

Nr 164

Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring i statstjänstemannalagen (1965: 274), m. m.; given Stockholms slott den 23 oktober 1970.

Kungl. Maj:t vill härmed, under åberopande av bilagda utdrag av statsrådsprotokollet över finansärenden och lagrådets protokoll, föreslå riksdagen att antaga härvid fogade förslag till

- 1) lag om ändring i statstjänstemannalagen (1965: 274),
- 2) lag om ändring i kommunaltjänstemannalagen (1965: 275).

Under Hans Maj:ts

Min allernådigste Konungs och Herres frånvaro:

BERTIL

Bertil Löfberg

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås vissa ändringar i stats- och kommunaltjänstemannalagarna. Ändringarna innebär att anställningsvillkoren för de offentliga tjänstemännen i ökad omfattning skall kunna bli föremål för avtal. Det föreslås sålunda att allmänna frågor om arbetstidens förläggning skall göras avtalsbara. Förslaget grundar sig på ett delbetänkande som överlämnats av förhandlingsutredningen. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 1971.

**1) Förslag
till
Lag
om ändring i statstjänstemannalagen (1965: 274)**

Härigenom förordnas, att 3 § statstjänstemannalagen (1965: 274) skall ha nedan angivna lydelse.

(Nuvarande lydelse)

(Föreslagen lydelse)

3 §.

<p>I anställningsförhållande — — — — — i avtal. Avtal må — — — — — i övrigt; b) myndighets arbetsuppgifter, ledningen och fördelningen av arbetet inom myndigheten, <i>arbetstidens förläggning</i> eller rätt till annan ledighet än semester;</p>	<p>b) myndighets arbetsuppgifter, ledningen och fördelningen av arbetet inom myndigheten eller rätt till annan ledighet än semester;</p>
<p>c) anställnings- eller — — — myndighets beslutanderätt. Har avtal — — — — — utan verkan.</p>	

—————

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1971.

2) Förslag

till

Lag**om ändring i kommunaltjänstemannalagen (1965: 275)**

Härigenom förordnas, att 2 § kommunaltjänstemannalagen (1965: 275) skall ha nedan angivna lydelse.

*(Nuvarande lydelse)**(Föreslagen lydelse)***2 §.**

I anställningsförhållande — — — — — i avtal.

Avtal må — — — — — i övrigt;

b) myndighets eller inrättnings arbetsuppgifter, ledningen och fördelningen av arbetet inom myndigheten eller inrättningen, *arbetstidens förläggning* eller rätt till annan ledighet än semester;

b) myndighets eller inrättnings arbetsuppgifter, ledningen och fördelningen av arbetet inom myndigheten eller inrättningen eller rätt till annan ledighet än semester;

c) anställningsvillkor som — — — — — anställnings upphörande.

Har avtal — — — — — utan verkan.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1971.

Utdrag av protokollet över finansärenden, hållet inför Hans Maj:t Konungen i statsrådet på Stockholms slott den 9 oktober 1970.

Närvarande:

Statsministern PALME, ministern för utrikes ärendena NILSSON, statsråden STRÄNG, ANDERSSON, LANGE, HOLMQVIST, ASPLING, SVEN-ERIC NILSSON, GEIJER, MYRDAL, ODHNOFF, WICKMAN, MOBERG, BENGTSSON, NORLING, LÖFBERG, CARLSSON.

Statsrådet Löfberg anmäler efter gemensam beredning med statsrådets övriga ledamöter fråga om *avtalsfrihet beträffande arbetstidens förläggning för offentliga tjänstemän* och anför.

1. Inledning

Förhandlingsutredningen¹, som tillsattes med stöd av Kungl. Maj:ts be- myndigande den 7 april 1967, har den 25 juni 1970 avlämnat en promemoria *Fråga om avtalsfrihet beträffande arbetstidens förläggning* (Stencil Fi 1970: 8).

Efter remiss har yttranden över promemorian avgetts av rikspolisstyrelsen, kriminalvårdsstyrelsen, överbefälhavaren, försvarets civilförvaltning, karolinska sjukhuset, poststyrelsen, televerket, statens järnvägar (SJ), statens vägverk, sjöfartsverket, generaltullstyrelsen, statens avtalsverk, universitetskanslersämbetet, skolöverstyrelsen, arbetsdomstolens ordförande, statens vattenfallsverk, riksdagens förvaltningskontor, Svenska kommunförbundet, Svenska landstingsförbundet, Statsanställdas förbund (SF), Statstjänstemännens riksförbund (SR), Sveriges akademikers centralorganisation (SACO), Tjänstemännens centralorganisations statstjänstemannasektion (TCO-S), Svenska kommunalarbetareförbundet och Sveriges kommunaltjänstemannaförbund.

Universitetskanslersämbetet har bifogat yttranden av rektorsämbetena vid karolinska institutet, universiteten i Stockholm och Umeå samt tekniska högskolan i Stockholm. Skolöverstyrelsen har överlämnat yttranden från lärarhögskolorna i Stockholm, Göteborg och Uppsala, länskolnämnderna i

¹ Ledamöter statssekreteraren Arne Aldestam, ordf., borgmästaren Georg Ericsson, avdelningschefen Åke Gustafsson, justitierådet Nils Mannerfelt och departementsrådet Jan-Christian Montelius. Experter bl. a. direktören i Svenska kommunförbundet Eugen Björkman och direktören i Svenska landstingsförbundet Eric Johansson.

Stockholms, Kristianstads och Gävleborgs län samt från Birgittaskolan och Tomtebodaskolan.

2. Gällande ordning

Enligt den lagstiftning om de offentliga tjänstemännens förhandlingsrätt som trädde i kraft den 1 januari 1966 (prop. 1965: 60, K2LU 1, rskr 267) har dessa tjänstemän samma rätt som tidigare tillkommit arbetstagare i allmänhet att genom sina organisationer förhandla och sluta kollektivavtal om lön och andra anställnings- eller arbetsvillkor. Lagen (1936: 506) om förnings- och förhandlingsrätt är sålunda i princip tillämplig på dem. Rätten för de offentliga tjänstemännen att träffa avtal är emellertid i vissa hänseenden begränsad. Grundläggande bestämmelser om deras rättsställning meddelas i statstjänstemannalagen (1965: 274) och kommunaltjänstemannalagen (1965: 275). I 3 § statstjänstemannalagen och 2 § kommunaltjänstemannalagen anges vissa ämnen som har undantagits från möjligheten till avtalsreglering. Sålunda får avtal inte träffas om bl. a. tjänsteorganisationens utformning, myndighets eller inrättnings arbetsuppgifter, ledningen och fördelningen av arbetet inom myndigheten eller inrättningen, arbetstidens förläggning eller rätt till annan ledighet än semester.

