoner eller organer som kan sies å ligge i en statlig randsone.

Et statlig forvaltningsorgan vil normalt være underlagt Regjeringens og Stortingets instruksjonsmyndighet, men vil ikke alltid være det, i alle relasjoner. Unntakene skal være angitt ved lov, kgl. res. eller annet vedtak av kompetent organ. En idealtypisk beskrivelse av statsapparatet vil likevel være at det er en hierarkisk oppbygd organisasjon med de politiske myndigheter Storting og Regjering på toppen. Utgangspunktet for et slikt hierarki vil være full instruksjonsmyndighet, men i det norske statsapparat er der mange unntak fra dette utgangspunkt.

Begrepet "forvaltningsorgan" i forvaltningsloven kan defineres på to måter: institusjonelt eller funksjonelt, men de to kriterier må kombineres. Institusjonelt er det "ethvert organ for stat og kommune", forvaltningslovens § 1. Funksjonelt er det de organer, offentlige som private, som utøver offentlig myndighet. De institusjonelle forvaltningsorganer kan også være organer som i liten grad eller aldri driver med myndighetsutøving.

I det norske statsapparat er der mange ulike organisasjonsformer. De viktigste er : forvaltningsorgan, forvaltningsorgan som er fristilt fra det offentlige regelverk på bestemte punkter, forvaltningsbedrift, statsaksjeselskap, statsbedrift etter lov av 25.6.1965 nr.3, organer regulert etter særskilte lover, andre organer som er selvstendige eller uavhengige på nærmere bestemte måter.

Disse organisasjonsformene har ulik rettslig tilknytning til de politiske myndigheter og til departementene. Denne rettslige tilknytningen består av en rekke ulike styrings- og kontroll-elementer som igjen tilsammen definerer organisasjonsformene. Disse organisasjonsformene med sine ulike tilknytningsformer til de politiske myndigheter danner en langt mer sammen satt og mangeartet enhet enn det idealtypiske hierarki. I de nyanserte beskrivelser av disse tilknytningsformene ligger den mer kvalitative beskrivelse av det norske statsapparatet.

De viktigste elementene i disse tilknytningsformene kan beskrives slik:

- lover og forskrifter (herunder de rettsregler som bare gjelder for den statlige forvaltningen),
- bevilgninger og bevilgningsmyndighet,
- instruksjonsmyndighet,
- regler for statens økonomiforvaltning,
- regler for statens personalforvaltning,
- eier-relasjoner (oppnevning av styringsorganer, former for direkte styring av organet),
- etterkontroll (f.eks. rapportering, Riksrevisjonen, Ombudsmannen).

Noen statlige organer har den vesentlige del av sin virksomhet knyttet til forberedelser av de politiske myndigheters myndighetsutøving. Andre organer har selvstendige funksjoner i form av myndighetsutøving eller tjenesteyting eller forretningsmessig virksomhet. Den kompetanse staten har som sådan omfatter lovgivningsmyndighet, bevilgningsmyndighet og instruksjons- og organisasjonsmyndighet. I tillegg til dette har også statlige organer privat autonomi, privatrettslig kompetanse.

Et tradisjonelt statlig forvaltningsorgan vil (igjen: idealtypisk) kunne beskrives slik: - det er underlagt instruksjonsmyndighet fra Regjering og Storting, - det omfattes av forvaltnings- og offentlighetslov, - statens bevilgnings- og økonomireglementer bestemmer økonomiforvaltningen, -de ansatte er

statlige tjenestemenn som omfattes av tjenestemannslov, tjenestetvistlov, statens hoved- og tariffavtaler, - andre rettsregler som bare gjelder for statsorganer kommer til anvendelse, - all virksomhet finansieres over statsbudsjettet, - de kontrolleres av Riksrevisjonen og Statens ombudsmann for forvaltningen.

De øvrige organisasjonsformer i staten vil avvike på ett eller flere punkter fra den tilknytning et forvaltningsorgan har til de politiske myndigheter. Den videre drøfting av forskningsrådene vil skje i lys av dette nett av elementer i en tilknytningsform til staten, som er gjennomgått ovenfor.

3.2. FORSKNINGSRÅDENES FORVALTNINGSRETTLIGE STILLING.

3.2.1. OPPRETTELSE OG VEDTEKTER.

I Norge har vi i dag fem forskningsråd: NAVF, NTNf, NLVF, NFFR, NORAS. Fremstillingen vil i det følgende bruke NAVF eller NTNf som eksempler. Det er heller ikke store avvik mellom vedtektene i disse rådene og i NFFR og NLVF. NORAS holder jeg utenfor fremstillingen. Dette forskningsråd har heller ikke meldt seg inn i FIA/NAF. Hovedtrekkene i den forvaltningsrettslige fremstillingen bør imidlertid også kunne gjelde for dette rådet.

Alle forskningsrådene er opprettet ved kongelig resolusjon og deres vedtekter er gitt ved kgl.res. Som vedlegg 1 bak er tatt inn vedtektene for NAVF og NTNf. Vedtektene behandler i hovedsak formål, oppgaver, virkemidler og styringsform. Vedtektene har ingen regler om endring, men som kgl.res. må de kunne endres av regjeringen til enhver tid. Det er ikke gitt lovregler om forskningsrådene. Lovgiver kan selvsagt også til enhver tid ved lov regulere de forhold vedtektene omhandler.

I NTNfs og NAVFs vedtekter er det tatt inn at de er "selvst-

endige" institusjoner. For NAVFs del kom dette først med i 1986, se nærmere om konsekvensene av status som "selvstendige" under kap.3.2.4. NAVFs styre og fire fagråd og NTNFs råd oppnevnes av regjeringen. NTNFs styre oppnevnes av rådet. Budsjettforslag og godkjente regnskap skal oversendes de respektive fagdepartementer. Riksrevisjonen reviderer regnskapene. Forvaltningsloven og offentlighetsloven gjelder, med mindre noen regler er særskilt unntatt. Dette fremgår av vedtektene og det er også enighet om det. Det fremgår også av vedtektene at forskningsrådene selv skal fordele og forvalte de midler som er bevilget. Forøvrig definerer ikke vedtektene forholdet mellom rådene og myndighetene nærmere.

NTNF ble opprettet i 1946, og med betegnelsen "selvstendig institusjon" i vedtektenes § 1. Rådet skulle være et samarbeidsorgan mellom forskningen, de politiske myndigheter og næringslivet. Formålet var "å fremme den tekniske og dermed sammenhengende forskning til gagn for norsk nærings- og samfunns- liv." Forskningsrådet skulle arbeide såvel for grunnleggende som for anvendt forskning. Det skulle ha kontakt og samarbeid både med private og offentlige myndigheter og institutter i sitt arbeid. Det skulle også bistå de enkelte departementer i den utstrekning det var behov for dette. Industridepartementet kunne fastsette oppgavene nærmere.

Ved dannelsen ble det lagt stor vekt på rådets karakter av samarbeidsorgan fordi man tidligere hadde gjort dårlige erfaringer med et rent statlig organ. Man ønsket å trekke næringslivet, en viktig brukergruppe av forskningen, inn i de forskningsstrategiske organer. Styringsorganene i NTNF (og NLVF og NFFR) er alle sammensatt av representanter fra forskning, statsforvaltning og næringsliv. Denne sammensetningen av styringsorganene gir rådene et korporativt trekk. Rådene kan også sies å være kollegiale.

Samtidig med opprettelsen av NTNF kom opprettelsen av A/S Norsk Tipping. Selskapet eies av staten og noen idrettsorganisasjoner i fellesskap. Inntektene fordeles til idrett og forskning, etter regler i tippeloven av 21.6.1946 § 5. Forslaget om å bruke disse inntektene som finansieringskilde for forskningsrådene

muliggjorde store bevilgninger straks. Seinere har tippemidlene blitt supplert av andre statlige bevilgninger, bl.a. i form av prosjektstøtter fra de enkelte departementer.

NAVF og NLVF ble opprettet i 1949 og NFFR i 1971. NORAS kom først i 1986. NLVF og NFFR har ved den sterke tilknytning til de respektive næringsgrener hatt noe av den samme korporative karakter som NTNf. NAVF var i utgangspunktet primært et grunnforskningsorgan. Etter hvert kom den anvendte forskningen også sterkere inn i bildet. I vedtektenes § 1 heter det at rådet skal fremme forskningen og være "eit strategisk, evaluerande og finansierande organ som skal leggje særleg vekt på dei langsiktige nasjonale perspektiva for norsk grunnforskning." Rådet skal bistå departementene, og det skal formidle til forskningen de bevilgninger som staten og andre stiller til disposisjon.

I avsnitt 3.2.3. nedenfor er det gjengitt flere sitater fra behandlingen av forskningsrådene i offentlige meldinger, se også vedlegg nr.2. Rådenes finansiering er kort omtalt i kap.3.2.3. I kap.3.2.4.-5. er rådenes forvaltningsrettslige stilling undergitt en grundigere behandling.

3.2.2. BEHANDLINGEN AV FORSKNINGSRADENE I OFFENTLIGE DOKUMENTER.

For å gi en mer utfyllende og grundig bakgrunn for den forvaltningsrettslige drøfting av forskningsrådene presenteres i dette avsnitt for det første formål og styringsform for NAVF og NTNf så langt dette fremgår av vedtektene. For det andre vil det bli gjengitt sentrale sitater fra ulike offentlige meldinger og dokumenter der forskningsrådene spesielt eller norsk forskningspolitikk generelt har vært behandlet. Flere av sitatene vil by på gjentakelser, men jeg har ønsket å vise de politiske myndigheters behandling av rådene over tid, også når det ikke har vært endringer i holdningene. I vedlegg 1 er vedtektene gjengitt i sin helhet, og i vedlegg 2 er noen av sitatene mer utførlig presentert.

I NAVFs vedtekter da rådet ble opprettet i 1949 heter det følgende i § 1:

".....Rådet skal arbeide aktivt for å fremme den vitenskapelige forskning i Norge innen humanistiske, sosiale, pedagogiske, natur-vitenskapelige og medisinske områder.

Rådet skal til enhver tid bistå de enkelte departementer og i den utstrekning det lar seg gjøre, også andre myndigheter og private med utredninger og uttalelser i saker disse måtte forelegge rådet. Det skal samarbeide med andre forskningsråd og lignende organer slik at resultatet av den grunnleggende forskning mest mulig kan komme landets næringsliv og kulturelle utvikling til gode."

Ved endringen av vedtektene i 1969 (gjeldende fra 1.1.70) er NAVFs oppgaver konkretisert slik:

".....

- 1.å foreta en løpende analyse og vurdering av behovet for forskning på disse områder og gi tilråding om hvilke tiltak som bør treffes,
- 2.å fordele midler som blir stilt til disposisjon,
- 3.å bistå de enkelte departementer, andre myndigheter og private med utredninger og uttalelser."

Ved kgl.res. av 25.07.86 ble vedtektene igjen endret (de ble også endret i 1961,1966,1977 og 1983). Nå lyder § 1 slik:

"Noregs almennavitskaplege forskingsråd(NAVF) er ein sjølvstendig institusjon som har til oppgåve å fremje forskning innanfor humanistiske fag, medisin, naturvitskap og samfunnsvitskap. NAVF er samnemninga for styret og dei fire fagråda med den administrasjon som høyrer til. Rådet er eit strategisk,evaluerande og finansierande organ som skal leggje særleg vekt på dei langsiktige nasjonale perspektiva for norsk grunnforskning.

NAVF skal bl.a.:

-utarbeide langtidsplanar,-----

-løyve midlar til forskarrekruttering,-----

-vere til hjelp for ulike departement, andre styresmakter og private med utgreiingar,-----"

I hovedsak ser det ut til å være redaksjonelle endringer som har skjedd. Hovedoppgavene har hele tiden vært:

- selvstendig forskningsstrategisk arbeid,
 - videreformidling til forskningsmiljøene av myndighetenes forskningspolitikk,
 - videreformidling av ressurser fra staten til forskningssektoren.
- Vedtektsendringene har i liten grad berørt NAVFs organisasjonsform, bortsett fra uttrykket "selvstendig" som kom inn i 1986.

NTNFs vedtekter har i ennå mindre grad vært endret siden opprettelsen i 1946 m.h.t. formålsangivelse og oppgaver. I vedtektenes § 1 heter det at NTNF er opprettet som en selvstendig organisasjon. Formålet er angitt i § 2: "Rådets formål er å fremme den tekniske og dermed sammenhengende forskning til gagn for norsk nærings- og samfunnsliv."

I § 3 er arbeidsoppgavene angitt. Hovedoppgaven er arbeid med grunnforskning og anvendt forskning (det siste kom med ved endringene i 1979). Dette skal løses i samarbeid med "offentlige myndigheter, institutter, og næringslivets laboratorier, ved private eller ved egne midler." Samarbeidet med private enheter og private fonds spiller en viktigere rolle såvel i vedtektene som i praksis hos NTNF enn hos NAVF. Dette setter betegnelsen selvstendig i en annen ramme .

Forskningsrådenes forvaltningsrettslige stilling er behandlet i stortingsmelding nr.35 (1975-76) "Om forskningens organisering og finansiering", se særlig s.47-49. Her er det vist til professor Arvid Frihagens utredning for NAVF fra 1971. Han fastslår at NAVF er et offentlig organ og et forvaltningsorgan, men ikke et typisk forvaltningsorgan. Det må avgjøres særskilt for de enkelte regelsett som kommer til anvendelse på offentlige organer hvorvidt de skal gjelde for NAVF. Utgangspunktet er likevel at det er et forvaltningsorgan. Frihagen hevder at såvel offentlighetsloven som forvaltningsloven gjelder for NAVF. Dette bekreftes bl.a. av at det ved kgl.res. er gjort unntak fra Forvaltningslovens klageregler for NTNF, og NLVF, men ikke for NAVF. I den nevnte st.m.nr.35 sies det også direkte at: "Regjeringen mener at forskningsrådene i prinsippet er underlagt kontroll- og instruks-

sjonsmyndighet fra Storting og Regjering, men at de fortsatt må ha en friere stilling enn den vanlige statsforvaltning." (s.48)

Det fastholdes at bevilgningene fortsatt bør gis som rundsumbevilgninger fra Stortinget. Retningslinjene for forskningsrådenes budsjett disponering skal fortsatt fastsettes av Storting og Regjering.

