

Nr 7.

Ankom till riksdagens kansli den 19 april 1932 kl. 2 e. m.

*Andra kammarens fjärde tillfälliga utskotts utlåtande, nr 7,
i anledning av väckt motion angående förhandlingsordning
för i statens tjänst anställda befattningshavare.*

I en inom andra kammaren väckt och till dess fjärde tillfälliga utskott *Motionen.* hänvisad motion, nr 29, har herr *Andersson* i Stockholm *m. fl.* föreslagit, att riksdagen må besluta att i skrivelse till regeringen hemställa, att denna, i samråd med statstjänarnas organisationer, måtte utarbeta förslag till förhandlingsordning för de i statens tjänst anställda befattningshavarna samt för 1933 års riksdag framlägga förslag i ämnet.

Beträffande motiveringen får utskottet hänvisa till motionen.

Utskottet har i vederbörlig ordning inhämtat yttrande över motionen av *Yttrande.* socialstyrelsen, vilket yttrande såsom bilaga fogats till detta utlåtande.

Vid bedömandet av den i föreliggande motion till behandling upptagna *Utskottet.* frågan om förhandlingsordning för i statens tjänst anställda torde man, såsom socialstyrelsen framhållit, böra skilja mellan statens arbetare å ena sidan och dess tjänstemän å den andra.

Ifråga om de förstnämnda, d. v. s. statens arbetare, är förhandlingsrätten redan erkänd och tillämpad, vilket även medgivits av motionärerna, då de framhålla, att arbetare i statens tjänst numera rätt allmänt förskaffat sig rätten att förhandla och träffa avtal om sina löne- och arbetsvillkor.

Beträffande den senare kategorien av i statens tjänst anställda eller tjänstemännen har, såsom framgår av socialstyrelsens yttrande, frågan om införande av förhandlingsordning tidigare varit föremål för övervägande. Sålunda avgav socialstyrelsen den 16 december 1920 ett betänkande med förslag till lag angående förhandling mellan staten och dess tjänstemän, vilket förslag emellertid vid slutlig prövning av Kungl. Maj:t den 22 december 1927 icke föranledde annan åtgärd, än att utdrag av statsrådsprotokollet i ärendet offentliggjordes och tillställdes vissa ämbetsverk. Till motivering av nämnda beslut anfördes bland annat följande: Frågan hade efter avgivandet av socialstyrelsens förslag i viss mån kommit i ett annat läge genom tillkomsten, utöver de förut befintliga lönenämnderna för kommunikationsverken och den allmänna civilförvaltningen, av en sådan nämnd för försvarsväsendet samt statens bostadsnämnd och tjänstgöringsnämnder för kommunikationsverken, i vilka nämnder personalen vore på ett eller annat sätt representerad. De

över socialstyrelsens förslag avgivna yttrandena utvisade synnerligen skiftande meningar, även inom vederbörande personalgrupper, och de däri framställda yrkandena saknade nödig precision och tillfredsställande begränsning. En faktisk förhandlingsrätt i frågor, som berörde tjänstemännens intressen, förekomme redan nu i stor utsträckning. Slutligen betonades i beslutet även önskvärdheten av att frågan om förhandlingsrätten behandlades i sammanhang med det större spörsmålet om en allmän tjänstemannalagstiftning.

De skäl, som sålunda år 1927 anfördes mot införandet av den av socialstyrelsen föreslagna lagen angående förhandling mellan staten och dess tjänstemän, synas fortfarande i huvudsak äga giltighet. Särskilt vill utskottet framhålla, att utskottet kommit till den uppfattningen, att meningarna i den föreliggande frågan fortfarande äro starkt delade inom de personalgrupper, som beröras av densamma. Enbart denna omständighet anser utskottet vara tillräckligt skäl mot, att riksdagen skulle, på sätt i motionen föreslås, hos Kungl. Maj:t begära, att förslag till förhandlingsordning för i statens tjänst anställda befattningshavare utarbetas och förelägges 1933 års riksdag.

På samtliga områden av statlig verksamhet torde tjänstemännen numera vara organiserade i sammanslutningar för tillvaratagande av sina intressen. Under framhållande slutligen av att frågan om införande av en förhandlingsordning för statens tjänstemän, i den mån behov av en dylik verklig föreligger, lämpligen synes böra i första hand framföras av tjänstemännen själva genom dessa deras organ, får utskottet på grund av det anförda hemställa,

att förevarande motion icke måtte till någon andra kammarens åtgärd föranleda.

Stockholm den 19 april 1932.

På utskottets vägnar:

ELOF LINDBERG.