Till grund för prop. 1965: 60 låg en departementspromemoria De offentliga tjänstemännens förhandlingsrätt (SOU 1963: 51). I promemorian föreslogs att det avtalsbara området skulle avgränsas på visst sätt. Bl. a. skulle avtal ej få träffas om arbetstidens förläggning. Vid remissbehandlingen av promemorian lämnades förslaget till avgränsning utan erinran av flertalet remissinstanser. I några yttranden kritiserades emellertid förslaget att arbetstidens förläggning skulle vara undantagen från avtalsbarhet.

Beträffande vad som borde undantas från avtalsbarhet yttrade departementschefen i nämnda proposition (s. 117) att det även enligt hans mening inom det offentliga tjänstemannaområdet fanns vissa frågor som inte lämpligen borde regleras i kollektivavtal. Han syftade därvid i första hand på sådana frågor av rent eller övervägande organisatorisk art såsom vad slags verksamhet det allmänna skall bedriva eller hur denna verksamhet lämpligen bör handhas. Enligt departementschefen borde det ankomma på statsmakterna och, inom det kommunala området, kommunernas beslutande organ att besluta i sådana frågor oberoende av organisationer som främst företräder de anställdas intressen som löntagare. I fråga om arbetstidens förläggning erinrade han (s. 143) om att på den privata arbetsmarknaden arbetsgivaren inte sällan förbehållit sig bestämmanderätten i den frågan. En personalorganisation hade under remissbehandlingen framhållit att det inom sådana områden där tjänstgörings- och turlistor förekom kunde vara nödvändigt för driftens upprätthållande att myndigheten hade det slutliga

avgörandet när det gällde arbetstidens förläggning. Departementschefen ansåg för sin del att det inte kunde komma i fråga, att den offentliga arbetsgivaren avhände sig bestämmanderätten i fråga om arbetstidens förläggning på sådana områden som t. ex. försvaret, sjukvården, socialvården och kommunikationsväsendet. Även om behovet av en ensidig reglering kunde synas vara mindre framträdande på andra områden, fann han det inte möjligt att göra skillnad mellan olika förvaltningsområden. Han framhöll slutligen att arbetstidens förläggning var av väsentlig betydelse för de anställda och att arbetsgivaren därför liksom tidigare vid behov borde samråda med personalen, innan större förändringar vidtogs.

Lagrådet anmärkte (s. 273) att frågor om t. ex. arbetstidens förläggning inte torde kunna hållas utanför förhandlingar om tjänstemännens löner trots att avtal inte fick träffas i sådana frågor. Någon erinran i sak mot avgränsningen av det avtalsbara området hade lagrådet inte.

I motioner i anslutning till propositionen yrkades att arbetstidens förläggning skulle vara avtalsbar. Utskottet biträdde också motionärernas uppfattning på denna punkt. Enligt utskottets mening var det inte realistiskt att vid förhandlingarna skilja på frågorna om arbetstidens förläggning och de ekonomiska förmånerna. De skäl för avtalsförbud, som departementschefen angett, syntes inte hindra avtalsbarhet, eftersom man kunde räkna med att det allmännas förhandlingsorgan utan stöd av lagbestämmelser skulle förbehålla det allmänna erforderlig bestämmanderätt.

I en reservation till utskottets utlåtande avstyrktes emellertid motionärernas yrkande om avtalsbarhet i fråga om arbetstidens förläggning under hänvisning till i huvudsak de skäl som departementschefen anfört.

Debatten i kamrarna om förhandlingsrättsreformen (1965: I: 25 s. 27, 1965: II: 25 s. 104) ägnades till väsentlig del frågan om avtalsbarhet eller avtalsförbud beträffande arbetstidens förläggning.

Kamrarna biföll med knappa majoriteter reservationen till utskottets utlåtande, dvs. propositionens förslag att arbetstidens förläggning skulle undantas från avtalsbarhet.

3. Arbetstidens förläggning

Statstjänstemän

Den nuvarande utformningen av 3 § statstjänstemannalagen innebär bl. a. att avtal får träffas om arbetstidens längd men däremot inte om dess förläggning. Frågan om arbetstidsförläggning kan emellertid bli föremål för överläggningar mellan staten och personalorganisationerna.

Ett allmänt arbetstidsavtal (ARB) har den 11 juli 1969 träffats mellan statens avtalsverk och personalorganisationerna. De tjänstemän som omfattas av ARB indelas i detta avtal i två arbetstidsgrupper, A och B. Till grupp

A hänförs huvudsakligen tjänstemän, vilkas tjänstgöring regelbundet är förlagd till vardag utom lördag och som har en ordinarie arbetstid av 40 timmar 50 minuter för kalendervecka under månaderna september—april och 37 timmar 30 minuter för kalendervecka under månaderna maj—augusti (7 §). Till grupp B hänförs främst tjänstemän med servicefunktioner, t. ex. polismän och anställda inom tullen och vid kommunikationsverken. För sådan tjänsteman är den ordinarie arbetstiden 42 timmar 30 minuter för vecka eller, om begränsningsperioden är längre, 42 timmar 30 minuter i genomsnitt för vecka. Angivna tid kan under viss förutsättning vara bestämd till 40 timmar (10 §).