Når det gjelder personalforvaltningene i rådene heter det i meldingen at NTNf allerede fra opprettelsen har vært ubundet av statens lønnsregulativ for sine ansatte og også av andre personalregler i staten. Det samme gjelder for Fiskeriteknologisk institutt under NFFR. Om de øvrige forskningsrådene heter det i meldingen: "For øvrig følger de tre forskningsråd Statens lønnsregulativ fullt ut, men har likevel selv fullmakt til å avgjøre hvilken lønnsklasse vedkommende skal lønnes i. Det forutsettes at man følger den praksis som brukes ellers ved de rent statlige forskningsinstitusjoner (universiteter, høyskoler o.l.)." (s.49)

Om den videre utvikling av rådernes personalforvaltning står det følgende: "Regjeringen mener at det må være full åpenhet om lønn og arbeidsvilkår for personalet i forskningsråd og forskningsrådsinstitutter. Men utover den revisjon av systemet som nå er i gang innen NTNf ser en det ikke nødvendig å ta sikte på en fullstendig harmonisering med statens lønnsregulativ for alle. En må fortsatt kunne akseptere at forholdet for institutter som står i konkurranseforhold til det private næringsliv blir anderledes enn for de øvrige....."

Denne beskrivelse av de spørsmål som reiser seg m.h.t. avvikelser for forskningsrådene fra de regler som gjelder for vanlige statsinstitusjoner er ikke ment å være uttømmende, men skulle gi bilde av på hvilken måte forskningsrådene bør ha en noe friere stilling enn en vanlig statsforvaltning. Dersom Stortinget er enig i dette prinsipp, må det foretas en mer konkret fastsettelse av de avvik fra reglene som bør godtas på de forskjellige områder." (s.49) Se forøvrig vedlegg 2.

Kirke- og undervisningskomiteen på Stortinget behandlet meldingen i innst. S.nr.290 (1975-76). På s.11 i innstillingen står det

følgende om dette tema: "Komiteens flertall, alle unntatt Arent M. Henriksen, er videre enig i at det må foretas en mer konkret fastsettelse av de avvik fra reglene som bør godtas på de forskjellige områder." (Henriksen var ikke enig i at forskningsrådene skulle ha en friere stilling enn annen statsforvaltning.) For øvrig gikk ikke komiteen nærmere inn på hvilke avvik fra statens regelverk forskningsrådene burde ha på personalforvaltningsområdet. Det ble imidlertid også i komite-immstillingen fremhevet at det må være full åpenhet om lønn og arbeidsvilkår for personalet i forskningsråd og forskningsinstituttene.

I st.m.nr.119 (1980-81) "Om utviklingen i forskningens organisering og finansiering" er det gitt en oversikt over utviklingen på dette felt etter st.m.nr.35. Meldingen inneholder lite av verdi for den rent rettslige vurdering av forskningsrådene. Det heter på s.15 om rådene: "Forskningsrådenes generelle oppgaver i forsknings-systemet er å utrede, prioritere, iverksette, organisere og finansiere forskning innenfor sine arbeidsoppgaver. De skal dessuten virke som formidlingsorganer mellom forsknings- og brukermiljøer, og som rådgivende organer overfor offentlige myndigheter og andre i spørsmål som gjelder forskning." Om NTNf spesielt heter det: "NTNF fungerer på mange måter som et samarbeidsorgan mellom forskningen, næringslivet og statsmyndighetene."

I de offentlige dokumenter som spesielt behandler den tekniske industrielle forskning er det gitt beskrivelser av NTNf som avviker noe fra de generelle beskrivelser vi har sett ovenfor.

I NOU 1981:30A "Forskning, teknisk utvikling og industriell innovasjon" ("Thulin-utvalgets" innstilling) heter det at NTNf ble organisert som et frittstående rådsorgan med representasjon fra industri, stat og forskning og med fri disposisjon over rammebevilgninger fra staten. Samtidig forpliktet industrien seg til å bidra økonomisk. Det var enighet mellom de politiske myndigheter, industri og forskere om å gi forskningsrådet denne form for selvstendig status for å sikre det frivillige og fruktbare samarbeid mellom partene. Tippemidlene, som var et resultat av tippeloven av 1946, ga forskningsrådet raskt en god finansiering. (Se s.42-49).

I NOU 1981:46 "Grunnforskningens vilkår i Norge" refereres de ovenfor nevnte avsnitt fra st.m.nr.119. Forøvrig vektlegges forskningsrådenes initiativtakende og koordinerende funksjoner innenfor norsk forskning. Det tas også til orde for at et sterkere samarbeid mellom forskningsråd og universiteter når det gjelder grunnforskningen.

I melding nr.6 "Om organisering av forskningsvirksomheten i Norge" (1982) fra Hovedkomiteen for norsk forskning til Regjeringen heter det om forskningsrådene: "Forskningsrådene er tillagt finansierende, planleggende, koordinerende og rådgivende funksjoner på nivået mellom brukere og utøvere på den ene side og myndighetene på den annen. Organisatorisk står rådene med ett ben i statsforvaltningen og ett utenfor. I alle hovedtrekk er dette en konstruksjon som har virket bra. Forskningsrådene formidler ressurser og konkretiserer forskningspolitiske signaler fra den politiske ledelse over til de forskningsutøvende institusjoner." (s.26)

Meldingen refererer på dette punkt ikke direkte til st.m.nr.35, men synspunktene på forskningsrådenes organisatoriske status synes å være sammenfallende. I Hovedkomiteens melding er det videre fremhevet at forskningsrådenes forskningsstrategiske, dvs. forskningspolitiske, funksjon bør styrkes, og at forvaltningen av forskningen bør skilles ut.

Hovedkomiteen for norsk forskning er et rådgivende forskningspolitisk organ for regjeringen, med et eget sekretariat knyttet til seg, og meldingen står derfor ikke for Regjeringens eller departementets regning. Meldingen må antas å referere toneangivende synspunkter i forskningsmiljøet.

I st.m.nr.54 (1982-83) "Om teknisk-industriell forskning og utvikling" er det gitt følgende beskrivelse av NTNMF som organisasjon: "Stortinget opprettet NTNMF som en selvstendig institusjon, men forskningsrådet er underlagt staten. NTNMF forvalter og fordeler midler som bevilges av Stortinget. Kongen fastsetter vedtekter og oppnevner medlemmer av rådet. Industri-

departementet bestemmer institusjonens arbeidsområde, og Kongen tilsetter administrerende direktør. Den årlige beretning med forslag til regnskap avgis av styret, godkjennes av rådet og oversendes departementet. Revisor er Riksrevisjonen. NTNF er etter dette å anse som en offentlig stiftelse. NTNF har således en relativt fri stilling sammenlignet med den øvrige statsforvaltning." (s.28)

I st.m.nr.60 (1984-85) "Om forskningen i Norge" oppsummeres den forskningspolitiske situasjon på nytt etter de foregående og nevnte meldinger. Heller ikke her bringes det noe nytt m.h.t. den rettslige vurdering av forskningsrådene. Forskningsrådene beskrives nå slik: "Forskningsrådene formidler ressurser og konkretiserer forskningspolitiske signaler fra myndighetene til de forskningsutførende institusjoner. De er sentrale kontaktledd mellom forskningssystemet og ulike brukere av forskning..... Organisatorisk står rådene med et ben i statsforvaltningen og et utenfor." (s.67). Hovedoppgavene er fremdeles forskningsstrategi, finansiering og evaluering. Videre gis det i meldingen en støtte til den fristillingsprosess av NTNF-instituttene som var kommet i gang. Meldingen har ingen direkte behandling av forskningsrådenes forhold til statens regelverk m.h.t. økonomi- og personalforvaltning.

Kirke- og undervisningskomiteen har i innst.S.nr.316 (1984-85) behandlet denne meldingen. I merknadene om rådernes finansiering sier komiteen følgende: "Komiteen vil understreke at en overgang til totalfinansiering over statsbudsjettet ikke må endre den selvstendige stilling forskningsrådene har innenfor offentlig forvaltning. Bl.a. må rådene fortsatt kunne opprette stillinger og fastsette deres lønn, overføre sine midler og ha den frihet i forhold til statens forvaltningsregler som er nødvendig for å gi dem fleksibilitet og handlekraft. Forskningsrådenes statlige bevilgning bør derfor fortsatt gis som en rundsumsbevilgning over post 50. Forskningsrådene må også fortsatt selv disponere sine inntekter. Komiteen forutsetter at dette blir slått fast i regelverk for forskningsrådene." (s.11) Komiteen gjentar her det standpunkt at rådene skal ha en friere stilling, men at denne må fastsettes nærmere.

Riksrevisjonen har flere ganger vært opptatt av forskningsrådenes forhold til statens økonomi- og personalreglementer og tatt dette opp med de respektive departementer. I et brev av 23.04.85 fra Kultur- og vitenskapsdepartementet til Riksrevisjonen, gjengitt i Dok.nr.1 (1985-86), s.61-63, gir departementet sitt syn på saken. Det vises til st.m.nr.35 (1975-76) og de synspunkter på forskningsrådenes generelle forvaltningsrettslige stilling som er gjengitt der. Bl.a. vises det direkte til anbefalingen om at rådernes tilpasninger til og eventuelle avvik fra statens generelle regelverk bør fastsettes konkret, jfr. sitatet fra st.m. nr.35 (1975-76) gjengitt ovenfor. Brevet gjelder direkte bare NAVF som da var det eneste forskningsråd under Kultur- og vitenskapsdepartementets ansvarsområde, men brevet er formulert slik at departementet nok har tenkt seg at anvisningene gjaldt alle forskningsrådene.

Brevet refererer også til Innst. S nr.316 (1984-85) der det fastslås at uavhengig av om bevilgningene til rådene gis som tippemidler eller direkte over statsbudsjettet så må de statlige bevilgninger opprettholdes som rundsumsbevilgninger med rett til å opprette nye stillinger og overføre midler og den fleksibilitet dette ellers gir rådene. Departementet sier seg enig i disse vurderingene. Rådene må ha en betydelig grad av frihet "samtidig som rådene foretar den nødvendige tilpasning til statens bestemmelser på områder der dette anses praktisk eller forskningspolitisk nødvendig." (Dok.nr.1 (1985-86) s.62)

Det heter videre i brevet at NAVFs status innebærer at rådene skal følge offentlighetsloven, forvaltningsloven, likestillingsloven og lov om målbruk i offentlig tjeneste. Derimot omfattes NAVFs personalforvaltning ikke av tjenestemannsloven og tjenestetvistloven, men av arbeidsmiljø- og arbeidstvistlovene. NAVF er ikke direkte avtalemessig bundet av Hovedavtalen og tariffavtalene som staten ved Personaldirektoratet inngår med de statsansatte. Det fremforhandles egne avtaler for hvert forskningsråd. I brevet angis NAVFs forhold til statens avtaleverk likevel slik: "NAVF følger Hovedtariffavtalen og statens lønnsregulativ, herunder lønnsregulativets fellesbestemmelser, men

foretar selv innplassering på regulativet av de enkelte stillinger.....

Utgangspunktet er at man følger Statens personalhåndbok."

(Dok.nr.1 (1985-86) s.62). Det vises til et mer utførlig referat av brevet i vedlegg 2.

3.2.3. FINANSIERINGEN AV FORSKNINGSRÅDENES OPPGAVER

Alle forskningsrådene får grunnbevilgninger over statsbudsjettet. Grunnbevilgningene gis dels fra tippemidlene og dels som rundsums-bevilgning over post 50 i statsbudsjettet. Det vises til vedlegg 3 for nærmere oversikt over forskningsrådenes økonomi. I tillegg til grunnbevilgningene gis det prosjekt- eller programbevilgninger, dvs. øremerkede midler, fra de enkelte departementer og fra private kilder.

Bevilgningene fra private kilder kanaliseres som regel direkte til den enkelte forsker, til et prosjekt eller til det enkelte institutt. Iflg. NTNf er inntektene i deres offisielle regnskap bare statlige bevilgninger, ikke private.

Bevilgningene til NAVF er i all hovedsak grunnbevilgninger. Til NTNf-systemet bevilges det også betydelige summer som øremerkede midler direkte til instituttene. Alle instituttene får også noen statlige øremerkede bevilgninger.

45% av rest-overskuddet i Norsk Tipping A/S kanaliseres til vitenskapelige formål. Dette er bestemt ved lov av 21.6.46 om tipping § 5. Mesteparten av dette går til forskningsrådene. Den nærmere bruk av tippemidlene bestemmes av Kongen, jfr. samme § 5. Fordelingen fremgår også av statsbudsjettet. Staten er aksjonær i selskapet sammen med noen av idrettsorganisasjonene.

3.2.4. FORSKNINGSRÅDENES STATUS SOM SELVSTENDIGE OG INSTRUKSJONSMYNDIGHETEN

Forholdet mellom rådene og Storting og Regjering er regulert på noen konkrete punkter, se 3.2.1., i vedtektene, men det er ikke direkte regulert m.h.t. generelt instruksjons- eller underordningsforhold. Rådene (NTNF, NLVF, NAVF) er imidlertid i vedtektene betegnet som "selvstendige" organisasjoner.

Opprettelses- og styringsform og funksjoner må føre til at det ikke kan være tvilsomt at rådene er forvaltningsorganer i forvaltningslovens forstand. Konsekvensene av dette må imidlertid drøftes konkret for den enkelte beføyelse. Det har heller ikke vært uenighet i teori eller praksis om at forvaltnings- og offentlighetsloven kommer til anvendelse med mindre det er gjort unntak, jfr. forvaltningslovens § 3 og 5.

Slike unntak er gjort for NLVF, NFFR og NTNF med hensyn til reglene om klage og begrunnelsesplikt, se vedtektene. Det samme er i ferd med å bli gjennomført for NAVF.

Det vises her til den generelle behandling i forvaltningsrettslig teori av begrepet forvaltningsorgan: Torstein Eckhoff "Forvaltningsrett", 1986, s.403 flg., Arvid Frihagen "Forvaltningsrett, bind I", 1977, s.20 flg. Frihagen har også skrevet en utredning om "NAVFs forvaltningsrettslige stilling", 1972.

Det er også antatt at lov om målbruk i offentlig tjeneste og likestillingsloven (jfr. §1 annet ledd) kommer til anvendelse.

Stortinget og Regjeringen har i utgangspunktet instruksjonsmyndighet overfor organer som er underlagt dem. Det må være fastsatt særskilt dersom instruksjonsmyndigheten skal være unndratt.