Närvarande: herrar Lindberg, Sandberg och Nordkvist, fru Nordgren samt herrar Waldem, Ericsson i Sörsjön, Wittberg, Johansson i Fårekulla, Näslund och Edberg.*

* Ej närvarande vid justeringen.

KUNGL. SOCIALSTYRELSEN.

Stockholm den 9 mars 1932.

*Till**Riksdagens andra kammars fjärde tillfälliga utskott.*

Genom remiss den 12 nästlidne februari har socialstyrelsen blivit anbefalld att avgiva och senast den 31 innevarande mars till Eder inkomma med yttrande över en av herr Andersson i Stockholm m. fl. inom andra kammaren väckt motion, nr 29, angående förhandlingsordning för i statens tjänst anställda befattningshavare. Med anledning härav får styrelsen anföra följande.

Vid behandling av frågan om förhandlingsrätt och förhandlingsordning för statens arbetstagare torde man ha skäl att göra åtskillnad mellan statens arbetare å ena sidan och dess tjänstemän å den andra.

Vad den förra kategorien angår, lära förhandlingar av här åsyftad innebörd faktiskt, om än till en början ej formellt erkända såsom sådana, ha förekommit sedan mer än tjugu år tillbaka. Särskilt gäller detta i fråga om kommunikationsverken med deras talrika arbetarpersonal, men även på andra områden för statlig verksamhet upptogs rätt tidigt dylika förhandlingar. Genom beslut den 25 september 1920 resp. den 24 februari 1922 förordnade sålunda Kungl. Maj:t, att de vid lantförsvaret resp. i marinen anställda arbetare, som voro organiserade, skulle beredas tillfälle att i arbetarna berörande frågor genom sina organisationer framföra sina önskemål och genom ombud för organisationerna förhandla med vederbörande myndighet rörande dylika framställningar. Vidare har Kungl. Maj:t den 13 oktober 1922 uppdragit åt arméförvaltningen att, där efter verkställda undersökningar så befunes ändamålsenligt, medverka till åvägabringandet av för flera truppförband gemensamma förhandlingar i arbetarfrågor mellan representanter för truppförbanden och arbetarnas organisationer.

I detta sammanhang må även nämnas, att protokollsutdrag för ett sammanträde av riksdagens andra kammare den 31 maj 1929, varunder chefen för socialdepartementet besvarade en interpellation av herr Andersson i Stockholm angående frågan om införande av förhandlingsordning för statens befattningshavare, den 20 därpå följande juni för kännedom och vederbörandes underrättande översändes till tretton av statens verk med större personal. I interpellationssvaret anfördes bl. a. vissa synpunkter rörande möjligheterna att utan stöd av särskilda författningsbestämmelser bereda befattningshavarna tillfälle att förhandla med vederbörande myndigheter.

Tidigare kommo visserligen icke förhandlingarnas resultat till uttryck i kollektivavtal, utan utfärdade vederbörande verk med ledning av nämnda resultat i form av reglementen eller på annat sätt de föreskrifter, som skulle reglera arbetsvillkoren. Emellertid torde, såvitt styrelsen har sig bekant, över femtio kollektivavtal, berörande statens verksamhet, under årens lopp ha kommit till stånd. Ett rätt stort antal av dessa avtal ha dock numera upphört att gälla, och ha åtskilliga av dem icke ersatts med nya avtal. Sannolikt torde f. n. tjugusju dylika kollektivavtal vara i kraft.

Av nu gällande kollektivavtal lära beröras statens järnvägar, telegrafverket, väg- och vattenbyggnadsstyrelsen, vattenfallsstyrelsen, domänstyrelsen och statens reproduktionsanstalt ävensom ett flertal truppförband samt militära myndigheter och institutioner.

I flertalet av de träffade avtalen ha intagits vissa bestämmelser rörande förhandling vid rättstvister. I några fall föreskrives, att tvisten, om enighet ej kan nås genom förhandling, skall hänskjutas till en på visst sätt sammansatt skiljedomstol eller till arbetsdomstolen. Avtalet mellan telegrafstyrelsen och kvinnliga telefon-tjänstemannaföreningarnas centralförening stadgar skiljedom även i intressetvister.

Det torde sålunda beträffande statens arbetare kunna sägas, att principen om förhandling rörande arbetsvillkoren är erkänd och tillämpad i stor utsträckning. Någon allmängiltig förpliktelse att iakttaga denna princip eller någon enhetlig reglering av sättet för dess tillämpning finnes dock ej.