I anslutning till de förhandlingar om arbetstidens längd som ledde fram till ARB skedde överläggningar mellan företrädare för finansdepartementet och personalorganisationerna om arbetstidens förläggning. Vid dessa överläggningar nåddes enighet om reglerna för förläggning av arbetstid. Dessa regler intogs sedermera i kungörelsen (1969: 564) om förläggning av arbetstid (i det följande kallad förläggningsskugörelsen). Kungörelsen avser den ordinarie arbetstidens förläggning för sådan statlig eller icke-statlig tjänsteman, på vilken ARB tillämpas. I fråga om personal vid myndigheter, för vilka 14 § allmänna verksstadgan (1965: 600, ändrad senast 1969: 565) gäller, innehåller den kompletterande föreskrifter till detta stadgande. Såvitt gäller tjänsteman i arbetstidsgrupp A föreskrivs i kungörelsen att arbetstiden under perioden september—april skall läggas ut med 8 timmar 10 minuter för arbetsdag samt under perioden maj—augusti med 7 timmar 30 minuter för arbetsdag (6 §). I fråga om tjänsteman i grupp B föreskrivs bl. a., att vid förläggning av den ordinarie arbetstiden skall tillämpas ett system med arbets- och viloperioder och att myndigheten så vitt möjligt skall bestämma förläggningen av denna arbetstid i förväg genom s. k. fast lista (9—10 §§). I kungörelsen avses med uttrycket fast lista en handling som gäller för minst en vecka och i vilken i förväg angetts en eller flera tjänstgöringsturer som är avsedda att fullgöras på ordinarie arbetstid. Innan fast lista fastställs av myndigheten, skall förslag till lista överlämnas till personalorganisation som representerar berörda tjänstemän. Tillmötesgår inte myndigheten ändringsförslag från personalorganisation, skall tillfälle till överläggning beredas organisationen. Om enighet inte uppnås vid överläggningen, skall arbetstids- eller tjänstgöringsnämnd, om sådan finns, höras innan myndigheten avgör frågan (11 §). Kungörelsen innehåller också föreskrifter om arbetsperiods och viloperiods längd och antalet arbetspass under en arbetsperiod samt antalet fridagar per år (13—19 §§).

Statligt anställda som inte är tjänstemän

I fråga om statsanställd arbetarpersonal kan arbetstidens förläggning regleras genom avtal. I det ramavtal, som träffats mellan statens avtalsverk och SF för åren 1969—1971 sägs att den ordinarie arbetstiden skall förläggas i enlighet med bestämmelser i specialavtal (4 §). I specialavtalen regleras emellertid aldrig turlistor e. d. De fastställs för varje arbetsplats av arbetsgivaren efter samråd med personalen. Ett specialavtal kan sålunda ofta innehålla föreskrift att arbetsledningen skall efter samråd med personalrepresentant upprätta tjänstgöringslista som anger de olika tjänstgöringsturer och de raster som infaller under dessa turer. Det brukar då också finnas en föreskrift att turfördelningslista skall, om det är möjligt, ange de fasta turer för stadigvarande arbetare under månaden eller avlöningsperioden och att den skall vara personalen till handa om möjligt minst fem dagar före månadsskiftet eller periodens inträde.

Kommunalanställda tjänstemän

Enligt 2 § kommunaltjänstemannalagen gäller detsamma för de kommunala tjänstemännen som för statstjänstemännen, nämligen att avtal får träffas om arbetstidens längd men inte om dess förläggning. Något arbetstidsavtal motsvarande ARB har inte träffats på det kommunala området. Inte heller har det förts centrala överläggningar om arbetstidens förläggning som skett på den statliga sektorn. Däremot ingår bestämmelser om arbetstidens längd i det kollektivavtal som träffats mellan kommunförbunden och personalorganisationerna under Allmänna bestämmelser för tjänstemän (ABT 70 för kommunförbundet och LABT 70 för landstingsförbundet). I bestämmelserna föreskrivs vidare bl. a. att för tjänsteman som inte har normal dagarbetstid bör tjänstgöringstidens förläggning anges i turlista e. d. som fastställs av arbetsgivaren efter överläggning med personalen. I vissa fall har anvisningar om arbetstidens förläggning utfärdats av arbetsgivaren. Sålunda har Svenska kommunförbundet efter överläggningar med personalorganisationerna utfärdat sådana anvisningar.

Kommunalt anställda som inte är tjänstemän

För de kommunalt anställda arbetarna gäller att också arbetstidens förläggning kan regleras genom avtal. Bestämmelser i sådant avseende har även tagits in i de kollektivavtal som träffats mellan kommunförbundet och personalorganisationerna. I fråga om anställda med dagarbetstid har det i avtalen föreskrivits hur arbetstiden skall vara förlagd. Parterna har dock getts möjlighet att lokalt komma överens om annan förläggning. När det gäller arbetstagare med annan arbetstid än dagarbetstid, föreskrivs i avtalen att ar-

betstidens fördelning och längd skall anges i turlista som fastställs av arbetsledningen, sedan överläggningar ägt rum med personalen. Det finns också vissa bestämmelser om hur lång tid i förväg som varsel om ändring av arbetstidens förläggning skall ges för att sådan ändring skall få ske. Detaljreglering av arbetstidens förläggning genom turlistor e. d. har sålunda inte blivit föremål för förhandlingar mellan parterna.

Privatanställda

Inom den privata sektorn kan avtal träffas om arbetstidens förläggning. I riksavtalen, vilka träffas på Svenska arbetsgivareföreningens och Landsorganisationens förhandlingsområde, anges ibland vissa ramar för arbetstidens förläggning. Så stadgas t. ex. i textilindustrins avtal att den ordinarie arbetstiden vid dagarbete skall förläggas mellan kl. 6 och 18 alla dagar utom lördagar, då den förläggs mellan kl. 6 och 14. I övrigt hänvisas i allmänhet till att arbetstidens förläggning får fastställas i lokala avtal. I vissa avtal ges anvisningar för det fall att de lokala parterna inte kan enas. Om inga sådana anvisningar ges, gäller regeln att arbetsgivaren i sista hand bestämmer hur arbetstiden skall förläggas. Frågan om arbetsgivaren vid det enskilda företaget har rätt att ändra förläggningen av den ordinarie arbetstiden inom de gränser, som kollektivavtalet anger, har av arbetsdomstolen besvarats ja-kande (se t. ex. arbetsdomstolens domar 1962: 1 och 1964: 18). Frågor som uppkommer i samband med att turlistor upprättas avgörs alltid av arbetsgivaren, som dock först överlägger med representanter för personalen.

4. Ny arbetstidslag

I prop. 1970: 5 framlades förslag till en allmän arbetstidslag som i princip skulle omfatta alla arbetstagare, dvs. också anställda i offentlig tjänst.