Det eneste formelle holdepunkt for at instruksjonsmyndigheten ikke gjelder i relasjon til forskningsrådene er at de er gitt betegnelsen "selvstendige" i vedtektene. For NAVF kom imidlertid ikke denne betegnelsen før i 1986. Betegnelsen er ikke eksplisitt

definert i vedtektene eller i andre autoritative dokumenter. I forvaltningsrettslig teori er det ikke gitt noen uttømmende behandling av hvilke konsekvenser man kan trekke av slike betegnelser. Hos Eckhoff (1986), l.c., er dette behandlet på s.199 flg. og hos Frihagen (1977), l.c., s.311 flg. Eckhoff antar at meningen med slike betegnelser nok må være at instruksjonsmyndighet skal være unndratt i en eller annen dimensjon, men at det må vurderes konkret og ut fra reelle hensyn hva rekkevidden av betegnelsen skal være.

I forhold til forskningsrådene må det tillegges vekt at betegnelsen er gitt ved forskrift og ikke ved lov, og at man savner andre formelle holdepunkter i form av regler eller vedtak av kompetent myndighet for tolkningen.

Forskningsrådenes oppgaver, funksjoner og plassering som del av Regjeringens forskningspolitiske og administrative apparat tilsier at der er et reelt behov for at de politiske myndigheter kan styre rammene for deres virksomhet. På den annen side er rådernes styringsorganer kollegialt sammensatt av faglige eksperter, og representanter for de berørte områder og fra departementene, nettopp for at faglige hensyn skal få prege de konkrete avgjørelser om fordeling av bevilgningene. De reelle hensyn knyttet til rådernes oppgaver og funksjoner kan derfor tale for at Storting og Regjering har sin generelle instruksjonsmyndighet i behold, men at den kan være begrenset på bestemte områder av faglig karakter (dvs. ved at hensynet til den faglige ekspertise bør slå igjennom).

Det er mye som taler for at rådene, på grunn av sin kollegiale sammensetning, skal ha selvstendighet og ikke skal kunne instrueres når det gjelder deres vedtak om fordeling av midler i de enkelte saker. Stortinget må imidlertid ha i behold sin myndighet til å instruere om fordelingen ved merknader til budsjettvedtakene eller som del av selve budsjettvedtakene. Bevilgningene vil kunne øremerkes til spesielle eller generelle formål fra Stortinget. Slike instruksjoner må rådene respektere og holde seg innenfor.

Det må imidlertid betegnes som en forutsetning for forskningsrådssystemet at en vesentlig del av bevilgningene skal gis som rundsumbevilgninger som rådene selv skal fordele.

Stortinget kan neppe være bundet av dette i den forstand at der er rettslige grenser for måten bevilgningene gis på. På den annen side vil bevilgninger med individuelle tildelinger innebære et annet fordelingssystem enn det eksisterende. Etter at Stortingets bevilgning er gitt som rundsums- eller programbevilgning kan imidlertid neppe Stortinget eller Regjeringen instruere ytterligere med hensyn til den konkrete fordeling til forskningsformål. Som det fremgår av sitater fra vedtektene ovenfor er det meningen at forskningsrådene som kollegiale organer skal foreta selvstendige forskningspolitiske overveielser.

Jeg vil anta at betegnelsen "selvstendig" primært tar sikte på de faglige avgjørelsene om fordeling av forskningspolitiske midler, som er nevnt ovenfor. De manglende holdepunkter for en sterkere selvstendighet og det reelle behov for en politisk rammestyring med området må føre til at instruksjonsmyndigheten for Storting og Regjering ellers ikke kan ansees avskåret. Det må også gjelde disse organenes myndighet til å gi bindende generelle retningslinjer for rådenes virksomhet, inkludert fordelingen av ressurser. Stortinget må under enhver omstendighet ha sin instruksjonsmyndighet i behold.

Det er her lagt stor vekt på den plass forskningsrådene har i Regjeringens forskningsadministrasjon. Rådene kan neppe bare sees på som kollegiale organer, sammensatt av faglig ekspertise. De er også ledd i den statlige forvaltning som skal administrere, utvikle og ha ansvar for statens forskningspolitikk. Det er lagt vekt på både angivelsen av formål i vedtektene og beskrivelsen av rådene i de stortingsmeldinger som er sitert ovenfor.

Når det gjelder utviklingen av forskningspolitiske strategier fremgår det av vedtekter, m.v., at rådene både skal utvikle slike strategier på selvstendig grunnlag og sette ut i live de politiske myndigheters forskningspolitikk. Det må antas at man her tar sikte på at det skal foregå en forskningspolitisk kommunikasjon mellom rådene som kollegiale organer og de politiske myndigheter,

og at rådene er tillagt en sentral funksjon i så måte. Storting og Regjering må imidlertid ha i behold sin instruksjonsmyndighet overfor rådene med hensyn til de overordnede forskningspolitiske strategier.

Det bør i denne sammenheng også vises til st.m.nr.35 (1975-76), se kap. 3.2.2., der det slås fast at forskningsrådene skal ha en friere stilling enn andre forvaltningsorganer med hensyn til det statlige regelverket, men at dette skal fastsettes konkret. Dette må ansees for et uttrykk for hvordan rådenes selvstendighet skal utformes. Kirke- og undervisningskomiteen (alle unntatt en) støttet under komitebehandlingen dette synet, jfr. innst.S.nr.290 (1975-76).

Det vises her til Arvid Frihagens behandling av emnet "Uavhengige forvaltningsorganer", del I og II i Juristkontakt 1972 nr.2 og 3. Han peker bl.a. på at så lenge det ikke er gjort unntak fra forvaltningslovens § 28 for NAVF, vil vedtak i fordelingssaker kunne innklages til departementet som klageinstans. Departementet må også kunne omgjøre saker etter eget tiltak, jfr. forvaltningslovens § 35. Dette står forsåvidt i strid med det standpunkt som er tatt ovenfor om at rådene ikke kan instrueres m.h.t. enkeltvedtak i fordelingssaker idet det vanligvis antas at det organ som er klageinstans også har instruksjonsmyndighet. Presumsjon for sammenfall er stor når klageinstansen er et departement. Eckhoff, op.cit. s.195 flg., antar imidlertid at det ikke alltid er et slikt sammenfall. I dette tilfellet bør rådenes karakter av å være kollegiale organer føre til at standpunktet om at det ikke foreligger konkret instruksjonsmyndighet fastholdes.

Stortingets og Regjeringens generelle instruksjonsmyndighet er også behandlet i NOU 1972: 38 "Stortingets kontroll med forvaltningen m.v.". Utredningen er skrevet av Ingvaldsen-utvalget, oppnevnt i 1969 og sammensatt av sentrale og "tunge" politikere. Den tillegges normalt relativt stor vekt i stats- og forvaltningsrettslitteraturen. Utvalgets skriver bl.a. følgende om instruksjonsmyndigheten: "Alle forhold tatt i betraktning mener utvalget at forvaltningen i hovedregelen må bygges opp slik at

Regjeringen og departementene har instruksjons- og kontrollmyndighet overfor andre organer. Dette gir som nevnt Regjeringen og departementene mulighet for å gjennomføre en politisk målsetting som kan ha sin bakgrunn i direktiver og ønsker som Stortinget gir uttrykk for..... I praksis kan man til dels støte på den oppfatning at det gjør seg gjeldende særlige hensyn når avgjørelsesmyndigheten legges til et kollegialt organ sammensatt av eksperter, representanter for næringslivet eller av personer med politisk erfaring. Etter utvalgets oppfatning er imidlertid valget av en slik organisasjonsform ikke avgjørende for hvilket standpunkt som tas i forhold til Regjeringen og departementet. De hensyn som taler for å beholde instruksjonsmyndigheten kan gjøre seg gjeldende også her. Men jo mer representativt underorganet er, desto mer kan tale for at Regjering en og departementet faktisk legger vekt på organets meninger." (s.23-24).

Videre sies det i samme utredning: "..Heller ikke ordene "selvstendig organ" eller "frittstående organ" har noe klart innhold." (s.21) Om NTNf heter det : "Norges Teknisk-Naturvitenskapelige Forskningsråd er i vedtektene betegnet som en "selvstendig institusjon", men det er ikke klart hva som ligger i dette." (s.24).

Stortingets utenriks- og konstitusjonskomite har i Innst. S.nr. 277 (1976-77) sagt seg enig i de ovenfor nevnte standpunkter.

Regjeringen har i en uttalelse til Stortingets Presidentskap, godkjent ved kgl.res. av 14.mars 1975, om NOU 1972:38 sagt følgende: "Hvorvidt Regjeringen og departementene som hovedregel skal kunne instruere og overprøve forvaltningsorganenes skjønnsutøvelse i konkrete saker kan være mer tvilsomt.....

Regjeringen antar etter dette at instruksjonsmyndighet/overprøvingsmyndighet bør vurderes særskilt i forhold til hvert enkelt forvaltningsorgan.....

Regjeringen er enig i at departementene også bør kunne gi generelle instruksjoner og retningslinjer for statsbankene, f.eks. om prioriteringsspørsmål. "

For å oppsummere det ovenfor stående kan det sies at Stortinget

må ha sin instruksjonsmyndighet overfor forskningsrådene i behold, bortsett fra at de ikke kan etterinstruere i konkrete saker om bevilgninger som er gitt. Det må antas at det samme gjelder for Regjeringens instruksjonsmyndighet, selv om det her kan hevdes at det knytter seg større usikkerhet til konsekvensene av rådenes status som selvstendige.

Så langt er det Stortingets og Regjeringens instruksjonsmyndighet som er drøftet. Forskningsrådene er knyttet til ulike departementer og til spørsmålet om deres instruksjonsmyndighet knytter det seg større rettslige uklarheter. Det er imidlertid klart at departementene ikke kan endre vedtektene som er fastsatt ved kgl.res. eller gjøre vedtak som står i strid med vedtektenes bestemmelser. Departementene kan heller ikke etterinstruere i konkrete saker om bevilgninger som er gitt.

Ut over dette er det få klare holdepunkter for hvordan spørsmålet om departementenes instruksjonsmyndighet skal løses. Normalt har departementene instruksjonsmyndighet i forhold til de forvaltningsorganer som er innenfor deres respektive fagområder, med mindre noe annet er bestemt. Det må imidlertid antas at betegnelsen "selvstendig" og styringsorganenes kollegiale sammensetning er momenter som bør veie noe tyngre i forhold til departementenes instruksjonsmyndighet enn i forhold til Regjeringens. Reelle hensyn kan også peke i samme retning. Den politiske rammestyring kan ivaretas ved Regjeringens instruksjonsmyndighet. Departementets myndighet er ikke like nødvendig ut fra dette behov. På den annen side kan det være u hensiktsmessig og upraktisk at ikke Regjeringens og departementenes instruksjonsmyndighet følger hverandre. For Regjeringen kan det være en hensiktsmessig arbeidsmåte at Regjering godkjenner retningslinjer for hvordan noe skal gjøres, men uten å fatte et formelt vedtak, og så overlater til departementet å følge opp saken.

Spørsmålet om departementenes instruksjonsmyndighet i relasjon til forskningsrådene må sies å være usikkert. Dette er en følge av rådenes noe uklare organisasjonsform ved at de er betegnet som selvstendige i vedtektene uten at dette er nærmere spesifisert. Det må sies å være uheldig at det benyttes organisasjonsformer

med såvidt mange rettslige uklarheter på organer innenfor den offentlige forvaltningen. Det bør være klarere rettslige forhold med hensyn til adgangen til å bruke instruksjonsmyndighet, og det er heller ikke spesielt vanskelig å klargjøre dette. Et annet poeng er at eksistensen av adgangen til å bruke instruksjonsmyndighet ikke behøver å bety at den stadig skal brukes. Et organ kan m.a.o. både være underlagt instruksjonsmyndighet fra overordnet organ og samtidig i praksis ha stor grad av frihet. Uklarheter med hensyn til hvem som rettslig sett kan ha det siste ord, kan imidlertid føre til såvel interne som eksterne styringsproblemer og til usikkerhet for ansatte eller søkere som styringen har konsekvenser for.

3.2.5. FORSKNINGSRÅDENES PERSONALFORVALTNING OG INSTRUKSJONSMYNDIGHETEN

Det vises her til kap.2.2.-3. om forskningsrådenes arbeidsrettslige stilling og til kap.3.2.4. foran om Stortingets, Regjeringens og departementenes generelle instruksjonsmyndighet overfor rådene.

Rådernes økonomi- og personalforvaltning er områder av mer teknisk art og med en svakere sammenheng til forskningen som sådan enn de konkrete fordelingsvedtak og utviklingen av forskningspolitiske strategier. Hensynet til rådernes kollegiale sammensetning spiller ikke like sterkt inn her. Behovet for selvstendighet for rådene vil være størst når det gjelder de konkrete vedtak om fordeling av ressursene. Her vil den konkrete faglige forskningskompetanse ha størst betydning.

Det faktum at rådene helt ut er statlig finansierte (jeg ser her bort fra NTNFs privat-finansierte del der midlene kanaliseres direkte inn i prosjekter), taler isolert sett for at rådene følger statens regelverk for såvel personal- som økonomiforvaltning (likhetshensynet). I dagens situasjon er det mange som er opptatt av de enkelte offentlige sektors behov for

en friere stilling på disse områdene. Disse aktuelle behov kan imidlertid ikke være tilstrekkelig til å avskjære instruksjonsmyndighet for storting og regjering på disse områdene. Stortinget må i alle fall ha sin instruksjonsmyndighet i behold. I det følgende vil jeg drøfte Regjeringens myndighet. En friere stilling for rådene kan jo oppnås selv om overordnede organer har sin generelle instruksjonsmyndighet i behold. Dette kan dels skje ved at instruksjonsmyndigheten konkret avgrenses (f.eks. ved rundsumsbevilgninger eller nærmere angivelse av dette gjennom vedtak), ved at rådene får videre rammer for sin virksomhet eller ved at instruksjonsmyndigheten brukes sjelden.

Utgangspunktet må være at Regjeringen har instruksjonsmyndighet overfor rådene også med hensyn til deres økonomi- og personalforvaltning, jfr. kap.3.2.4. St.m.nr.35 (1975-76) inneholder som referert i kap.3.2.2. noen mer konkrete standpunkter nettopp på dette området. I meldingen slås det fast at rådene bør ha en noe friere stilling enn andre forvaltningsorganer med hensyn til det statlige regelverket, men at dette bør fastsettes konkret. Stortinget oppfordres i meldingen til å si sin mening om dette, og dersom det er enig bør ytterligere avvik fastsettes konkret. Dette må oppfattes slik at det skal være opp til de politiske myndigheter å fastsette fristillingene.

