

Nr 48.

Av herrar **Fagerholm** och **Hagård**, *angående förstärkning av förhandlingsrätten för de stats- och kommunalanställda tjänstemännen.*

Under de senaste åren ha utbyggnaden och konsolideringen av tjänstemännens fackliga intresseorganisationer fortsatt i ett snabbt tempo. På flertalet av arbetsmarknadens olika områden finnes det sålunda nu förhandlingskapabla och stabila tjänstemannaorganisationer. När det gäller dessa organisationers medinflytande över anställningsvillkoren föreligger det emellertid betydande skillnader mellan de organisationer, vilka som motpart ha privata företag, och de organisationer, som ha att förhandla med staten eller kommunerna. Den förra typen av organisationer har — med stöd av gällande förhandlingsrättslag — både möjlighet att i förhandlingar uppträda såsom likaberättigad part och rätt att utnyttja det påtryckningsmedel, som öppen konflikt innebär. Till följd härav torde nu — direkt eller indirekt — flertalet av de privatanställda tjänstemännen ha sina anställningsvillkor helt eller delvis reglerade genom kollektivavtal.

För de i offentlig tjänst anställda tjänstemännen är läget i flera avseenden annorlunda än för de privatanställda. Visserligen ha även stats- och kommunaltjänstemännen numera utbyggda och förhandlingskapabla organisationer, men dessas verksamhet hämmas fortfarande av de i flera avseenden otidsenliga och mindre väl avvägda bestämmelserna i förhandlingsrättslagarna för offentliga tjänstemän. Formellt sett är de offentliga tjänstemännens förhandlingsrätt nära nog begränsad till en rätt att göra framställningar. De hos stat och kommun anställda arbetarna ha en ur förhandlingsrättssynpunkt långt bättre position än tjänstemännen.

Ur flera olika synpunkter är det olämpligt, att de hos det allmänna anställda tjänstemännen ej äga göra bruk av den verkliga förhandlingsrätt och möjlighet till medinflytande, som eljest anses vara det normala på arbetsmarknaden. Detta blir desto betänkligare ju mer det allmänna utvidgar sin verksamhet och ju större del av landets tjänstemannakår, som därigenom kommer att falla inom den offentliga sektorn. I längden torde det knappast vara görligt att på sätt förhandlingsrättslagarna förutsätta utsluta varje medbestämmanderätt för de i offentlig tjänst anställda och deras organisationer. Ej heller ur det allmännas synpunkt kan en dylik ordning vara eftersträvansvärd.

Emellertid torde det icke vara görligt att helt tillämpa den allmänna förhandlingsrättslagens principer på de offentliga tjänstemännen. Ur statsrättslig synpunkt är det varken lämpligt eller möjligt att begränsa t. ex. riksdagens grundlagsenliga rätt att i sista hand fälla avgörandet. Därtill kommer att, när det gäller frågan om öppen konflikt, man icke kan bortse från nödvändigheten av att vissa fundamentala samhällsfunktioner under alla förhållanden upprätthållas. Även med dessa förbehåll torde emellertid rum finnas för en väsentlig utökning och förstärkning av de offentliga tjänstemännens förhandlingsrätt i jämförelse med vad som förutsattes i de ifrågavarande förhandlingsrättslagarna. I praxis synes också en viss utvidgning av förhandlingsrätten hålla på att tränga fram. Ett exempel härpå erbjuda förhandlingarna om det senaste allmänna lönereglementet för befattningshavare i statens tjänst. Utformningen av detta reglemente skedde nämligen efter regelrätta förhandlingar mellan representanter för statsmakterna — 1945 års lönekommitté — och delegater för tjänstemannaorganisationerna. Förhandlingarna resulterade i en av partsrepresentanterna undertecknad överenskommelse, vilken i allt väsentligt lades till grund för Kungl. Maj:ts proposition i ärendet. Under riksdagsbehandlingen visades stor respekt för förslagens karaktär av förhandlingsprodukt. Såsom ett annat exempel kan anföras den faktiska förstärkning av de kommunala befattningshavarnas förhandlingsrätt, som under senare tid synes ha kommit till uttryck under trycket av en stark facklig organisationsrörelse bland dessa befattningshavare.