Andra lagutskottet (1970: 1) behandlade i samband med propositionen motioner beträffande frågan om stats- och kommunaltjänstemäns rätt att sluta avtal om arbetstidens förläggning. I två likalydande motioner (I: 504 och II: 591) framhölls att den nya arbetstidslagstiftningen kommer att medföra ett ökat behov av att träffa kollektivavtal om arbetstidens förläggning för de offentliga tjänstemännen. Enligt motionärerna hade de kommunala arbetsgivarna inte bara hävdat, att kommunaltjänstemannalagen uteslöt avtal om arbetstidens förläggning, utan även avvisat förhandlingar i andra former. Motionärerna ansåg att nuvarande inskränkningar i förhandlings- och avtalsrätten borde upphävas och hemställde att riksdagen skulle begära förslag av Kungl. Maj:t om sådan ändring i berörda lagar att avtalsförbudet om arbetstidens förläggning togs bort. I två andra likalydande motioner (I: 859 och II: 1013) yrkades att riksdagen för egen del skulle besluta om

ändringar i stats- och kommunaltjänstemannalagarna av denna innebörd. Även i dessa motioner motiverades yrkandet med den nya situation som arbetstidslagen föranledde.

Utskottet tillstyrkte propositionen och uttalade såvitt gällde motionerna att tolkningen av begreppet arbetstidens förläggning hade vållat vissa svårigheter vid tillämpningen av stats- och kommunaltjänstemannalagarna. I och med att det i propositionen uttalades, att nämnda lagar inte hindrade de offentliga tjänstemännen att fullt ut utnyttja dispositiviteten i den föreslagna arbetstidslagen, hade begreppet i viss utsträckning blivit avgränsat. Sålunda skulle under detsamma inte hänföras frågor som var föremål för reglering i arbetstidslagen, dvs. den ordinarie arbetstidens, jourtidens och övertidens längd samt begränsningsperiodens längd. Utvidgningen av arbetstidslagens tillämpningsområde nödvändiggjorde därför inte i och för sig ändring av reglerna för de offentliga tjänstemännens förhandlingsrätt. Å andra sidan var det uppenbart att den föreslagna lagen i ökad omfattning kom att aktualisera samverkan mellan avtalsparterna på det statliga och kommunala arbetsfältet i arbetstidsfrågor. Detta förhållande — liksom de skäl som motionärerna i övrigt anfört till stöd för sina yrkanden — motiverade enligt utskottets mening att en översyn gjordes av de aktuella bestämmelserna. Den omständigheten att förhandlingsutredningen hade att bland många andra frågor även behandla frågan om begränsningarna i förhandlings- och avtalsrätten för de offentliga tjänstemännen gjorde att resultatet av en sådan översyn borde kunna föreligga ganska snart. Vad utskottet anfört i anledning av berörda motionsyrkanden borde bringas till Kungl. Maj:ts kännedom.

Riksdagen biföll utskottsutlåtandet (rskr 1970: 85). Allmän arbetstidslag (1970: 103) har utfärdats att gälla fr. o. m. den 1 januari 1971.

5. Förhandlingsutredningen

Utredningen erinrar inledningsvis om att det ingår i dess arbetsuppgifter att — som ett led i en allmän översyn av bestämmelserna om de offentliga tjänstemännens förhandlingsrätt — pröva frågan om eventuella ändringar i nuvarande avgränsning mellan avtalsbara och inte avtalsbara anställnings- eller arbetsvillkor. Den avser därvid att undersöka vilka möjligheter som kan föreligga att ytterligare öka de anställdas inflytande över arbetsvillkoren. Emellertid har utredningen funnit att frågan om avtalsbarhet beträffande arbetstidens förläggning bör kunna prövas redan innan den allmänna översynen är klar. En anledning härtill är att ett resultat i denna begränsade fråga borde kunna nås ganska snabbt. De starka önskemål om en snar lösning av frågan, som har kommit från fackligt håll och som också har framförts i samband med riksdagsbehandlingen av förslaget till allmän

arbetstidslag, har givetvis också beaktats. Om frågor beträffande arbetstidens förläggning skall bli avtalsbara, bör enligt utredningen de lagändringar som följer härav lämpligen träda i kraft samtidigt med den nya arbetstidslagen, alltså den 1 januari 1971.

Under förarbetena till 1965 års förhandlingsrättsreform nämndes som ett skäl mot avtalsfrihet i fråga om arbetstidens förläggning att arbetsgivarna på den privata marknaden ofta hade förbehållit sig bestämmanderätten i dessa frågor. Av upplysningar som utredningen inhämtat rörande förhållandena på den privata marknaden framgår att de centrala avtalen i allmänhet föreskriver vissa tidsramar inom vilka arbetstiden skall förläggas, medan den närmare förläggningen av arbetstiden hänskjuts till förhandlingar på det lokala planet. Upplysningarna ger vid handen att förläggningsfrågorna på den privata marknaden har kunnat lösas utan större svårigheter och att en reglering av arbetstidens fördelning mellan olika anställda vid samma företag inte har eftersträvat av arbetstagarnas organisationer vid förhandlingarna. Erfarenheterna från detta område föranleder därför enligt utredningens mening inte till större betänkligheter mot att införa avtalsbarhet.

Vid förhandlingsrättsreformen framhölls vikten av att det slutliga avgörandet om arbetstidens förläggning på vissa områden förbehölls myndigheterna av hänsyn till driftens upprätthållande och särskilt uttalades farhågor för att avtalsbarheten skulle försämra möjligheterna för myndigheter med servicefunktioner att fullgöra sina uppgifter. Utredningen är medveten om vikten av att den ifrågasatta utvidgningen av förhandlingsrätten inte skapar svårigheter på områden där arbetstiden måste förläggas även till kvälls- och nattid samt till lördag och söndag. Den erinrar emellertid om att de anställdas organisationer redan nu medverkar vid myndigheternas fördelning av arbetstiden mellan olika arbetstagare. Förslag till tjänstgöringslista lämnas över till berörd personalorganisation som bereds tillfälle till överläggningar, innan listan fastställs. Det är naturligt att arbetstagarna får tillfälle till sådan medverkan vid myndigheternas beslut om den individuella förläggningen av arbetstiden, anser utredningen, som också uttalar att den tillämpade ordningen tycks ha fungerat väl. I detta sammanhang erinrar utredningen om att myndigheterna som ett led i sin uppgift att organisera arbetet har att fastställa vilka dagar och tider på dygnet som verksamheten skall fortgå. Den fördelning av förekommande arbetsuppgifter mellan olika arbetstagare, som därpå sker genom turlistor eller på annat sätt, ingår enligt utredningens mening i myndighetens befogenhet att leda och fördela arbetet och tillhör på grund härav inte de frågor varom avtal får träffas. Utredningen hänvisar som stöd för sistnämnda uppfattning till uttalanden av arbetsdomstolen.