I den samme melding refereres det så hva man oppfatter er status med hensyn til bruk av det statlige regelverket på det personalpolitiske området. NTNf-systemet og Fiskeriteknologisk institutt under NFFR er ubundet av det statlige lønnsregulativ og har også egne personalpolitiske bestemmelser forøvrig. De andre forskningsrådene skal være bundet av statens lønnsregulativ fullt ut, men skal kunne foreta konkrete plasseringer av stillingskategorier. Det forutsettes imidlertid at de følger den praksis som brukes ved de rent statlige tilsvarende institusjoner som universitetene. Dette må innebære at de stillingskategorier som svarer til hverandre skal plasseres likt, så langt det er praktisk mulig å sammenligne stillinger. Det er imidlertid forskningsrådene selv som har arbeidsgiveransvaret og kompetansen til å forhandle og inngå tariffavtaler og individuelle arbeidsavtaler.

I Innst.S.nr.290 (1975-76) sa flertallet i Kirke- og undervisningskomiteen (alle minus en) seg enig i de standpunkter i st.m.nr.35 som er referert ovenfor. (Den ene mente at forskningsrådene fullt ut burde følge de regler som gjelder for andre forvaltningsorganer.)

De seinere Stortingsmeldinger om forskningspolitikk, jfr. kap.-3.2.2., har ikke korrigert disse standpunktene.

I et brev fra Kultur- og vitenskapsdepartementet av 23.04.85 til Riksrevisjonen, inntatt i Dok.nr.1 (1985-86) (dvs. Riksrevisjonens antegnelser til statsregnskapet for 1984) er de refererte standpunkter fra st.m.nr.35 gjentatt: "...NAVF følger Hovedtariffavtalen (statens, forf.s anm.) og statens lønnsregulativ, herunder lønnsregulativets fellesbestemmelser, men foretar selv innplassering på regulativet av de enkelte stillinger. NAVF har avtalt med de berørte tjenestemannsorganisasjoner å inngå en hovedavtale som følger Hovedavtalen for arbeidstakere i staten. Andre regler om personalforvaltning er fastsatt av NAVF og inntatt i NAVFs generelle håndbok. Utgangspunktet er at man følger Statens Personalhåndbok."

(Brevet gjelder direkte bare NAVF da det var det eneste forskningsråd KVD hadde ansvar for på det tidspunkt.)

I det samme Dok.nr.1 er det vist til at Riksrevisjonen allerede i sine antegnelser til statsregnskapet for 1979, Dok.nr.1 (1980-81) tok opp det prinsipielle spørsmål om forskningsrådenes forhold til statens administrative bestemmelser. I Innst. S.nr.273 (1983-84) behandler Stortingets kontrollkomitee Dok.nr.1 (1983-84) der det samme tema tas opp. Her slutter komiteen seg til betydningen av at det nå blir utarbeidet retningslinjer for rådene på det økonomiske og administrative område. NAVFs regelverk skulle etter komiteens mening da utformes slik at det kunne danne mønster for de øvrige forskningsråd. Riksrevisjonens oppmerksomhet gjelder alle forskningsrådene.

Spørsmålet er så hvilken vekt og betydning man skal tillegge de ovenfor nevnte sitater fra ulike offentlige dokumenter. Dette er

rettslige spørsmål som det kan være noe uenighet om, og dette bør derfor drøftes noe nærmere først.

Stortingsmeldinger er Regjeringens meldinger til Stortinget og gir uttrykk for Regjeringens synspunkter på det aktuelle område. De har ikke vedtakets form (Regjeringens vedtak i så måte er oversendelse til Stortinget av st.m.) og er ikke tiltenkt en direkte operativ funksjon. Meldingene kan inneholde bakgrunnsinformasjon, drøftinger og standpunkter. Der innholdet oppsummeres i standpunkter må det likevel være klart at dette er Regjeringens meninger om saken, i hvert fall så lenge den ikke har inntatt andre autoritative standpunkter eller de faktiske forhold ikke klart har endret seg.

En komite-innstilling inneholder bare komiteens synspunkter og ikke hele Stortingets. Et komiteflertall behøver f.eks. ikke å stemme overens politisk med Stortingsflertallet. En enstemmig (eller nær enstemmig) uttalelse i en komite kan heller ikke settes i stedet for et vedtak i Stortinget. Det siste er imidlertid en sterk indikasjon på hva Stortinget mener. Om komiteuttalelser skal tillegges vekt, bør det bare være de klare standpunkter. Det bør også vurderes hvorvidt det kan dreie seg om foreløpige vurderinger eller mer overveide standpunkter.

Standpunkter i brev fra departementet har bare avgjørende betydning i den grad departementet har avgjørelsesmyndighet eller instruksjonsmyndighet. Riksrevisjonens uttalelser har ikke betydning som instruksjon, men Regjeringen og forvaltningen plikter å følge dette opp til videre behandling.

I denne sammenheng er det betydningen av de standpunkter som er tatt i st.m.nr.35 (1975-76) som det knytter seg størst interesse til. Instruksjoner fra Regjeringen skal normalt gis som vedtak fra Regjeringen, Eckhoff, op.cit. s.198. Det har ikke skjedd her. På den annen side har såvidt klare uttalelser i en stortingsmelding som det her er snakk om, en klart autoritativ form og de må tillegges stor vekt. Det er imidlertid noe tvilsomt, etter gjeldende lære om instruksjoner fra Regjeringen, hvorvidt man kan anse de siterte avsnitt fra st.m.nr.35 (1975-76) som en klar

instruks. Det kan imidlertid på den annen side være liten tvil om at dette må betraktes som retningslinjer som det aktuelle forvaltningsorgan har en politisk plikt til å følge, så langt dette er praktisk mulig og ikke strider mot andre regler eller instruks. De politiske retningslinjer i en stortingsmelding bør oppfattes som bindende for det aktuelle forvaltningsorgan, så lenge de ikke står i strid med lover eller med andre instruks. Det må være en forutsetning at de er formulert som standpunkter eller retningslinjer som er ment å være forpliktende.

Sterke reelle hensyn taler for at man også burde betrakte slike standpunkter i en Stortingsmelding som rettslig bindende instruks når de gjelder forvaltningens interne forhold, og når de er rimelig klart formulerte som standpunkter eller retningslinjer. Dette er imidlertid et kontroversielt synspunkt rettslig sett i dag. I og med at de mest interessante sanksjonsmuligheter er knyttet til de politiske forpliktelser kan man vel også si at spørsmålet om rettslig bindende instruks kan ha en mer begrenset interesse i denne sammenheng.

Politiske retningslinjer i en stortingsmelding kan selvsagt endres av seinere regjeringer. I dette tilfellet er det ikke gjort. De aktuelle standpunkter har også hatt bred politisk støtte de ganger sakene har vært oppe til politisk behandling. Hva forpliktelsens innhold er, må bero på en nærmere fortolkning av standpunktene. Politiske retningslinjer i slike dokumenter kan selvfølgelig alltid endres eller modifiseres av nye retningslinjer.

En komite-uttalelse fra flertallet eller hele komiteen kan gi en støtte til et standpunkt inntatt i en Stortingsmelding. Det kan gi en indikasjon på Stortingets synspunkter, men kan rettslig sett neppe være noe annet enn et støtteargument. Det kan imidlertid ha stor betydning i seg selv i kompliserte saker.

Den mer konkretiserte versjon av standpunktene fra st.m.nr.35 som finnes i det siterte brev fra KVD, har imidlertid for det første bare en eventuell betydning for NAVF (og nå: NORAS). Idet det må ansees uklart hvorvidt departementet alene har instruksjons-

myndighet er det imidlertid tvilsomt både om dette er en instruks og om det et politisk forpliktende utsagn for de aktuelle råd.

KAP.4. FORSKNINGSRADENES ORGANISERING SOM ARBEIDSGIVERE.

4.1. OM ARBEIDSGIVER-ORGANISERINGEN

Som nevnt ovenfor, i kap.2.2.-3., faller forskningsrådenes ansatte, både administrativt og prosjektansatte, utenfor tjenestemannsloven og statens arbeidsgiveransvar med statens hoved- og tariffavtaler.

Hvert forskningsråd og hvert forskningsinstitutt, som er egne rettssubjekter, har forhandlet seg fram til egne avtaler med sine ansatte. NTN-systemet har vært stilt fritt i forhold til statens lønnsregulativer og andre personalpolitiske bestemmelser. Lønnsmessig har NTN ligget midt mellom statlig og privat sektor, med interne differensieringer mellom instituttene. NTN har imidlertid hatt en hovedavtale som ligger nær opp til statens hovedavtale, selv om medbestemmelsesrettighetene ikke er så omfattende. De øvrige forskningsrådene har fulgt Statens lønnsregulativ og hovedavtale, i all hovedsak. Dette har vært avtalefestet mellom partene i overenskomster der både tariff- og hovedavtale-spørsmål er tatt med. Innholdet av avtalene kommer jeg tilbake til i kap.5. Forskningsrådene har ikke vært direkte rettslig omfattet og bundet av de avtaler staten har inngått. De har bare vært rettslig knyttet til avtalene i den grad dette måtte følge av den instruksjon eller de politiske retningslinjer som måtte være gitt jfr. st.m.nr.35 (1975-76) og andre offentlige meldinger m.v., jfr. kap.3.2.4.

17.9.85 ble Forskningsrådenes Arbeidsgiverforening (FIA) opprettet, med forskningsrådene og flere forskningsinstitutter som medlemmer. FIA inngikk 27.11.85 en samarbeidsavtale med Norsk Arbeidsgiverforening. Dette skulle i første rekke være en

serviceavtale. Ved inngåelsen ble det imidlertid forutsatt at dette skulle være en overgang til fullt medlemskap dersom partene ønsket det. 18.11.86 ble FIA innmeldt i NAF som fullt medlem. FIA er imidlertid unntatt fra NAFs regler om å delta i sympati-lockout med andre bedrifter og betaler heller ikke kontingent til NAFs streike-erstatningsfond.

Dannelsen av FIA skjedde i forbindelse med fristillingen av NTNFI-instituttene. Tidligere hadde NTNFI-systemet hatt enhetlige hovedavtalebestemmelser og en koordinering av inngåelsen av tariff-avtalene. Ved fristillingen som gjorde instituttene til egne rettssubjekter (frittstående stiftelser uten direkte statlig tilknytning) forelå det et behov for en ny form for koordinering på dette felt. FIA skulle ivareta denne oppgaven. Forskningsrådene bestemte seg samlet for at alle rådene og de tilknyttede instituttene skulle inn i FIA. Andre forskningsinstitutter skulle også kunne melde seg inn. NAVF er imidlertid bare innmeldt i FIA for sine administrativt ansatte, ikke for de prosjektansatte. NORAS har ikke meldt seg inn i FIA. I st. prp. nr 1 (1985-86) for Industridepartementet bekrefter departementet sin støtte til dannelsen av FIA. Det vises til vedlegg 1 der FIAs vedtekter og medlemsliste er tatt inn.

Etter at FIA ble dannet har det ikke vært mulig for partene å komme fram til enighet om nye hoved- og tariff-avtaler med alle organisasjonene. Det har vært flere forhandlingsrunder uten at alle parter har klart å bli enige. Dette har sannsynligvis sammenheng med flere forhold. FIA ønsket en omlegging av avtalene slik at de ble mere lik hoved- og tariff-avtaler i privat sektor. Råd og institutter som tidligere har forhandlet separat og hatt ulike avtaler, ble nå i større grad sett i sammenheng med hverandre. De eksisterende avtalene har til dels inneholdt elementer fra såvel de statlige som de private avtalesystemer (NTNFI). NAVF har imidlertid hittil hatt avtaler som har vært svært like de statlige avtalene. De ansatte har dog hatt fordelene av lokale avtaler (i NAVF) i stedet for de sentrale avtaler i staten. Det vil alltid være vanskelig å fjerne rettigheter som en gang er gitt, fra et avtaleverk.

NITO, LUHF og NFF har godtatt FIAs avtaleforslag. NTL har imidlertid ikke kunnet godta det. Det NTL har satt seg imot har bl.a. vært:-innskrenkninger av medbestemmelsesrettighetene og av de tillitsvalgtes rettigheter, - to-årige tariff-avtaler, -desentrale avtaler, men sentraliserte avsteminger om avtalene og bruk av kampmidler for hele området.

Etter at NTL ikke godtok de første forslag til avtaler har FIA, etter sin innmelding i NAF, lagt til grunn at Hovedavtalen LO - NAF og sektor-avtalen for Handel og Kontor må legges til grunn, i den nåværende avtaleperioden, for de ansatte som er organisert i Norsk Tjenestemannslag. FIA/NAF mener at dette følger av Hovedavtalen LO-NAF etter at de har meldt seg inn i NAF. Dette er NTL sterkt uenige i. NAF har tatt ut stevning til den faste tvistenevnda mellom LO og NAF, og saken var oppe i slutten av desember -87, men behandlingen ble utsatt. Lo påstår saken avvist da de mener at det eventuelt må være Arbeidsretten som skal realitetsbehandle saken. Jeg må i denne sammenheng avgrense meg fra å gå nærmere inn på de arbeidsrettslige sider ved denne konflikten.

Uenigheten mellom partene, etter FIA's innmelding i NAF gjelder de punktene som er nevnt foran. I tillegg kommer at lønns-systemene i offentlig og privat sektor er noe ulike. I privat sektor er det vanlig at de forbundsvise oppgjør fastsetter minimumsnivåer, og at det gis ytterligere lokale tillegg. I staten betyr de lokale tillegg relativt mindre. Her kommer den vesentlige del av lønnstilleggene ved sentrale forhandlinger. Det er imidlertid uklart hva konsekvensene av innmeldingen i NAF vil bli for forskningsrådene på dette punkt.

4.2. FORSKNINGSRÅDENES BEHANDLING AV DANNELSEN AV FIA OG INNMELDINGEN I NAF.

Dannelsen av FIA skjedde som nevnt med utgangspunkt i fristillingen av NTNFI-instituttene og behovet for en koordinering av lønns- og personalpolitikken som da oppsto. Dette ble tatt opp i Industridepartementet og i Kultur- og vitenskapsdepartementet.