Vid avfattande av ett den 16 december 1920 avgivet betänkande med förslag till lag angående förhandling mellan staten och dess tjänstemän hade styrelsen anledning att beröra jämväl nu omhandlade fråga, och anförde styrelsen därvid bl. a. följande:

»Vad åter angår statens övriga personal, som väsentligen utgöres av den inom vissa grenar av statens verksamhet ganska talrikt förekommande arbetarpersonalen, skiljer sig dess arbetsförhållande ej synnerligt från de arbetares, som sysselsättas inom den enskilda verksamheten. Arbetsavtalet kännetecknas ej av någon större fasthet. Arbetets natur och avlöningsförhållanden överensstämma väsentligen med vad som gäller ifråga om det enskilda arbetet. Mellan statens och den enskilda verksamheten äger ett ständigt utbyte av arbetskraft rum. Statens arbetare tillhöra i stor utsträckning samma fackliga organisationer som de enskilda företagens arbetare. Det torde sålunda enligt styrelsens mening ej lämpligen kunna ifrågakomma att åt förhållandet mellan staten och sådana dess arbetstagare, som icke äro tjänstemän, giva någon särskild från det vanliga arbetsförhållandet avvikande gestaltning. Då styrelsen sålunda icke anser skäl förefinnas för en särskild reglering av de statsanställda arbetarnas arbetsförhållande, vilken för övrigt givetvis skulle för dessa arbetare medföra en högre grad av bundenhet, har styrelsen ej heller funnit anledning att för ifrågavarande arbetare föreslå några bestämmelser rörande förhandling. I detta som i övriga deras arbetsförhållande rörande avseenden skulle gälla enahanda regler som beträffande det enskilda arbetsförhållandet.

Styrelsen tillåter sig i detta sammanhang även erinra om, att senaste riksdag, såsom å sid . . närmare omtalas, biträtt ett Kungl. Maj:ts förslag, varigenom en särskild förlikningsman för statens verksamhet skulle kunna förordnas. Statsmakterna torde därmed få anses ha godtagit den uppfattning, varåt styrelsen härövan sökt giva uttryck.

I enlighet med vad nu anförts har styrelsen begränsat sin behandling av förhandlingsfrågan till att avse allenast statens tjänstemän. Beträffande statens övriga personal skulle det måhända vara lämpligt, att Kungl. Maj:t gjorde verböörande ämbetsverk uppmärksamma på, att de äro oförhindrade att förhandla och sluta kollektivavtal med sina arbetstagare av denna kategori.»

Vad förut anförts rörande förhandlingsförfarandets tillämpning inom statsförvaltningen utvisar, att utvecklingen på förevarande område överensstämmer med den uppfattning, varåt styrelsen i nu återgivna anförande givit uttryck. Då styrelsen däri avvisade tanken på att inbegripa statens arbetare under sitt förslag till lagstiftning om förhandlingsrätten, ville styrelsen emellertid ej därmed säga, att denna för arbetarna enligt styrelsens mening självklara rätt borde lämnas alldeles obeaktad av statsmakterna. I ett den

20 september 1921 avgivet utlåtande över en framställning av försvarsverkens civila personals förbund om åtgärder till möjliggörande av gemensamma löneförhandlingar beträffande intendenturverkstäderna vid de olika truppförbanden inom varje särskild arméfördelning framhöll också styrelsen, att den ansåg en gemensam lönesättning, som lämpligen borde omfatta samtliga truppförband, ej blott möjlig, utan även ägnad att medföra vissa fördelar i ekonomiskt och socialt avseende. Med hänsyn till de bestämda avstyrkandena från militärt håll nöjde sig styrelsen emellertid med att ifrågasätta inrättandet av ett centralt organ, till vilket klagomål rörande lönesättningen kunde hänskjutas. Styrelsen har även sedermera, den 10 april 1930, i ett yttrande till andra kammarens fjärde tillfälliga utskott uttalat sig tillstyrkande om en motion av herr Andersson i Stockholm, vari påyrkades skrivelse till Kungl. Maj:t med hemställan om utfärdande av sådana föreskrifter, att avtal om löne- och arbetsvillkor för den civila personalen vid truppförbandens intendenturverkstäder komme att slutas enhetligt för samtliga truppförband.