Med den avgränsning av begreppet arbetstidens förläggning, som utredningen utgår från, omfattar detsamma sådana allmänna frågor som t. ex.

arbets- och viloperiods längd, antalet arbetspass under en arbetsperiod samt antalet fridagar per år. Utredningen erinrar om att sådana frågor redan nu varit föremål för centrala överläggningar mellan personalorganisationerna och staten och att det därvid har visat sig möjligt att nå enighet om dem. Från de synpunkter som utredningen har att beakta finns det knappast någon principiell skillnad mellan dessa spörsmål och sådana som vid 1965 års förhandlingsrättsreform fördes till det avtalsbara området. Utredningen finner därför övervägande skäl tala för att inte längre hänföra arbetstidens förläggning till frågor varom avtal inte får träffas.

Slutligen framhåller utredningen att förslaget inte innebär någon ändring i gällande ordning när det gäller den fördelning av arbetet mellan olika arbetstagare som sker genom upprättande av tjänstgöringslistor e. d. Överläggningsrätten bör bestå. Eftersom dessa frågor ingår i arbetsgivarens rätt att leda och fördela arbetet, säger sig utredningen ha anledning återkomma till dem vid sin fortsatta prövning av innehållet i 3 § statstjänstemannalagen och 2 § kommunaltjänstemannalagen.

Förslag till de ändringar som behövs i 3 § statstjänstemannalagen och 2 § kommunaltjänstemannalagen läggs fram av utredningen med den utgångspunkten att förläggningsskugörelsen skall gälla till dess kollektivavtal i tillämpliga delar träffats beträffande de i kugörelsen behandlade frågorna.

6. Remissyttrandena

Utredningens förslag har i princip godtagits av samtliga remissinstanser. Några myndigheter har emellertid uttalat tveksamhet med hänsyn till reformens konsekvenser inom deras verksamhetsområden. *Överbefälhavaren* framhåller sålunda att frågan om arbetstidens förläggning för försvaret är mycket komplicerad p. g. a. krigsmaktens organisation och struktur. Enligt överbefälhavaren kan avtalsfrihet tänkas om garantier skapas för att myndigheten i sista hand beslutar i sådana frågor om arbetstidsförläggning som direkt påverkar verksamheten. *Poststyrelsen* vill inte motsätta sig förslaget även om styrelsen befarar att detta kan medföra sådana avtal om arbetstidsförläggning, att det kan bli nödvändigt för postverket att begränsa sin verksamhet t. ex. i fråga om att hålla postanstalt öppen och att dela ut post. När styrelsen tar denna ställning sker det i förväntan att avtalsparterna skall sträva efter att nå sådana lösningar att inte tillämpningen medför begränsningar av postverkets verksamhet. *SJ* ser helst att frågor om arbetstidsförläggning inte görs avtalsbara. Härvid åberopas det speciella krav på förläggningen av arbetstid på olika tider på dygnet, som ställs inom *SJ* för att verksamheten skall kunna drivas på ett ekonomiskt sätt. I likhet med poststyrelsen understryker *SJ* starkt kravet på att ett avtal om förläggning

av arbetstid utformas så, att det inte blir begränsningar av SJ:s verksamhet eller möjligheter att effektivt utnyttja den ordinarie arbetstiden. De två *kommunförbunden* understryker också vikten av att förslaget inte medför att myndigheternas möjligheter att upprätthålla verksamheten i nödvändig omfattning blir beskurna.

Utredningens gränsdragnin g mellan frågor som faller in under begreppet leda och fördela arbetet resp. begreppet arbetstidens förläggning har godtagits av så gott som alla myndigheter, kommunförbunden och några personalorganisationer. För flertalet av myndigheterna och de två kommunförbunden synes själva avgränsningen ha utgjort en förutsättning för att utredningens förslag skulle godtas. *Statens avtalsverk* anför att förhandlingsutredningen har till uppgift att göra en totalöversyn av 3 § statstjänstemannalagen och 2 § kommunaltjänstemannalagen. I avvaktan på en slutlig reglering av uppdelningen i frågor som är avtalsbara och inte avtalsbara kan det under ett övergångsskede uppstå vissa gränsdragnings svårigheter. Avtalsverket utgår från att det är avsett att förhandlingarna om arbetstidens förläggning skall ske med utgångspunkt i vad som gäller i fråga om verksamhetens bedrivande. *Kommunförbunden* framhåller att olägenheterna av den ökade avtalsfriheten kan förutses bli mindre genom utredningens förslag att frågor om att fastställa tider när myndighet skall bedriva verksamhet eller om att upprätta turlistor inte kommer att hänföras till det avtalsbara området.

Av de instanser som yttrat sig om avgränsningen har några haft kritiska synpunkter. *Universitetskanslersämbetet* anför sålunda att utredningen synes på ett olyckligt sätt ha avlägsnat sig från vad som enligt vanligt språkbruk brukar läggas in i begreppet arbetstidens förläggning genom att betrakta den av arbetsgivaren i det enskilda fallet verkställda fördelningen av arbetsuppgifterna genom tjänstgöringslistor etc. inte som förläggning av arbetstid utan som ett utflöde av arbetsgivarens rätt att leda och fördela arbetet. Ett sådant betraktelsesätt är enligt ämbetet ägnat att skapa förvirring på ett redan svårtolkat område. *Försvarets civilförvaltning* anlägger motsvarande synpunkter och framhåller att utredningen synes ha gett begreppet arbetstidens förläggning en alltför begränsad innebörd. En liknande uppfattning redovisas av *TCO-S* som anser att till arbetstidens förläggning hör frågor om dels fastställande av vilka tider som myndighets verksamhet skall pågå, dels upprättande av tjänstgöringslistor e. d. Enligt *TCO-S*:s mening är det endast då avtal inte träffats i sådana frågor som arbetsgivaren har rätt att besluta ensam och då som ett utflöde av hans rätt att leda och fördela arbetet. *Sveriges kommunaltjänstemannaförbund* anser däremot att utredningen har gjort en riktig avgränsning mellan begreppen arbetstidens förläggning resp. leda och fördela arbetet. Förbundet är sålunda av den uppfattningen att fråga om hur arbetet tidsmässigt skall fördelas mellan olika arbetstagare genom tjänstgöringslistor e. d. klart ingår i be-