I st.prp.nr.1 (1985-86) for Industridepartementet er behovet for en slik arbeidsgiverforening behandlet: "NTNFs sentrale ledelse har til nå fastsatt retningslinjer for lønnsnivået i NTNFI-instituttene og kontrollert at disse overholdes. Fristillingen vil innebære at dette ansvar overføres til det enkelte institutt. En arbeidsgiverforening vil kunne overta den rolle NTNFI har hatt med hensyn til styring av lønnsutviklingen.....

Foreningen vil omfatte alle forskningsrådene, men det må i tariff-spørsmål tas hensyn til de ulike institutters konkurranse-situasjon og arbeidsmarked.....

Industridepartementet ser behovet for en samordnet behandling av lønsspørsmålene og mener opprettelsen av en slik arbeidsgiverforening er nødvendig. Det bør være et krav om at institutter med status som samarbeidende institutt, slutter seg til en slik forening."

KVD har i et brev av 22.07.85 til NAVF uttalt at det ikke har noen innvendinger mot at forskningsinstitusjonene danner en egen arbeidsgiverforening. Dette brevet var et svar på et orienterende brev fra Forskningsrådenes samarbeidsutvalg(FSU) om at forskningsrådene var i ferd med å stifte Forskningsinstitusjonenes Arbeidsgiverforening. Det orienterende brevet er kort og inneholder ikke opplysninger om tilknytning til NAF. Det er uklart hvorvidt KVD på annen måte har blitt orientert om tilknytningen til NAF før dannelsen av FIA. Brevet fra FSU til KVD kom etter at Riksrevisjonen 3.6.85 skrev til NAVF og ba rådet ta opp med departementet den kommende dannelsen av Forskningsrådenes Arbeidsgiverforening. Av brevet fremgår det at Riksrevisjonen er klar over at FIAs sekretariat skal ivaretas av NAF.

FIA ble stiftet 17.9.85. I de vedtekter som ble vedtatt på

stiftelsesmøtet står det ikke noe om forholdet til NAF, men det er tatt opp som et eget punkt i protokollen at møtet gir sin tilslutning til at det inngås en samarbeidsavtale med NAF. Et utkast til en slik avtale var sendt ut før møtet. Det er uklart hvorvidt departementet har mottatt dette avtale-utkastet.

Den avtalen som ble inngått mellom NAF og FIA, gjelder fra undertegnelsen 27.11.85 til 31.12.86. For denne perioden ble det inngått en service- og samarbeidsavtale. NAF skal gi FIA service og assistanse ved spørsmål som oppstår ved tariff-forhandlingene, ved forståelsen av dem og i utredningsspørsmål ellers. NAF skal stå for sekretariatet. For dette skal FIA betale en kontingent, men ikke den andel av kontingenten som dekker bidrag til streike- og erstatningsfond. Den andre del av avtalen er at FIA i denne perioden skal vurdere og ta standpunkt til medlemskap i NAF. FIA er imidlertid i denne perioden en helt selvstendig og suveren forening. Den har ikke overgitt noen som helst slags beslutningsmyndighet til NAF.

I brev av 2.4.86 til FAD tar Riksrevisjonen opp to spørsmål vedrørende FIA. Det første gjelder hvorvidt rådene kan overlate forhandlingsretten til FIA som arbeidsgiversammenslutning. Det andre gjelder adgangen til å fravike statens lønnsregulativ. Dette har FAD svart på i brev av 24.9.86. Der vises det til at forskningsrådene ikke omfattes av tjenestetvistloven og dermed heller ikke av FADs forhandlingsfullmakt på vegne av staten. Forskningsrådene er dermed heller ikke bundet av statens avtaleverk og lønnsregulativ.

KVD har i brev av 7.8.86 bedt FAD vurdere spørsmålet om en samarbeidsavtale mellom FIA og NAF, evt. at FIA søker om opptakelse som landssammenslutning i NAF. Til dette svarer FAD i det ovenfor nevnte brev at 1986-oppgjøret i offentlig sektor viste behovet for å se nærmere på organiseringen av tariff-oppgjørene i offentlig sektor, herunder organiseringen av arbeidsgiver-siden. Det konkluderes i brevet med at det ikke bør treffes noen avgjørelse om FIAs forhold til NAF før dette er avklart. Det er ikke kjent hvorvidt dette brevet er sendt videre til NAVF, FIA eller FSU, eller om dette er formidlet dit i annen form.

18.11.86 besluttet FIA seg for å søke om medlemskap i NAF, og brev om dette ble sendt NAF den 3.12.86. Her søkes det om fullt medlemskap for FIA og alle dets medlemsbedrifter. Den kontingenten de betaler skal fortsatt ikke omfatte bidrag til streikerstatningsfondet. NAF blir etter dette part i de hovedavtaler FIA har inngått med arbeidstakerorganisasjonene. FIA påberoper seg samtidig de allerede eksisterende avtaler i NAF i forhold til de organisasjoner der det ennå ikke er inngått avtaler.

15.12.86 orienterer NAVF KVD om innmeldingen av FIA i NAF. I brevet begrunnes og forklares innmeldingen på følgende måte av NAVF:

- 1) NAVF vil fortsatt stå fritt til å følge statens lønnsregulativ.
- 2) FIA-området skal ikke kunne trekkes inn i en stor-lock-out iverksatt av NAF.
- 3) NAVFs eventuelle motstand mot innmelding i NAF ville ikke vært utslagsgivende for FIA. Alternativet ville da vært at NAVF meldte seg ut av FIA.

Så langt undertegnede har kunnet undersøke saken har departementet ikke reagert formelt på brevet.

Den første av de tre premisser som er nevnt i NAVFs brev har i realiteten et svært uklart innhold. Det er bare lønnsregulativet og ikke de øvrige lønns- og arbeidsbetingelser som er nevnt, og det er uklart hva rekkevidden av "følge statens lønnsregulativ" skal være. I et vedlagt notat klargjør NAVF dette noe ved å vise til at NAVF ikke innmeldes for de prosjektansatte dvs. de forsker-tilknyttete som har sin daglige arbeidsplass på universiteter, høyskoler, m.v. For disse ansatte kan NAVF fortsatt følge statens personalpolitikk fullt ut. Dette er selvsagt et viktig forhold ved NAVFs innmelding i FIA. Avtaler som inngås av FIA/NAF er overhodet ikke bindende for disse ansatte. For de øvrige ansatte i NAVF mener NAVF at de fortsatt kan følge sin tidligere

praksis med en tilpasning til statens lønnsregulativ. I notatet sies det ingenting om hvorvidt NAVF akter å fortsette med den samme form for tilpasning som de til da hadde gjort. De problemer som måtte ligge i at NAF og FIA blir avtaleparter ved lønnsoppgjør og i at NAVF kan bli bundet opp ved avstemninger i hele FIA-området til å følge en annen personalpolitikk enn de selv måtte ønske, blir heller ikke nevnt. Ved innmelding i en slik arbeidsgiversammenslutning vil det kunne bli fattet avgjørelser, også av tariffmessig art, som vil kunne binde opp NAVF. I tillegg til dette vil det også kunne ligge andre føringer på personalpolitikken innenfor en slik organisasjon enn det NAVF tidligere hadde lagt opp til. NAVF berører heller ikke de mer prinsipielle sider ved en tilslutning til NAF.

NAVFs orientering til departementet synes derved noe mangelfull og uklar med hensyn til de personalpolitiske og de beslutningsmessige konsekvenser. Dette underbygges forsåvidt av noen av de forhandlingsutspill som har kommet etter innmeldingen i NAF. De første forslag til hovedavtaler fra FIA/NAF lå nærmere avtalene i privat sektor enn de tidligere avtaler. Det forhandlingsutspill som kom etter brudd i forhandlingene med NTL var at de eksisterende hovedavtaler mellom LO - NAF og sektoravtalen med Handel og Kontor måtte legges til grunn. Selv om dette ikke har vært de avtaleutkast NAVF primært har tenkt seg, så illustrerer dette de situasjoner som kan oppstå ved innmelding i slike sammenslutninger. Det må ansees uheldig at ikke NAVFs orientering til departementet også redegjør for de åpenbare problemer som kan oppstå i forhold til det å kunne styre sin egen personalpolitikk innenfor en slik sammenslutning og for de intenderte eller ikke-intenderte mulige personalpolitiske endringer som det kan åpnes for ved medlemskap i FIA/NAF.

Det er riktig at st.m.nr.35 (1975-76) også bruker formuleringen "følger statens lønnsregulativ, men har likevel selv fullmakt til å avgjøre hvilken lønnsklasse vedkommende skal lønnes i." Dette er imidlertid presisert slik at det forutsettes at man følger den praksis som er vanlig ved universitet og høyskoler. Videre er det også i samme melding presisert at man ønsker konkret fastsetting av ytterligere avvik fra statens regelverk.

Så langt undertegnede har kunnet undersøke dette har det ikke vært ytterligere formell kontakt mellom forskningsråd og departementer eller regjering, eller annen formell håndtering av problemet. Det er ikke kjent at de politiske myndigheter eller noen av departementene har behandlet eller tatt stilling til spørsmålene omkring slike organers innmelding i NAF og en eventuell omlegging av lønns- og personalpolitikken utover det som det ovenfor er redegjort for. Det samme gjelder de problemer som er knyttet til å ha fristilte forskningsinstitutter og forskningsråd, som er forvaltningsorganer, i samme arbeidsgiversammenslutning.

Det ovenfor nevnte brev fra FAD understreker behovet for å utrede arbeidsgiverorganiseringen i offentlig sektor før det fattes noen avgjørelse m.h.t. innmelding i NAF. Spørsmålet om en offentlig arbeidsgiverforening utredes nå i FAD. Noen av de problemer dette reiser behandles i kap.7. Styret i NAVF har fattet et vedtak om en støtte til at dette spørsmålet utredes nærmere og har derved vist sin interesse for et slikt initiativ. Det er også klart at de pågående forhandlinger om en sammenslutning mellom NAF og Industriforbundet reiser nye spørsmål som FIA og medlemsbedriftene må vurdere. Statstjenestemannskartellet har også i et vedtak av august 1987 bedt om at det opprettes en offentlig arbeidsgiversammenslutning for organer som er knyttet til staten, men som ikke går inn under det statlige arbeidsgiveransvaret.

KAP.5. HOVED- OG TARIFFAVTALENE I STATLIG OG PRIVAT SEKTOR.

5.1. INNLEDNING.

Siktemålet her er ikke å gi noen omfattende eller detaljert gjennomgang av de hoved- og tariffavtaler partene hittil har brukt og de som det forhandles om, men å få fram hovedskillene mellom avtaleverket i statlig og privat sektor.

Forskjellene preges dels av at private bedrifter styres av de som har styringsretten til bedriften, dvs. de som har eller representerer eiendomsretten. For disse vil selvsagt hensynet til den enkelte bedrifts opprettholdelse stå sentralt. Statlige organer eller bedrifter har dels vært styrt ut fra andre hensyn. Sosiale og samfunnsmessige hensyn har kunnet spille en sterkere rolle enn ved de enkelte private bedrifter.

5.2. MEDBESTEMMELSE M.V.

Hovedavtalene i privat og i offentlig sektor har begge regler om informasjon, drøftinger og medbestemmelse. Bestemmelsene i statens hovedavtale er imidlertid langt mer detaljerte og gir mer substansielle rettigheter. Det er gitt klarere regler for hvordan informasjon skal gis, det er gitt rett til å få se de relevante dokumenter, og det er angitt en lang rekke saker der informasjon skal gis. Bestemmelsene i LO-NAF-avtalene er langt knappere og har ikke regler om dokumentinnsyn.

I staten har de ansatte også fått rett til å forhandle om visse spørsmål som : - interne organisasjonsendringer, - fordeling av nye stillinger, - valg av nytt utstyr, - disponering av arealer og - diverse velferdsmessige tiltak. Ved uenighet skal en nemd ta avgjørelsen. Unntatt er alle slike forhold som

det er fattet politiske vedtak om.

I hovedavtalen LO - NAF er det gitt langt vagere bestemmelser om dette. I privat sektor tas alle avgjørelser av eier eller de styringsorganer eier har etablert. Det er imidlertid tatt inn formålsbestemmelser om samarbeid og medbestemmelse. Det er også meningen at det skal lages særskilte avtaler om dette på hver bedrift. De ansatte, ved de tillitsvalgte, skal også orienteres så raskt som mulig om forhold som gjelder endringer ved drift, produksjon, økonomi, endringer i sysselsetting, o.l.

NTNF har i sin tidligere hovedavtale tatt inn bestemmelser som langt på vei ligner statens, men de er noe svakere. De øvrige forskningsrådene har fulgt statens hovedavtale fullt ut.

Jeg går ikke her inn på den reelle betydning av forskjellene i bestemmelser eller det reelle behov for slike bestemmelser i ulike bedrifter eller organer. Det synes likevel klart at det formelt sett er store rettslige forskjeller på disse punkt i hovedavtalene i statlig og privat sektor, og at en omlegging fra de avtaler forskningsrådene hittil har hatt til hovedavtalen for privat sektor vil være betydelig. De rettslige ulikhetene åpner i alle fall for store faktiske forskjeller.

I det forslag til hovedavtale som FIA først la fram, men som det ikke ble full enighet om, er det tatt inn medbestemmelsesregler som er relativt kortfattede og generelle, og som ligger nærere opp til bestemmelsene i privat enn i statlig sektor. Det var imidlertid tatt inn bestemmelser om rett til dokumentinnsyn.

De tillitsvalgte for de ansatte har også større og klarere formulerte rettigheter i det statlige avtalesystem enn i det private, spesielt når det gjelder bruk av tid til sine funksjoner som tillitsvalgte.

Dersom de enkelte bedrifter og arbeidsgivere er interessert i det, vil det selvsagt være mulig (dvs. rettslig og teoretisk) å forhandle seg fram til like gode rettigheter på disse områdene i den private sektor som man nå har i statlig sektor. Det skal ikke

skjules at den konkrete tolkning av bestemmelsene i såvel privat som statlig sektor kan by på problemer. Spesielt kan det f.eks. være vanskelig å avgrense medbestemmelsesrettighetene i statlig sektor fra de forhold som er "politisk bestemte". Det er imidlertid uomtvistelig at det er ulike tradisjoner for medbestemmelse i de to sektorene. Det kan reises spørsmål om berettigelsen av slike forskjeller. Området kan også f.eks. undergis generell lovgivning.