Övergår man så till frågan om förhandlingsordning för statens tjänstemän, kommer man in på ett betydligt mer ömtåligt och svårlöst problem. Emellertid torde de talrika framställningar, daterade sig från åren 1912—1920, som föranledde socialstyrelsens omförmälda betänkande, i väsentlig mån ha åsyftat åvägbringandet av en sådan förhandlingsordning. Rörande detta ämne yttrade styrelsen i betänkandet bl. a. följande:

»För att tillförsäkra sig kompetenta och pålitliga organ har staten funnit sig föranlåten att meddela ingående föreskrifter rörande tjänstemännens anslagande, tjänstgöring och entledigande samt om deras rätt till avlöning, pension, semester, ledighet med bibehållande av viss avlöning vid sjukdom m. fl. för de olika kategorierna av befattningshavare i viss mån växlande förmåner. Vid sitt uppträdande i tjänsten äro de tillförsäkrade särskilt straffrättsligt skydd mot våld och ärekränkning samt i en del fall tillerkända särskilt vitsord i avseende å sina utsagor. Å andra sidan äro tjänstemännen såväl i tjänsten som i viss mån även utom densamma i sitt handlingsätt underkastade särskilda bestämmelser, vilkas åsidosättande kan medföra straffansvar dels enligt allmän lag och dels på grund av disciplinära stadganden.

Ehuru vissa av de omständigheter, som, på sätt här berörts, varit kännetecknande för statstjänstemännens ställning, numera äro mindre framträdande än förr — detta beroende på dels tjänstemannakårens starka utökning nedåt, dels uppkomsten av en betydande tjänstemannakår inom den enskilda företagarverksamheten och dels slutligen den demokratiska tendensen till social nivellering — lär det ej kunna förnekas, att statsmakterna åsyftat och även väsentligen lyckats att i statens tjänstemannakår åt sig tillskapa ett system av organ, som på det hela taget bilda ett lydigt, pålitligt och dugande förvaltningsredskap.

För staten-arbetsgivaren med dess i många avseenden synnerligen makt-påliggande arbetsuppgifter är det tydligtvis önskvärt och i vissa fall nödvändigt att hava sin personal så fullständigt som möjligt i sin hand — såsom hittills någorlunda varit förhållandet med tjänstemannakåren. Någon egentlig orätt gent emot tjänstemännen kan detta för övrigt ej sägas innebära, då de tillträda sina befattningar frivilligt och med vetskap om de där-

med förenade villkoren och dessa villkor vidare innebära förmåner, avsedda att kompensera den större bundenhet, tjänstemannaställningen medför.

Av vad här anförts torde framgå, att statens tjänstemän enligt socialstyrelsens förmenande ej blott intaga utan med hänsyn till statens intressen även fortfarande böra intaga en särställning. Det offentlig-rättsliga tjänsteavtalet kan sålunda ej gärna underkastas samma regler som det vanliga arbetsavtalet.

— — — — —
 Anmärkas må till en början, att en verklig medbestämmanderätt ej gärna kan ifrågakomma i de fall, där avlönings- eller andra tjänsteförhållandet berörande villkor bestämmas av Kungl. Maj:t och riksdagen eller av Kungl. Maj:t ensamt. I viss mån detsamma gäller för övrigt även i det fall, då det tillkommer vederbörande ämbetsverk att fastställa villkoren — Kungl. Maj:t kan med anledning av besvär företaga ändring i verkets beslut. Någon medbestämmanderätt i fullt samma mening som på det privata avtalsområdet lär sålunda knappast låta sig genomföra. Allmänt har även påpekats, att medbestämmanderätt i sistberörda fall genom den relation, vari olika grupper av befattningshavare avlöningsvillkor måste stå till varandra, ej sällan indirekt skulle göra intrång på Kungl. Maj:ts och riksdagens beslutanderätt.

— — — — —
 Vad man med en förhandlingsordning väsentligen borde åsyfta att ernå synes styrelsen i korthet kunna angivas vara trygghet för personalen att få framställda önskemål rörande anställnings-, arbets- eller avlöningsvillkor upptagna till verklig prövning av vederbörande ämbetsverk, rätt för personalen att i regel på förhand få del av och tillfälle att yttra sig beträffande nya eller ändrade, mer betydelsefulla dylika villkor samt slutligen att tvistefrågor angående tillämpningen av anställnings-, arbets- eller avlöningsvillkor skulle bli mer allsidigt utredda och belysta.»

I detta sammanhang förtjänar måhända även återgivas vad styrelsen i betänkandet anført rörande behovet av en tjänstemannalag:

»Vid granskning av de förhållanden, för vilkas reglering en förhandlingsordning skulle komma till användning, kunde nämligen styrelsen icke undgå finna de statsanställdas ställning i förhållande till staten såsom deras arbetsgivare i åtskilliga avseenden lida brist på enhetlig, rättslig reglering — något som, synnerligast med hänsyn till den starka utveckling statens arbetstagarkår under den senare tiden undergått, måste betecknas såsom ett avsevärt missförhållande. — — — — — Det kunde då med hänsyn till ifrågavarande brist synas mest rationellt att i första hand upptaga och söka lösa frågan om dylik reglering av förhållandet mellan staten och dess arbetstagare eller, på skäl som längre fram angivas, måhända rättare sagt dess tjänstemän. Först genom tillkomsten av en dylik reglering skulle nämligen tillskapas den utgångspunkt och basis, som på sätt och vis måste anses såsom en förutsättning för de förhandlingar den påyrkade förhandlingsordningen skulle normera. I våra grannländer har även statens tjänstemäns rättsliga ställning under de senaste åren blivit allsidigt reglerad genom lagstiftning, — — — — — och i denna lagstiftning ingå bestämmelser rörande förhandling såsom ett naturligt, fullständigande moment.»