greppet leda och fördela arbetet. Arbetstagarnas intressen och önskemål i dessa angelägenheter kan enligt förbundets mening liksom hittills tillfredsställas genom samråd och överläggningar innan tjänstgöringslistorna fastställs. *SR* framhåller vikten av att samtliga frågor som berör arbetstidens förläggning görs avtalsbara. Om så inte sker kommer enligt *SR*:s mening många problem att uppstå när det gäller avgränsningen av det avtalsbara området. *Svenska kommunalarbetareförbundet* redovisar en liknande inställning och tillägger att, även om arbetstidens förläggning skulle bli avtalsbar utan inskränkningar, förbundet inte avser att ta från kommun och landsting rätten att bestämma vilka veckodagar och under vilken tid på dygnet som verksamheten skall pågå. Rätten att leda och fördela arbetet kan också enligt förbundets mening utövas utan att arbetsgivaren förbehålls rätt att ensidigt upprätta tjänstgöringslistor. Enligt *SF*:s mening har utredningens förslag begränsad omfattning och är därför otillfredsställande. Förbundet finner det inte rimligt att arbetsgivarparten ensidigt skall få bestämma över ledningen och fördelningen av arbetet. Detta måste med skärpa understrykas, säger förbundet, eftersom det enligt utredningen innebär att upprättandet av tjänstgöringslistor ingår i arbetsgivarens rätt att leda och fördela arbetet. Förbundet fäster emellertid stort avseende vid att utredningen understrukit att den vid sin fortsatta prövning av innehållet i 3 § statstjänstemannalagen också kommer att behandla frågan om arbetsgivarens rätt att leda och fördela arbetet. Under hänvisning till anförda synpunkter ansluter sig förbundet till utredningens förslag. *SACO* yttrar sig ej i detalj över utredningens förslag men utvecklar ingående angelägenheten av att samtliga de frågor blir avtalsstillåtna som nu enligt stats- och kommunaltjänstemannalagarna tillhör det avtalsförbjudna området.

Några remissinstanser har diskuterat vilka frågor om arbetstidsförläggning som med utredningens gränsdragning blir avtalsbara. *Poststyrelsen* befarar sålunda att man inte kan göra en så snäv avgränsning av innebörden av begreppet arbetstidens förläggning som utredningen gjort. Enligt styrelsens uppfattning kan man i ett avtal om arbetstidens förläggning vänta sig bestämmelser förutom i de fall som utredningen angivit även i bl. a. följande avseenden, nämligen arbetstidens förläggning till vissa veckodagar eller till klockslag under dygnet, fridagarnas förläggning till viss veckodag eller fritidens omfattning före och efter fridag, omfattningen av morgon-, kvälls- eller natttjänstgöring under begränsningsperiod av viss längd samt omfattningen av raster och arbetspauser. Styrelsen framhåller här att en eventuell avtalsbestämmelse om fridagarnas förläggning till t. ex. lördag kan medföra att verket måste inskränka sin service sådan dag. *SJ* förutsätter att om frågan angående upprättande av tjänstgöringslistor förs till det avtalsförbjudna området kommer även frågan om fridagarnas förläggning att föras dit. *Statens avtalsverk* förutsätter att avtal inte skall kunna träffas som inom undervisningsområdet inskränker möj-

ligheterna att besluta om t. ex. läsårets längd och förläggning, lovdagarnas antal och förläggning samt under vilka dagar undervisningen skall pågå. *SF* framhåller att utredningsförslagets verkliga innebörd blir att det närmast är föreskrifterna i förläggningsskugörelsen som blir avtalsbara. Förslaget skulle sålunda medföra avtalsfrihet i fråga om arbets- och viloperiodens längd, antalet arbetspass under en arbetsperiod, antalet fridagar och fridagsperiodens längd. Avtalsbara blir också föreskrifterna om att den ordinarie arbetstidens förläggning skall vara bestämd genom fast lista och att tjänstgöringsturens och fridagarnas fördelning bestäms genom fördelningslista. *SF* förutsätter härvid att till det avtalsbara området också kommer att höra sådana kompletterande bestämmelser, som i dag finns vid vissa myndigheter om arbetstidsuttagets längd under en arbetsperiod samt omfattningen av nattarbete och liknande föreskrifter.

Överbefälhavaren, försvarets civilförvaltning, generaltullstyrelsen och universitetskanslersämbetet har ifrågasatt om inte utredningens avgränsning beträffande möjligheten att träffa avtal i fråga om arbetstidens förläggning bör komma till uttryck i lagtexten.

Några remissinstanser har tagit upp frågan huruvida avtal på området bör utformas som centrala eller lokala avtal. *Televerket, sjöfartsverket, generaltullstyrelsen* och *SR* anser att frågan om arbetstidens förläggning bör regleras genom centrala avtal. Samma instanser understryker också nödvändigheten av att centrala avtal ger möjlighet till lokala avtal som kan innebära avsteg från de centrala avtalens huvudbestämmelser. Detta anses nödvändigt eftersom arbetsförhållandena varierar mycket vid de olika myndigheterna. *SJ* framhåller som önskvärt att det i ett förläggningssamtal ges utrymme för att verket med hänsyn till dess speciella förhållanden får möjlighet att inom vissa ramar besluta om avsteg från avtalets bestämmelser.

Några myndigheter har diskuterat vid vilken tidpunkt lagändringarna bör träda i kraft. *Televerket* och *vattenfallsverket* har inget att erinra mot att lagändringarna träder i kraft samtidigt med den nya arbetstidslagen eller den 1 januari 1971. *Sjöfartsverket* framhåller att det knappast kan bli tid att före den 1 januari 1971 dels träffa avtal om arbetstidens förläggning, dels genomföra ändringar av tjänstgöringslistor. *Statens avtalsverk* betonar också svårigheten att hinna träffa avtal i frågan till den 1 januari 1971 och anser därför att lagändringarna inte bör träda i kraft förrän den 1 juli 1971.