5.3. LØNNS-SYSTEMER.

I de statlige tariffavtalene er lønnsbestemmelsene bygd på ett regulativ og ett sett lønnsplaner der alle stillingskategorier er innplassert. Systemet gir få muligheter til individuelle lønnsfastsettelse og vekt på subjektive faktorer. Det innebærer en sterk sentralisering av fastsettelsen av lønnsnivået og gir små muligheter til differensiering mellom ulike sektorer og grupper i staten. Det har rent faktisk vært lagt stor vekt på å utforme et solidarisk lønnsystem med en reduksjon av lønnsforskjellene mellom høyere og lavere stillingsnivåer.

I privat sektor er det vanligvis sentrale forbundsvisse forhandlinger som fastsetter minstelønnssatser. Det står i utgangspunktet arbeidsgiverne helt fritt å gi tillegg ut over dette, både generelle og individuelle.

Rettslig sett er det ikke noe i veien for at også staten etter hvert utvikler mer differensierte lønnsystemer både på organ- og person-nivå. De gjeldende statlige lønnsystemene ligger imidlertid langt fra dette.

Dersom forskningsrådene skal gå bort fra å bruke statens lønnsregulativer og -bestemmelser og bevege seg i retning av det private lønnsfastsettelses-system, vil dette kunne innebære store endringer i måten lønnsfastsettelsen skjer på og i lønnskalaene. Selv om endringene på kort sikt ikke ble store i de

faktiske avlønninger, vil et nytt system kunne innebære en utvikling som på sikt kan gi større endringer.

5.4. KONFLIKTLØSNING OG KAMPMIDLER

Det er arbeidstvistloven, ikke tjenestetvistloven, som gjelder for forskningsrådene og deres ansatte uavhengig om man bruker statlig eller privat avtale-mønster. Forskningsrådene og deres ansatte har imidlertid hittil stått i en noe annen situasjon m.h.t. konfliktløsning og bruk av kampmidler enn det som ellers har vært vanlig i statlig og privat sektor. Såvel hoved- som tariffavtaler har vært inngått for de enkelte forskningsråd, med tilknyttede institutter, eller også for de enkelte institutter. Avstemninger over forhandlingsresultater og evt. bruk av kampmidler har derfor tilligget de enkelte enheter eller deres ansatte, i stedet for at dette har vært knyttet til hele forbund eller store sammenslutninger av bedrifter eller til staten som helhet. For NAVF har både hoved- og tariff-bestemmelser vært tatt inn i de overenskomster som kampmidlene har vært knyttet til. For NTNF har slike midler bare vært knyttet til tariff-avtalene.

Dette systemet gjør det nok lettere for de ansatte å fremme og få igjennom krav som er spesielt tilpasset de enkelte bedrifter eller arbeidsplasser. Det vanlige i norsk arbeidsliv er imidlertid at avstemninger og bruk av kampmidler er knyttet til større enheter, såvel i privat som i offentlig sektor.

I de konkrete forslag til tariff-avtaler som nå foreligger fra FIA foreslås det overgang fra ett-årig til to-årige perioder for de deler av avtalene som det er knyttet bruk av kampmidler til.

KAP.6. BETYDNINGEN AV DE ARBEIDSRETTLIGE ENDRINGER VED DANNELSEN AV FIA OG INNMELDINGEN I NAF. OPPSUMMERING.

6.1. DE ARBEIDSRETTLIGE ENDRINGER.

I kap.5 er det gitt en oversikt over de viktigste endringene i hoved- og tariffavtalene ved en overgang fra det avtaleverk som gjaldt for forskningsrådene fram til dannelsen av FIA og innmeldingen i NAF, til det avtaleverk som FIA og NAF nå krever lagt til grunn.

Endringene gjelder primært disse felt:

- medbestemmelsesrett, drøftinger, informasjon,
- de tillitsvalgtes rettigheter,
- former for lønnsfastsetting,
- økte muligheter for lønnsdifferensiering på sektor- og personnivå,
- sentraliserte avstemninger og bruk av kampmidler.

Når det gjelder det siste punktet er det et poeng at NAF ønsker desentraliserte tariff-avtaler kombinert med sentraliserte avstemninger og bruk av kampmidler.

Det skal ikke her tas standpunkt til om dette er endringer som er ønskelige eller hensiktsmessige. Det skal likevel understrekes at det dreier seg om rettslige endringer av en viss betydning. Jeg går ikke inn på hva de praktiske konsekvensene av de rettslige endringer vil være, f.eks. i hvilken grad innarbeidet rutiner for medbestemmelse o.l. faktisk vil bli endret som følge av de rettslige endringene. Det kan vise seg at slike rettslige endringer får liten reell betydning i første omgang, men de muligheter de åpner opp for, kan brukes og få større betydning seinere.

6.2. DE ARBEIDSRETTSLIGE ENDRINGER OG DEN FORVALTNINGSRETTSLIGE BETYDNING AV DEM.

I kap.3.2.4.-5. er det konkludert med at det må antas at forskningsrådene må kunne instrueres av storting og regjering generelt og også spesielt med hensyn til deres personalforvaltning.

Det er i samme kap. antatt at de standpunkter som er tatt av Regjeringen i en Stortingsmelding i alle fall må regnes som politiske retningslinjer som bør følges så langt det er praktisk mulig, og det ikke kommer i konflikt med andre forpliktelser. Dersom man kom fram til at rådene ikke hadde noen rettslig plikt til å følge de politiske myndigheters instruksjon, ville det nok likevel politisk sett påhvile rådene å bruke instruksjonene eller retningslinjene i sitt arbeid. Merknader fra flertallet i en Stortingskomite (i forbindelse med behandlingen av f.eks. slike meldinger) må også regnes som politiske signaler, men med en noe svakere virkning fordi de ikke er knyttet til noe vedtak fra et kompetent organ.

Regjeringen har i st.m.nr.35 (1975-76) beskrevet gjeldende praksis for personalforvaltningen, den frihet forskningsrådene har hatt og samtidig slått fast at det forutsettes at rådene bruker den samme praksis som ved de rent statlige forskningsinstitusjonene og universitetene. Det slås også fast at ytterligere avvik fra statens regelverk bør fastsettes konkret. Det sies ikke eksplisitt hvordan slik fastsetting skal skje. Det slås også fast at man ønsker åpenhet om lønns- og arbeidsvilkårene for de ansatte ved forskningsråd og -institutter.

Kirke- og undervisningskomiteens flertall gjentok de samme synspunkter i sine merknader til meldingen. Det har ikke seinere, verken fra Storting eller Regjering, framkommet rettslig bindende ytringer eller politiske retningslinjer med motstridende eller korrigerende innhold. Regjeringen har i merknadene til statsbudsjettet for 1986 (st.prp.nr.1 (1985-86) for Industridepartementet) sagt seg enig i at det bør dannes en arbeidsgiverforening for forskningsrådene og -instituttene, og KVD har akseptert dette

i brev av 22.7.85. Endringer i lønns- og arbeidsvilkårene og innmelding i NAF er imidlertid ikke behandlet i disse sammenhenger.

Forskningsrådenes innmelding i NAF via FIA og deres forhandlingsmessige utspill med klare endringer i hoved- og tariffavtaler for grupper av de ansatte, og dermed avvik fra de avtale-systemer staten ellers benytter, har kommet etter at alle de refererte ytringer eller politiske retningslinjer (signaler), jfr. kap. 3.2.2. og 3.2.4-5., har kommet.

Innholdet i Stortingsmelding nr.35 (1975-76), s.48-49, kunne vurderes som en instruksjon. Ut fra den vanlige måten å vurdere utsagn fra Regjeringen i en Stortingsmelding på ville dette neppe bli ansett for å være en rettslig bindende instruksjon. Normalt kreves det klare vedtak fra det kompetente organ for at en ytring skal ansees for å være en bindende instruksjon. Jeg finner det imidlertid i denne konkrete saken ikke nødvendig å foreta en nøyaktig juridisk grenseoppgang mellom rettslig bindende instruksjoner og signaler eller ytringer som bare kan betegnes som politiske retningslinjer. Det bør i alle fall kunne fastslås at Regjeringen og Stortingets Kirke- og undervisningskomite har lagt fram klare synspunkter på forskningsrådenes lønns- og ansettelsesvilkår som rådene bør ansees politisk forpliktet til å følge ut fra den plass de har i statsforvaltningen og ut fra at det er offentlige midler de forvalter. Dette gjelder i første rekke forskningsrådene, ikke de fristilte forskningsinstituttene.

De relevante endringer i forskningsrådenes personalpolitiske forvaltning kan oppsummeres slik:

1)-innmeldingen i NAF,

2)-konsekvensene av å overgi beslutningmyndighet til en annen organisasjon, som også skal ivareta andres interesser, og som hvert enkelt forskningsråd ikke alene har myndighet over,

3)-de føringer på personalpolitikken som måtte ligge i en arbeidsgiversammenslutning for primært private arbeidsgivere,

4)-de forhandlingsutspill som har kommet, og som signaliserer større eller mindre endringer på følgende områder: -medbestemmelsesrettigheter for de ansatte, -tillitsvalgtes rettigheter, -grad av lønnsdifferensiering, -avstemningsregler og tariffperioder.

Etter min mening må det antas at dette er endringer som representerer et såvidt klart avvik i forhold til den personalpolitikk som forskningsrådene hittil har fulgt, og i forhold til de regler som brukes i den statlige forvaltning, at dette er endringer som burde vært tatt opp med de politiske myndigheter. Dette er også avvikende i forhold til de retningslinjer som er trukket opp bl.a. i st.m.nr.35 (1975-76). Det vises her også til det som sies i st.m.nr.35 (1975-76) om at forskningsrådenes frihet i forhold til de statlige reglementer skal fastsettes særskilt. Videre vises det til forskningsrådenes status som forvaltningsorganer.

Det må være klart at forskningsrådene har en viss personalpolitisk frihet i forhold de statlige reglementer. I denne saken legges det imidlertid stor vekt på innmeldingen i NAF og den overlatelse av beslutningsmyndighet til andre ikke-statlige organer som dette innebærer. I hovedavtale-spørsmål vil det normalt være NAF sentralt som er beslutningsmyndighet, med mindre FIA og NAF blir enige om noe annet. I tariff-spørsmål har FIA foreslått at det skal være bedriftsvise avtaler, men at avstemningene skal skje for hele området under ett, herunder bruk av kampmidler innenfor en bedrift. Dette betyr at det ikke alltid vil være opp til f.eks. NAVF alene å bestemme deres personalpolitikk, selv om de normalt vil ha initiativet på sitt område. NAVF har heller ikke gitt noen anvisning på hvordan slike problemer skal håndteres.

Det bør også legges vekt på de ulike føringer på personal-, lønns- og ansettelsespolitikk som man vil ha henholdsvis blant private arbeidsgivere organisert i NAF, hos staten som arbeidsgiver og hos offentlige organisasjoner som er fristilt i relasjon til det statlige avtaleverket. Det er ikke alltid de formelle, rettslige endringer som har størst betydning. Det formelle bildet

bør suppleres ved at det pekes på de informelle sosiale eller kulturelle endringer som skjer parallelt.

Det er imidlertid viktig å minne om at de ovenfor omtalte endringer ikke har samme type virkninger for alle ansatte i alle forskningsråd. For det første har NORAS ikke meldt seg inn i FIA/NAF. For det andre har NTNF-systemet alltid vært fristilt personalpolitisk, jfr. st.m.nr.35 (1975-76). For det tredje er NAVF bare innmeldt for de administrativt ansatte. De påpekte konsekvenser gjelder derfor primært for NLVF, NFFR og de administrativt ansatte i NAVF. Det bør likevel påpekes at selv om NTNF er fristilt personalpolitisk, så er det fremdeles et forvaltningsorgan og en innmelding i NAF er ikke nødvendigvis en ukontroversiell løsning.

Overordnede organer som har instruksjonsmyndighet har i utgangspunktet ikke plikt til å instruere. De bør imidlertid føre en viss kontroll med underliggende organer både m.h.t. at den pålagte virksomhet utføres, men også m.h.t. at regler og retningslinjer overholdes. Det har i denne sammenheng ikke vært undersøkt i hvilken grad dette sakskomplekset har vært uformelt behandlet av Regjering eller departementer. Spørsmålet om forskningsrådenes og lignende organers innmelding i NAF har imidlertid såvidt mange konsekvenser og aspekter, bl.a. de rettslige, at det bør undergis en grundig vurdering før det gis aksept på en slik praksis også for andre organer. Den pågående utredning i FAD om en offentlig arbeidsgiverforening for slike organer må vel sies å være et svar på dette.

Det skal også legges vekt på at st.m.nr.35 (1975-76) der disse spørsmål er undergitt den grundigste behandling i noen stortingsmelding, er noen år gammel. Det kan tale for at de politiske signaler i den er noe svekket. På den annen side er innholdet i meldingen gjentatt i seinere brev fra departementet.

Nyere stortingsmeldinger har behandlet forskningsrådene, men ikke tatt opp de personalpolitiske spørsmål til noen grundig behandling igjen. Det kan tyde på at det ikke foreligger noe ønske om endring. Det har heller ikke vært noen endring i meldingenes omtale eller behandling av rådene som organer.

KAP.7 ALTERNATIVE FORMER FOR ARBEIDSGIVERORGANISERING I OFFENTLIG VIRKSOMHET.

7.1. STATLIG ARBEIDSGIVERORGANISERING.

I kap.2 er det redegjort for arbeidsgiverorganiseringen i statsforvaltningen og tilknyttede organer slik den er i dag. Det som karakteriserer dette systemet er at den del av statsforvaltningen der staten står som arbeidsgiver har et sterkt sentralisert forhandlings- og avtale-system. Offentlige eller fristilte organer hvis ansatte ikke regnes som statstjenestemenn, må velge mellom egne selvstendige forhandlinger og avtaler eller en tilnærming til Norsk Arbeidsgiverforening slik en rekke statsaksjeselskaper og forskningsrådene har gjort. Dagens ordning plasserer fristilte eller selvstendige organer i en vanskelig stilling fordi der ikke er noen alternativ eksisterende arbeidsgiversammenslutning til NAF.