Merberörda betänkande remitterades till en mångfald ämbetsverk, fackliga sammanslutningar och andra korporationer. I det stora flertalet av remissvaren gjordes betänkandet till föremål för mer eller mindre skarpa erinringar — i viss mån från tämligen motsatta utgångspunkter — och avstyrktes. Under den tid, som förflöt innan betänkandet upptogs till slutlig

behandling, inkommo till Kungl. Maj:t eller chefen för socialdepartementet ett stort antal nya framställningar i ämnet, bl. a. hösten 1927 från trafik-tjänstemännens riksförbund, som framlade ett närmare utformat förslag till förhandlingsordning.

Vid slutlig prövning av ärendet, den 22 december 1927, beslöt Kungl. Maj:t, att föreliggande förslag och framställningar i ämnet icke skulle föranleda annan åtgärd än att utdrag av statsrådsprotokollet i ärendet skulle offentliggöras och tillställas vissa ämbetsverk. I statsrådsprotokollet framhölls, efter en redogörelse för vad som förekommit i frågan, till motivering av beslutet huvudsakligen följande: Frågan hade efter avgivandet av socialstyrelsens förslag i viss mån kommit i ett annat läge genom tillkomsten, utöver de förut befintliga lönenämnderna för kommunikationsverken och den allmänna civilförvaltningen, av en sådan nämnd för försvarsväsendet samt statens bostadsnämnd och tjänstgöringsnämnder för kommunikationsverken, i vilka nämnder personalen vore på ett eller annat sätt representerad. De över socialstyrelsens förslag avgivna yttrandena utvisade synnerligen skiftande meningar, även inom vederbörande personalgrupper, och de däri framställda yrkandena saknade nödig precision och tillfredsställande begränsning. Förhandlingsförfarandet skulle under vissa förhållanden kunna leda till undergrävande av vederbörande myndigheters auktoritet samt förorsaka onyttiga dröjsmål. En faktisk förhandlingsrätt i frågor, som berörde tjänstemännens intressen, förekomme redan nu i stor utsträckning. Slutligen betonades i beslutet även önskvärdheten av att frågan om förhandlingsrätten behandlades i sammanhang med det större spørsmålet om en allmän tjänstemannalagstiftning.

Som en sammanfattning av vad ovan anförts skulle möjligen kunna sägas, att förhandlingsrätten redan är erkänd och tillämpad i avseende å statens arbetare, men att det måhända finnes skäl för att meddela regler för dess utövning, bl. a. i syfte att få till stånd en mer enhetlig behandling av resp. arbetargrupperns löne- och arbetsvillvor. Beträffande åter statens tjänstemän synes, med tillbörligt beaktande av tjänstemännens nuvarande ställning i förhållande till staten, en fullt fri och obeskuren förhandlingsrätt, såsom för arbetarna, knappast kunna ifrågakomma. Huruvida en ändring i berörda ställning till likhet med arbetarna skulle vara fördelaktig lär väl också med hänsyn ej blott till statens utan även tjänstemännens egna intressen vara tvivelaktigt. I varje fall torde det vara påkallat att, innan man går att fastställa något slag av förhandlingsrätt för tjänstemännen, klargöra deras rättsliga ställning. Visserligen har genom en del bestämmelser, som under de senare åren meddelats i samband med det närmare ordnandet av tjänstemännens avlöningsförhållanden — och vilka bestämmelser väl komma att ytterligare kompletteras efter förslag av den nu arbetande 1928 års lönekommitté — statstjänstemännens rättsställning i ett flertal avseenden fixerats, men åtskilliga betydelsefulla spørsmål rörande nämnda ställning återstå ännu olösta. I en allmän tjänstemannalag, som systematiskt, allsidigt och uttömmande reglerade tjänstemännens ställning i förhållande till staten, skulle erforderliga bestämmelser i här berörda avseende inflyta såsom en naturlig, integrerande del.

Nils Bergsten.

A. Molin.