7. Föredraganden

Den år 1965 beslutade förhandlingsrättsreformen innebar att de offentliga tjänstemännens anställningsförhållanden i princip skulle regleras genom kollektivavtal. Vissa begränsningar gjordes emellertid i denna avtalsfrihet. Delvis avsåg dessa begränsningar frågor av rent eller övervägande organisatorisk art. Det ankommer uppenbarligen på statsmakterna eller på kommunernas beslutande organ att avgöra spörsmål som t. ex. vilken verksamhet det allmänna skall bedriva och hur denna verksamhet lämpligen bör handhas. Dessa frågor kan sålunda inte vara föremål för avtal mellan stat eller kommun och de anställda. Begränsningar i sådant hänseende föreskrivs i 3 § statstjänstemannalagen och 2 § kommunaltjänstemannalagen. Sålunda är t. ex. frågor om tjänsteorganisationens utformning, om myndighets eller inrättnings arbetsuppgifter samt om ledningen och fördelningen av arbetet undantagna från det avtalsbara området.

Men även vissa frågor som direkt avser anställningsvillkor för offentliga tjänstemän undantas enligt nyssnämnda lagstadganden från avtalsområdet. Avtal får t. ex. inte träffas om arbetstidens förläggning eller rätt till annan ledighet än semester. Arbetstidens längd tillhör däremot de frågor varom avtal kan ingås.

Särskilt förslaget att undanta arbetstidens förläggning från avtalsfrihet föranledde invändningar under förarbetena till reformen. Som skäl för att undanta denna fråga åberopades att man eljest kunde starkt försvåra för myndigheterna att fullgöra sina uppgifter i förhållande till allmänheten. Det framhölls att stora svårigheter kunde uppkomma, om man inte skulle kunna upprätta turlistor, tidtabeller e. d. utan att dessförinnan komma överens i förhandlingar. Riksdagens majoritet följde det i propositionen framlagda förslaget att undanta arbetstidens förläggning från avtalsbarhet. Även företrädare för majoriteten underströk dock att frågan kunde bli föremål för förnyat övervägande sedan erfarenheter vunnits av den nya lagstiftningens tillämpning. Frågan behandlades på nytt av 1970 års riksdag i samband med tillkomsten av den nya arbetstidslagen. Därvid framställdes motionsvis krav på att inskränkningen i förhandlings- och avtalsrätten såvitt gällde arbetstidens förläggning skulle upphävas. Riksdagen avvisade dessa krav med hänvisning till att frågan om begränsningarna i förhandlings- och avtalsrätten för de offentliga tjänstemännen redan var föremål för översyn och att resultatet därav borde kunna följa ganska snart.

Förhandlingsutredningen har till uppgift att överväga dessa frågor. Enligt sina direktiv skall den mot bakgrunden av vunna erfarenheter bl. a. se över bestämmelserna om de offentliga tjänstemännens förhandlingsrätt.

Inom ramen för denna uppgift har utredningen inlett en granskning av gränsdragningen mellan det avtalsbara och det icke avtalsbara området i stats- och kommunaltjänstemannalagarna. I en promemoria som lagts fram år 1970 tar utredningen upp till särskild behandling frågan om avtalsfrihet beträffande arbetstidens förläggning och föreslår att det nuvarande avtalsförbudet i denna fråga skall slopas. Utredningen erinrar om att samråd i förläggningsfrågor redan nu allmänt förekommer mellan myndigheterna och de anställdas företrädare och om att frågor om förläggningen av arbetstid har blivit föremål för centrala överläggningar mellan personalorganisationerna och staten, varvid det har visat sig möjligt att nå enighet om dem. Utredningen förutsätter i sitt förslag att till förläggningsfrågorna skall anses höra sådana allmänna spörsmål som t. ex. arbets- och viloperiods längd, antalet arbetspass under en arbetsperiod samt antalet fridagar per år. Den individuella fördelning av arbetet mellan olika arbetstagare som sker genom upprättande av tjänstgöringslistor e. d. får däremot enligt utredningen anses ingå som ett led i arbetsgivarens rätt att leda och fördela arbetet och berörs alltså inte av den föreslagna avtalsbarheten.

Jag vill i anslutning till förslaget erinra om att förhandlingsutredningen i sitt fortsatta arbete har att pröva om ytterligare ändringar bör göras i avgränsningen mellan avtalsbara och icke avtalsbara anställnings- eller arbetsvillkor.

I några remissyttranden över förslaget uttalas tveksamhet med hänsyn till befarade konsekvenser för myndigheternas möjligheter att upprätthålla den samhällseliga servicen. I stort sett lämnas dock förslaget om avtalsbarhet enligt utredningens utformning utan erinran av remissinstanserna.

Med hänsyn till de erfarenheter som har vunnits av stats- och kommunaltjänstemannalagarnas tillämpning anser jag att de betänkligheter beträffande verkningarna av avtalsbarheten som fördes fram vid förhandlingsrättsreformen inte längre har samma tyngd. Det finns inte anledning anta annat än att enighet skall kunna nås vid förhandlingar i avtalsbara frågor på samma sätt som det har visat sig vara möjligt att komma överens vid de överläggningar som hittills har förts med personalorganisationerna.