Ett alternativ kunne være å endre Personaldirektoratets område og fullmakter slik at alle statlige, statlig eide eller fristilte offentlige organer ble omfattet av et sentralt forhandlingssystem og var underlagt samme lovgivning i arbeidsrettslige spørsmål. Det sentrale forhandlingssystemet kunne begrenses til å ivareta rammevilkår. Dette kunne suppleres av desentraliserte forhandlinger om lønns-betingelser o.l. Dette systemet kunne lages med ulike kombinasjoner av sentrale og desentrale forhandlingsfullmakter. Dersom de organer som er egne rettssubjekter (stiftelser og statsaksjeselskaper), skulle gå inn under en slik ordning, ville det kreve særskilt lovregulering, bestemmelser (evt. vedtekter) ved opprettelse, instruksjon via generalforsamling (eller annet styringsorgan) eller frivillig tilslutning, fra de enkelte organer.

7.2. EGEN ARBEIDSGIVERORGANISERING FOR DE SOM STÅR MELLOM STATLIG OG PRIVAT VIRKSOMHET

Et annet alternativ vil være å beholde arbeidsgiverorganiseringen for den rene statsforvaltningen slik den er, med et sentralisert eller desentralisert system for lønnsfastsettelse, og opprette en egen arbeidsgiverforening for de statlige fristilte eller statlige eide organer hvis ansatte i dag ikke faller inn under tjenestemannsloven. Dette er i første rekke de organer som er egne rettssubjekter, stiftelser og helt eller delvis statseide aksjeselskaper. Gruppen omfatter bl.a. forskningsrådene, Norges Bank, Garanti-instituttet for eksportkreditt, Industribanken. Inntil nylig har det vært få stiftelser med en slik statlig tilknytning at de naturlig ville falle inn under denne gruppen. Nå er imidlertid NTNFI-instituttene, og flere andre forskningsinstitutter blitt stiftelser. NRK skal omorganiseres til stiftelse. Blant aksjeselskapene finnes noen statlige monopol-selskaper, andre driver vanlig forretningsmessig drift, noen er bare delvis statseide.

Dette er ikke noen enhetlig gruppe organer. Noen er helt ut statsfinansierte. Andre er fullt ut selv-finansierende. Dette gir svært ulike grader av økonomisk frihet, både reelt og formelt. Organene befinner seg også i svært ulike sektorer av arbeidsmarkedet og etterspør ulike typer arbeidskraft. Dette gjør at sentraliserte forhandlings- og avtalesystemer vil by på problemer for denne gruppen. Enhver arbeidsgiver vil imidlertid kunne ha behov for assistanse eller samarbeid når det gjelder utviklingen av en personalpolitikk. For mange av disse organene som funksjonelt og organisatorisk står mellom den rent statlige forvaltning og den typisk private sektor, vil der kunne være personalpolitiske behov som kan være noe anderledes enn i den rent private sektor, bl.a. fordi virksomheten kan være mer samfunnsnytte- enn inntjeningsorientert, eller fordi organet kan være avhengig av statlig finansiering.

Selv om slike bedrifter eller organer brukte desentraliserte tariff-forhandlinger, ville det likevel kunne være interessant å forsøke å utvikle en felles hovedavtale for disse med det

utgangspunkt at de fleste av dem driver med ulike former for offentlig samfunnsnyttig virksomhet.

Slik virksomhet burde bl.a. tilsi at hensyn til åpenhet og offentlighet i personalforvaltningen tillegges stor vekt.

Fullt medlemskap i en arbeidsgiverforening eller -sammenslutning vil også ofte innebære at man overlater forhandlingsfullmakter til denne sammenslutningen og derved gir fra seg noe av sin egen styringsrett. Dette kan innebære problemer for organer som i noen sammenhenger er underlagt instruksjon fra de politiske myndigheter, eller som er avhengige av full statlig finansiering (og må avpasse lønnsnivået etter dette). Det byr også på styringsmessige problemer å ha bedrifter med ulik grad av avhengighet og tilknytning til politiske myndigheter i samme arbeidsgiversammenslutning. Myndighetene har et ulikt behov for og muligheter til å instruere. Bedriftene har ulike grader av frihet. Det skaper både rettslige, organisatoriske og lønns- og personalpolitiske problemer å ha sentraliserte forhandlingssystemer for organer med ulike tilknytningsformer til staten.

En slik statlig tilknyttet arbeidsgiverforening kunne også være av en slik art at den bare hadde fullmakt til å forhandle om hovedavtale-bestemmelser og velferdsmessige tiltak og ellers bisto med service m.h.t. økonomiske beregninger o.l. Det ville gjøre det enklere å ha så ulike medlemmer.

En uavhengig sammenslutning kunne også ha et service-samarbeid med det organ som forvaltet det statlige arbeidsgiveransvaret. Et slikt alternativ er behandlet i NOU 1979: 30 "Samordning av statens arbeidsgiverinteresser".

7.3. SAMARBEID MED ELLER MEDLEMSKAP I NAF

Flere av de helt eller delvis statseide aksjeselskapene som driver mer forretningsmessig virksomhet, er allerede innmeldt i Norges Arbeidsgiverforening på samme måte som forskningsrådene og -instituttene er det gjennom FIA. For de bedrifter som er egne rettssubjekter reiser ikke dette de samme rettslige problemer som for bedrifter eller organer som personal- eller lønnspolitisk er underlagt politiske myndigheters instruksjonsmyndighet. Det reiser imidlertid et konstitusjonelt problem at statseide bedrifter overlater en del av styringsretten til arbeidsgiversammenslutningen. For statsaksjeselskapene har imidlertid dette vært godtatt i praksis. Ved deltakelse i stor-konflikter kunne imidlertid større deler av bedriftenes verdier settes på spill, kanskje også i konflikter som ikke direkte angikk den aktuelle bedrift. Dette problemet har man unngått i FIA ved å holde seg utenfor streikefondet og forpliktelsen til å delta i sympatiaksjoner.

Medlemskap i NAF forutsetter vel også at arbeidsgiver ønsker å bruke samme type hovedavtale og lønssystem som ellers benyttes i NAF. Rettslig sett er det neppe noen problemer knyttet til dette. Her ligger problemene heller på det politiske eller innholdsmessig plan: hvilke hoved- og tariffavtaler ønsker man for bedrifter eller organer med statlig tilknytning.

7.4. PRINSIPPIELLE SPØRSMÅL KNYTTET TIL STATLIG ELLER OFFENTLIG ARBEIDSGIVERORGANISERING.

Jeg skal forsøke å oppsummere noen av de prinsipielle rettslige problemer knyttet til arbeidsgiverorganisering for fristilte eller uavhengige organer eller enheter som er knyttet til statsforvaltningen.

For det første vil det være et problem at statseide bedrifter og offentlige organer, som ikke direkte regnes som en del av staten,

har ulike rettslig organisasjonsform og ulik rettslig tilknytning og avhengighet til de politiske myndigheter. Det vil bl.a. kunne foreligge ulike grader av instruksjonsmyndighet for organene. Dette gjør en statlig sammenslutning problematisk for de som ikke er underlagt slik instruksjonsmyndighet eller de som bare delvis er det.

For det andre vil tilknytning og underordningsforhold til de politiske myndigheter gjøre det vanskelig for organer som er underlagt instruksjonsmyndighet i lønns- og personalspørsmål å delta i en uavhengig eller privat sammenslutning eller forening. De måtte da avgi forhandlingsfullmakter samtidig som de i prinsippet skulle kunne instrueres av politiske myndigheter.

For det tredje vil en organisering av statsbedrifter og statstilknyttete organer tvinge fram en mer åpen og prinsippiell diskusjon om hvilke lønns- og arbeidsvilkår de ansatte i slik bedrifter skulle ha, dvs.

hvor de skulle plassere seg mellom de betingelser som tilbys i statlig og privat sektor.

7.5. KOMMENTARER TIL DEN AKTUELLE ARBEIDSGIVERORGANISERING I OFFENTLIG SEKTOR I NORGE

Der er mange prinsippielle og interessante spørsmål knyttet til måten staten organiserer og forvalter sitt arbeidsgiveransvar på. Forholdet mellom sentral og desentralisert styring er ett av dem. Et annet gjelder i hvilken grad lønns- og arbeidsvilkår i staten skal være markedstilpasset og hvorvidt det overhodet skal være generelle forskjeller på lønns- og arbeidsvilkår i staten og i det private. Dette er primært politiske spørsmål, men formene for organisering av arbeidsgiveransvaret vil legge ulike føringer på avtale-vilkårene. En tilnærming mellom de to avtale-systemene vil også reise mange rettslige spørsmål av såvel teknisk som verdimessig art f.eks. når det gjelder medbestemmelsesrettigheter, bruk av kampmidler, bruk av individuell avlønning, osv.

En del av de problemer som nå har kommet opp i forbindelse med offentlig arbeidsgiverorganisering er knyttet til uklarheter ved noen av organisasjonsformene i staten. Forskningsrådene har en uklar og tvetydig organisasjonsform. Det er knyttet mange rettslige uklarheter til dem, bl.a. m.h.t. hvor langt de politiske myndigheter kan instruere organene. Klarere rettslige organisasjonsformer ville trolig gjøre det enklere å tilnærme seg en løsning av de lønns- og personalpolitiske konflikter.

Forskningsrådenes problemer har samtidig aktualisert problemer som også reelt sett gjelder noen av de statlige aksjeselskapene og deres forhold til privat arbeidsgivertilknytning, nemlig forholdet mellom lønns- og arbeidsbetingelsene i offentlig og i privat sektor. Dette gjelder bl.a. medbestemmelses-, drøftings- og informasjonsrettighetene. Dette gjelder også ulikhetene i lønnsdifferensiering i privat og offentlig sektor og de problemer dette bidrar til i forhold til statens muligheter til å få tak i og holde på kvalifisert personale på viktige sektorer. De ovenfor nevnte problemer er bl.a. knyttet til det sterkt sentraliserte forhandlings- og avtalesystem i offentlig sektor.

De arbeidsrettslige endringer i forskningsrådene og -instituttene illustrerer også problemene med et segmentert offentlig arbeidsmarked der ulike institusjoner som alle er offentlig finansierte, tilbyr svært ulike lønns- og arbeidsvilkår. De som er nærmest knyttet til staten, som universitetene, kommer gjerne "dårligst" ut, dvs. at de har minst forhandlingsmessig fleksibilitet i kampen om ettertraktet arbeidskraft. Det ser også ut til at dette er virkninger som ikke er planlagte eller intenderte. Bølgene fra de private deler av arbeidsmarkedet slår først inn over de mest perifere deler av det statlige arbeidsmarkedet, ser det ut til. Hittil har det ikke vært noen tegn til å forsøke å komme opp med noe svar på om eller hvordan dette kan styres.

KAP. 8. DET STATLIGE ARBEIDSGIVERANSVAR I DANMARK OG I SVERIGE.

8.1. DANMARK.

I Danmark er den offentlige arbeidsgiverorganisering langt på vei lik den norske. Hele arbeidsgiveransvaret forvaltes i Lønns- og pris-departementet i Finansministeriet. På dette nivå inngås alle lønns- og arbeidsavtaler. Det er fastsatt sentraliserte lønnsregulativer. I tillegg til disse gis det en rekke standardiserte tillegg. Disse kan gis generelt i en sektor eller individuelt. Dette kan gi relativt store lønnsdifferanser.

De danske forskningsråd er underlagt Undervisningsministeriet. De ansatte der og stipendiatene lønnes som andre statsansatte, og inngår i det statlige avtaleverket.

Post- og Forsvars-etatene inngår egne avtaler, men de er direkte instruert om innholdet og avtalene sluttgodkjennes i ministeriet.

Av de store statsaksjeselskaper er det bare to: Data-selskapet og DONG (Det danske olje og naturgass-selskap). Disse slutter sine egne avtaler.

De statsansatte har ikke direkte medbestemmelsesrettigheter, men det skal være samarbeidsutvalg i bedrifter med mer enn 50 ansatte.

8.2. SVERIGE

I Sverige forvaltes statens arbeidsgiveransvar av Statens Arbetsgivarverk (SAV), på vegne av staten. Før 1965 ble ansvaret forvaltet direkte av regjeringen via de enkelte statsråder. I 1965 ble SAV opprettet og det ble lagt opp til et sterkt sentral-

isert forhandlingssystem.

SAV er et statlig verk som er underlagt full instruksjonsmyndighet fra regjeringen. Formell bruk av instruksjonsmyndigheten skjer imidlertid bare i liten grad. Uformelt er det en fortløpende dialog mellom SAVs ledelse og regjeringen. Hovedretningslinjene for den statlige personalpolitikken er fastlagt i en proposisjon som regjeringen la fram i 1985 (Proposition nr.219 1984-885). Hovedinnholdet i denne er en større grad av markeds-tilpasning og en tilnærming til forholdene i privat sektor. Under arbeidet med forhandlinger og avtaleforslag er det en løpende kontakt med de aktuelle statsråder, og instruksjon skjer da bare muntlig og uformelt. Alle avtaler skal imidlertid godkjennes av regjeringen.

SAVs ansvarsområde er hele statsforvaltningen, skoleverket, forsvaret og afførsverken (de store statlige tjenesteytende bedrifter så som Post, Tele, o.l.) (forvaltningsbedrifter). De statlige bolag (aksjeselskap) faller utenfor. Disse er organisert i en egen arbeidsgiverforening, SFO, som også har noen "almenne" foretak som medlemmer.

Det ser ikke ut til å oppstå problemer med å trekke skillelinjene mellom organer som er statsforvaltning, afførsverk eller bolag. Alle aktuelle organer syntes å ha en uproblematisk plassering i en av disse kategoriene.

På sentralt, hold i SAV forhandles det fram en hovedavtale med spilleregler for forhandlinger og konfliktløsning og en rammeavtale for hver tariff-periode. Så forhandles det om sektoravtaler, for nærmere fastlagte sektorer, og om lokale avtaler på det enkelte arbeids-sted. Dette skjer desentralt, men i overensstemmelse med generelle retningslinjer. Man har fremdeles en lønnskala, men det arbeides med å bryte ned dette systemet. Hele SAVs område er inndelt i "lønefelt", og alle stillinger er gitt ett område (for lønnsutvikling).

Det arbeides med å desentralisere en stadig større del av forhandlingene og avtalene. De enkelte enheter skal få større ansvar

for fastsetting av lønns- og arbeidsbetingelser. Det er samtidig åpnet for større differensiering både mellom ulike sektorer og mellom stillinger i en sektor. Begge disse tendenser henger sammen med ønsket om en større markedstilpasning av arbeidsvilkårene i staten. Bl.a. får nå flere afførsverk lage sine egne lønnsplaner. Det innebærer en svært utstrakt desentralisering av fastleggingen av innholdet i avtalene.

Det bør legges til dette at de svenske afførsverkene er underlagt et skjerp krav til produktivitet og effektivitet. De skal fullt ut finansieres av avgifter eller gebyrer og skal i tillegg betale fastsatte beløp av dette til staten. Innenfor disse rammene har de stor økonomisk frihet, bl.a. til lønnsfastsetting. Disse rammevilkårene henger sammen med at afførsverkene i stadig større grad nå må konkurrere med private foretak innenfor de tjenester de tilbyr. Dette gjelder spesielt samferdsel og kommunikasjontjenester.

En av retningslinjene for lønnsfastsettingen er at de statlige verk ikke skal operere med høyere lønnsnivå for de lavere stillingskategorier enn i privat sektor. Lønninger på sjefsnivå skal fastsettes individuelt etter kvalifikasjoner av en egen nemnd. Sjefs-lønningene bør ikke nødvendigvis bli like høye som de er i privat sektor, men det er satt som et mål at staten skal være i stand til å rekruttere og holde på dyktige personer også i slike stillinger. Dette gjelder bare høyere sjefsstillinger og visse andre særskilte stillinger som professorater. Det skal generelt tilstrebes en større grad av differensiering i statlig sektor.

De svenske statsansatte har vanligvis ikke større medbestemmelsesrettigheter enn privatansatte. Medbestemmelsesrettigheter er fastsatt i en egen lov som gjelder for arbeidslivet generelt.

De universitetsansatte er statsansatte. De fleste forskningsinstitutter er også statlige og faller inn under SAVs område. En del av forskningen på disse instituttene er imidlertid oppdragsforskning. SAV tilstreber imidlertid at uni-

versitet og høyskoler skal få større frihet til å ansette de personer de måtte ha behov for.

I personalforvaltningen ble det lagt vekt på å skille mellom det politiske og det profesjonelle system. Politikerne skulle angi mål og rammer for utviklingen. Den nærmere fastlegging bør skje i det profesjonelle systemet. Man har ment at den uklare blandingen mellom politisk og profesjonelt styre tidligere hadde vist seg å være uheldig. Den nødvendige korleksjon fra politisk hold burde komme ved uformell instruksjon innad og ikke ved eksterne direkte utspill i forhandlingssituasjoner.

8.3. OPPSUMMERING.

Såvel Sverige som Danmark synes å ha klarere definisjoner av hva som er statsforvaltning, offentlig tjenesteyting og statsaksjeselskaper med forretningsmessig drift enn man har i Norge. Klarere kategoriseringer av forvaltningen og av de statstilknyttede organer eller bedrifter vil være en stor fordel for å komme fram til klarere linjer for forvaltningen av det statlige arbeidsgiveransvaret og utviklingen av en personalpolitikk. Desentralisering eller fristilling på ulike områder i statsforvaltningen bør skje på en slik måte at det rettslige forhold til overordnet politisk myndighet klargjøres.

I begge land skilles det klart mellom statsforvaltning på den ene siden og aksjeselskaper med forretningsmessig drift på den andre siden.

Utviklingen i Sverige, der det har skjedd mest markante ting, kan oppsummeres i fire hovedpunkter:

- 1) Desentralisering av beslutningsmyndighet kombineres med en utstrakt instruksjonsmyndighet, som ikke brukes i utide. Rettslig sett er det ikke noe i veien for at delegasjon kombineres med mulighet til å overprøve eller instruere.

2) Man forsøker å komme fram til et klart skille mellom det politiske og det profesjonelle system, utad. Forhandlingene skal fullt ut ivaretas av profesjonelle. Dette frigjør politikerne fra å ta en mengde enkeltavgjørelser. Ansvarret vil imidlertid fullt ut hvile på politikerne.

3) Det åpnes for en betydelig differensiering mellom ulike statlige sektorer m.h.t. lønns- og arbeidsvilkår. Denne differensieringen utvikles lokalt. Det er lagt opp til generelle retningslinjer for dette, men det finner ikke sted noen total koordinering av differensieringen.

4) Den generelle retningslinje er nå markedstilpasning og ikke solidarisk lønnspolitikk. Forskjellene mellom det statlige og det private arbeidsmarked skal utjevnes.

KAP.9. AVSLUTTENDE KOMMENTARER

9.1. UKLAR RETTSLIG ORGANISASJONSFORM

Forskningsrådene har en uklar rettslig form. De er forvaltningsorganer, men de er også i sine vedtekter gitt ved kgl.res. gitt status som selvstendige. Denne selvstendigheten har aldri vært klargjort på noen rettslig sett tilfredsstillende måte verken spesielt i forhold til forskningsrådene eller generelt i forhold til bruken av en slik betegnelse på et offentlig organ. Dette skaper problemer såvel når de overordnede organer måtte ønske å gripe styrende inn, som ellers i den løpende prosess, fordi de ulike parter ikke vet hvem som kan ha det avgjørende ord. Det kan gjøre endringsprosesser i slike organers virksomhet eller organisering vanskelig.

Denne type rettslig uklarhet burde også være unødvendig. Forskningsrådene såvel som andre organer kan ha behov for en relativ selvstendighet i forhold til Regjering og departement, men det står ikke i motstrid til en klarere rettslig definisjon av denne selvstendigheten. Det forhold at Regjering og departement har instruksjonsmyndighet står heller ikke nødvendigvis i strid med at de enkelte organer i praksis får vide fullmakter på definerte delområder eller i praksis vises stor frihet og fleksibilitet, f.eks. ved sjeldnere bruk av instruksjonsmyndigheten.

Instruksjonsmyndigheten kan avgrenses ved lov, eller eventuelt ved Regjeringens eget vedtak, innenfor noen grenser (som det her ville føre for langt å komme inn på).

9.2. FORSKNINGSRÅDENES SELVSTENDIGHET OG DE PERSONALPOLITISKE KONSEKVENSER AV DETTE

I st.m.nr.35 (1975-76) har regjeringen og i innst.S nr.316 (1975-76) Kirke- og undervisningskomiteen gitt instruksjoner eller politiske retningslinjer for forskningsrådenes personalforvaltning. Her er det bl.a. vist til at forskningsrådenes relative selvstendighet i forhold til det statlige regelverket skal fastsettes særskilt.

Ut fra det som er kjent omkring rådenes og departementenes behandling av rådenes dannelselse av FIA, innmelding i NAF og forhandlingsutspill i denne forbindelse, må det kunne hevdes at de nevnte retningslinjer ikke har vært fulgt opp i tilstrekkelig grad eller på forsvarlig måte.

Dette gjelder spesielt rådenes innmelding i NAF, privat sektors arbeidsgiversammenslutning, noe som både innebærer overgivelse av formell beslutningsmyndighet i visse relasjoner og kontakt med en annen tradisjon innenfor arbeidsgiveransvaret. Det kan være ulike meninger om hensiktsmessigheten ved en slik omlegging. Det som påpekes her er at omleggingen har såvidt mange konsekvenser, bl.a. rettslige, at den bør vurderes nøye. Utgangspunktet for en slik vurdering er forskningsrådenes plass og oppgaver i den offentlige forvaltning.

Det forhold at forskningsrådene har gått til et slikt skritt kan imidlertid sees som et symptom på at de innenfor den offentlige sektor har hatt en utilfredsstillende tilretteleggelse av sitt arbeidsgiveransvar. Det kan også være et symptom på en uro på arbeidsmarkedet knyttet til større konkurranse om bestemte typer arbeidskraft og de problemer styringen innenfor den offentlige sektor her byr på.

9.3. PERSONALPOLITIKKEN I OFFENTLIG OG PRIVAT SEKTOR

Hoved- og tariffavtaler i offentlig og privat sektor inneholder flere generelle ulikheter som er begrunnet i institusjonelle og rettslige ulikheter ved de to sektorer. Det er i dag uklart i hvilken grad disse ulikhetene bør eller på sikt kan opprettholdes. Det knytter seg i alle fall problemer til hvordan organer og bedrifter som verken er typiske forvaltningsorganer eller typiske private bedrifter skal forholde seg til slike avtale-vilkår som medbestemmelsesrett, tillitsvalgtes rettigheter, lønnsplaner og lønnsdifferensiering.

De ovenfor nevnte problemer blir spesielt prekære i situasjoner der faglig sett relativt like arbeidsplasser, men med ulik institusjonell tilknytning til privat eller statlig sektor tilbyr ulike arbeidsvilkår og samtidig konkurrerer om samme type arbeidskraft som det er knapphet på. Dette gjelder bl.a. høyt kvalifiserte forskere som i dag tilbys svært ulike vilkår på statlige, andre offentlige og private arbeidsplasser. Spørsmålet blir da om det tvinger seg fram en harmonisering av arbeidsmarkedet.

Spørsmålene om arbeidsmarkedets differensiering med hensyn til type arbeidsplasser (statlig/privat) og med hensyn til lønn etter etterspørsel blir spesielt prekære for staten når staten selv begynner å opptre differensiert i begge de to relasjoner. Det skulle fremgå av dette notat at det i dag er tendenser til en slik utvikling. Denne kan være uunngåelig og det kan være ønskelig. Dette er til dels spørsmål av økonomisk og normativ art som ikke skal behandles her. Poenget i denne sammenheng er å påpeke at utviklingen i dag synes lite styrt og nærmest tilfeldig, sett i forhold til de politiske myndigheter. En differensiering av det statlige arbeidsmarkedet, såvel det som er institusjonelt statlig som det som er statlig finansiert, reiser store problemer som man bør forholde seg til for i hvert fall å vurdere mulighetene for en viss form for styring. Man bør da i alle fall vurdere hvilke statlige sektorer som bør tilby relativt bedre vilkår enn andre. Dersom en differensiering synes vanskelig å unngå på noen sektorer, må det vurderes om også andre sektorer

bør trekkes med i en slik prosess.

I dette notat er det forsøkt illustrert at arbeidsmarkedet innenfor forskningssektoren differensieres såvel organisatorisk som lønnsmessig. Det er universitet og høyskoler som er de mest statlige organer innenfor sektoren. De er mest styrt og kommer da dårligst ut i forhold til markedet i den forstand at de har dårligst muligheter til å tilby fleksible avlønningmuligheter i en situasjon med stor konkurranse om knapp arbeidskraft.

Ved valg av organisasjonsformer i det offentlige er det mange elementer som må vurderes. Noen av disse er nevnt i kap.3.1. Her skal det bare understrekes at det relative behov for politisk styring bør veie tungt i valg av forhold til de politiske myndigheter. Andre elementer vil det ofte være lettere å tilpasse, f.eks. personal- og økonomiforvaltnings-reglementer. I vurderingen av behov for politisk styring må det legges stor vekt på hva slags virksomhet det dreier seg om og hvilke behov virksomheten skal tilfredsstille.

LITTERATUR

- Andenas, Johs.: "Statsforfatningen i Norge." TANO 1986.
- Andersen, Kristen: "Arbeidsretten og organisasjonene." Oslo 1956
- Boe, Erik: "Distriktenes Utbyggingsfond." Tanum, 1979.
- Boe, Erik: "Stortingsmeldinger og innstillinger til Stortinget - vedtak, tilråding eller en mellomting." Tidsskrift for Rettsvitenskap 1984, s.170.
- Eckhoff, Torstein: "Forvaltningsrett." TANO. 1986.
- Eriksen, Erik : "Teknisk-industriell forskning i Norge." 1985.
- Evju, Stein og Jakhelln, Henning m.fl. : "Arbeidsrettslige emner." Universitetsforlaget 1979.
- Frihagen, Arvid: "NAVF's forvaltningsrettslige stilling." Universitetsforlaget. 1971.
- Frihagen, Arvid: "Forvaltningsrett, I, II og III." Universitetsforlaget. 1977.
- Jakhelln, Henning: "Tjenestemannsrett og omorganisering av forvaltningsbedrifter." Institutt for offentlig rett, Skriftserie nr. 3/84.
- Mestad, Ola: "Statoil og statleg styring og kontroll." Marius, Nordisk institutt for Sjørett, nr.105, 1984.
- Skoie, Hans : "Forskningens organisering i Norge."
- Smith, Carsten : "Grunnlovens § 19 og demokratisering av statsbankene." Vedlegg til NOU 1976:52.

Smith, Eivind : "Organisasjoner i fiskeriforvaltningen." Tanum 1979.

Smith, Eivind : "Uttalelser i Stortingsdokumenter og -debatter som bærere av egne rettsplikter for regjeringen." Tidsskrift for Rettsvitenskap. 1983. s.230.

Saastad, Edvin og Debes, Jan : "Om lov om statens tjenestemenn m.m.". Tanum - Norli 1984.

OFFENTLIGE MELDINGER, INNSTILLINGER, M.V.

Ot.prp. nr.3 (1979-80): Om lov om stiftelser m.m..

Ot.prp. nr.72 (1981-82): Lov om statens tjenestemenn m.m..

St.meld. nr.35 (1975-76): Om forskningens organisering og finansiering.

Innst.S. nr.290 (1975-76). (Om st.m.nr.35).

St.meld. nr.119 (1980-81) : Om utviklingen i forskningens organisering og finansiering.

St.meld. nr.54 (1982-83): Om teknisk-industriell forskning og utvikling.

St.meld. nr.60 (1984-85): Om forskning i Norge.

Innst.S. nr.316 (1984-85). (Om st.m.nr.60)

St.prp.nr.1 (1985-86) for Industridepartementet.

Dok.nr.1 (1980-81).

Dok.nr.1 (1983-84).

Innst.S.nr.273 (1982-83)

Dok.nr.1 (1985-86).

Hovedkomitéen for norsk forskning: Organisering av forskningsvirksomheten i Norge. Melding nr. 6. 1982.

Norges Offentlige Utredninger: Stortingets kontroll med forvaltningen m.v.. NOU 1972: 38. (Også Dok.nr.7 1972-73).
Innst.S. nr.277 (1976-77). (Om Dok.nr.7)

Norges Offentlige Utredninger: Samordning av statens arbeidsgiverinteresser. NOU 1979: 30.

Norges Offentlige Utredninger: Forskning, teknisk utvikling og industriell innovasjon. NOU 1981: 30A. (Thulin-utvalget).

Norges Offentlige Utredninger: Grunnforskningens vilkår i Norge. NOU 1981:46.