Några remissinstanser är tveksamma i vilken utsträckning frågor om förläggning av arbetstid enligt utredningens förslag skall kunna bli föremål för avtal. Jag uppfattar den av utredningen gjorda uppräknningen som en exemplifiering. I princip bör enligt min mening alla sådana frågor av allmän natur som nu regleras i förläggningsskugörelsen kunna bli föremål för förhandling och avtal. Som jag anförut inledningsvis tillåter emellertid inte tjänstemannalagstiftningen avtal om myndighets eller inrättnings arbetsuppgifter eller om ledningen och fördelningen av arbetet. Häri ligger att avtal inte får träffas om vad slags verksamhet det allmänna skall bedriva och inte heller om hur den skall bedrivas. I detta ligger givetvis också en rätt för den offentliga arbetsgivaren att bestämma under vilka tider verksamheten skall

bedrivs för att avsedda arbetsuppgifter skall kunna fullgöras. Utredningen har också i motiven för sitt förslag erinrat om att myndighet — som ett led i uppgiften att organisera arbetet — själv har att fastställa vilka dagar och tider på dygnet som verksamheten skall fortgå. Avtal får således inte träffas som hindrar att ordinarie arbetstid kan förläggas till de tider då verksamheten enligt myndighetens beslut skall bedrivs. Myndigheternas bestämmanderätt i frågor som rör verksamhetens tidsmässiga förläggning skulle i annat fall bli illusorisk. Med tanke särskilt på de förhållanden som förts fram från en del remissinstanser vill jag i anslutning härtill understryka att myndigheterna också i fortsättningen skall kunna besluta t. ex. om att verksamhet vid trafikanstalterna skall pågå även på lördagar samt sön- och helgdagar, om att viss mottagningstid skall förekomma under kvällstid och om att verksamhet skall pågå nattetid. Inom undervisningsområdet gäller vad nu sagts bl. a. beträffande läsårets längd och förläggning, lovdagarnas antal och förläggning samt vilka veckodagar som undervisningen skall pågå.

I några remissyttranden hävdas att även frågor om upprättande av tjänstgöringslistor och andra instrument för den individuella förläggningen av arbetstiden skulle omfattas av den föreslagna avtalsbarheten, eftersom de måste anses innefatta förläggning av arbetstid. I denna fråga får jag anföra följande. Det är visserligen riktigt att den utläggning av de fastställda arbetsuppgifterna, som sker genom tjänstgöringslistor e. d., från arbetstagarens synpunkt kan betraktas som en fråga om förläggning av hans arbetstid. Från myndighetens sida ingår emellertid dessa åtgärder som ett led i den fördelning av arbetsuppgifterna mellan olika arbetstagare som det åligger myndigheten att företa.

Med den precisering som gjorts av innebörden i förslaget torde några större svårigheter inte behöva uppkomma att i den praktiska tillämpningen fastställa vad som i fortsättningen skall undantas från avtalsområdet. Jag finner det därför inte motiverat att — som en del remissinstanser har föreslagit — införa särskilda stadganden härom i lagtexten. Jag biträder sålunda utredningens förslag till ändringar i 3 § statstjänstemannalagen och 2 § kommunaltjänstemannalagen.

Jag förutsätter att även i fortsättningen samråd och överläggningar skall äga rum mellan vederbörande myndighet och personalens företrädare, innan tjänstgöringslistor e. d. fastställs.

I utredningspromemorian har framhållits som önskvärt att föreslagna lagändringar träder i kraft samtidigt som den nya arbetstidslagen, dvs. den 1 januari 1971. Några remissinstanser framhåller att det kan bli svårt att hinna träffa avtal om arbetstidens förläggning före nämnda tidpunkt. En av dessa ifrågasätter om inte lagändringarna bör träda i kraft den 1 juli 1971. I likhet med utredningen föreslår jag att lagändringarna skall träda i kraft den 1 januari 1971. Det beror sedan av förhandlingar mellan par-

terna från vilken tidpunkt avtal i frågan kommer att gälla och när det kan börja tillämpas av myndigheterna.

I enlighet med det anförda har inom finansdepartementet upprättats förslag till

- 1) *lag om ändring i statstjänstemannalagen (1965: 274),*
- 2) *lag om ändring i kommunaltjänstemannalagen (1965: 275).*

Förslagen torde få fogas till statsrådsprotokollet i detta ärende som *bilaga*¹.

Jag hemställer, att lagrådets yttrande över lagförslagen inhämtas enligt 87 § regeringsformen genom utdrag av protokollet.

Vad föredraganden sålunda med instämmande av statsrådets övriga ledamöter hemställt bifaller Hans Maj:t Konungen.

Ur protokollet:
Britta Gyllensten

¹ Bilagan har utslutits här. Den är likalydande med den bilaga som är fogad vid propositionen.

Utdrag av protokoll, hållet i lagrådet den 19 oktober 1970.

N ä r v a r a n d e:

f. d. justitierådet	REGNER,
regeringsrådet	MARTENIUS,
justitierådet	BERNHARD,
justitierådet	HESSER.

Enligt lagrådet den 16 oktober 1970 tillhandakommet utdrag av protokoll över finansärenden, hållet inför Hans Maj:t Konungen i statsrådet den 9 oktober 1970, hade Kungl. Maj:t förordnat, att enligt 87 § regeringsformen lagrådets utlåtande skulle inhämtas över upprättade förslag till *lag om ändring i statstjänstemannalagen* och *lag om ändring i kommunaltjänstemannalagen*.

Förslagen, som finns bilagda detta protokoll, föredrogs inför lagrådet av hovrättsassessorn Börje Hårdefelt.

Lagrådet lämnar förslagen utan erinran.

Ur protokollet:
Ingrid Hellström

Utdrag av protokollet över finansärenden, hållet inför Hans Kungl. Höghet Regenten, Hertigen av Halland, i statsrådet på Stockholms slott den 23 oktober 1970.

N ä r v a r a n d e:

Ministern för utrikes ärendena NILSSON, statsråden STRÄNG, ANDERSSON, HOLMQVIST, ASPLING, SVEN-ERIC NILSSON, LUNDKVIST, GEIJER, MYRDAL, ODHNOFF, WICKMAN, Moberg, BENGTTSSON, NORLING, LÖFBERG, LIDBOM, CARLSSON, FELDT.

Statsrådet Löfberg anmäler efter gemensam beredning med statsrådets övriga ledamöter lagrådets yttrande över förslag till

- 1) lag om ändring i statstjänstemannalagen (1965: 274),
- 2) lag om ändring i kommunaltjänstemannalagen (1965: 275).

Föredraganden upplyser, att lagrådet lämnat lagförslagen utan erinran, och hemställer, att Kungl. Maj:t genom proposition föreslår riksdagen att antaga förslagen.

Med bifall till vad föredraganden sålunda med instämmande av statsrådets övriga ledamöter hemställt förordnar Hans Kungl. Höghet Regenten att till riksdagen skall avlåtas proposition av den lydelse bilaga till detta protokoll utvisar.

Ur protokollet:
Britta Gyllensten