Emellertid kunna även exempel anföras på att de offentliga tjänstemännens förhandlingsrätt fortfarande saknar större reell betydelse. Ett uttryck härför är de s. k. förhandlingarna beträffande vissa lönevillkor vid Stockholms rådhusrätt m. m., som 1947 fördes mellan representanter för staden och delegater för tjänstemannaorganisationerna. Vidare kan man peka på att Kungl. Maj:t i proposition till 1947 års riksdag föreslog vissa genomgripande ändringar i den överenskommelse, som låg till grund för den senaste statliga löneregleringen, oaktat en av de tre tjänstemannaorganisationer, som undertecknat överenskommelsen, satte sig emot ändringsförslaget.

Frågan om en ny utformning av de offentliga tjänstemännens förhandlingsrätt måste anses såsom invecklad såväl ur statsrättslig som ur förhandlingsrättslig synpunkt och kräver därför ingående utredningar och överväganden. Framför allt synas emellertid frågeställningarna kunna grupperas kring följande tre huvudkomplex, nämligen a) förhandlingsproceduren, b) förhandlingsuppgörelsens form och juridiska karaktär samt c) åtgärder för det fall förhandlingarna definitivt stranda.

Vad till att börja med angår förhandlingsproceduren äro de nu gäl-

lande författningsbestämmelserna härom i behov av en väsentlig utbyggnad. Bestämmelserna innebära i huvudsak endast en rätt för tjänstemannaparten att inför den offentliga myndigheten precisera sin ståndpunkt och anföra sina argument. Någon reell skyldighet för myndigheten att ingå på en förhandling i egentlig bemärkelse föreligger därför knappast. Därest den offentliga myndigheten så åsyftar, blir därför förhandlingen närmast en formalitet utan större betydelse. Exempel saknas icke på dylika "skenförhandlingar". Det botemedel, som framför allt torde kunna anvisas i detta avseende är, att möjlighet skapas att anlita förlikningsman för det fall parterna icke kunna enas vid de direkta överläggningarna. Erfarenheterna från den privata arbetsmarknaden bekräfta fullt ut, att förefintligheten av en förlikningsmannainstitution i hög grad är ägnad att göra förhandlingsförfarandet rationellt. — Vidare är det av vikt att bestämmelserna utformas på sådant sätt, att de befrämja en rationell partsställning på löntagarsidan. Slutligen bör tillses, att de frågor, som skola kunna göras till föremål för förhandlingar, samt förhandlingsrättsbestämmelsernas räckvidd i övrigt avgränsas så klart som möjligt. I dessa avseenden förete de nu gällande reglerna påtagliga svagheter.

En revidering av förhandlingsproceduren i överensstämmelse med ovan antydda riktlinjer torde icke medföra några komplikationer ur statsrättslig synpunkt. Den statliga myndigheten måste, liksom tjänstemannaparten, helt naturligt ha full frihet att förkasta ett framlagt förlikningsförslag, varför anlitaandet av en förlikningsmannainstitution icke i och för sig begränsar den offentliga myndighetens handlingsfrihet.

Vad därefter angår *förhandlingsuppställningens form och juridiska karaktär* innebära nu gällande bestämmelser, att offentlig myndighet är förhindrad att träffa kollektivavtal beträffande anställningsvillkoren för sådana befattningshavare, som äro underkastade ämbetsmannansvar. Den rättsliga karaktären av en "överenskommelse" mellan en tjänstemannaorganisation och en offentlig myndighet är i viss mån dunkel. Uppenbart är att intill dess överenskommelsen för det allmännas del godkänts av vederbörliga beslutande organ, saknar den all rättslig relevans. Även efter godkännandet har tjänstemannaorganisationen emellertid ej någon ställning som juridisk part i avtalsförhållandet och saknar möjlighet att juridiskt påtala avsteg, som göras från det i vederbörlig ordning godkända på överenskommelsen grundade reglementet. Däremot är den enskilda tjänstemannen helt naturligt befogad att rättsligt påtala sådana avsteg från reglementet, som drabba honom.

Det synes angeläget att vid en revidering av förhandlingsrättslagarna ovanstående rättsfrågor närmare regleras, varvid det framför allt torde vara påkallat, att överenskommelsernas rättsliga karaktär klarlägges. Därvid bör tjänstemannaorganisation — i likhet med förhållandena på

den privata arbetsmarknaden — tillerkännas juridisk partsställning, när det gäller tolkning eller tillämpning av bestämmelser om anställnings- och avlöningsvillkor.

Vad slutligen angår det tredje frågekomplexet, nämligen vilka *åtgärder, som ifrågakomma för det fall parterna icke heller kunna enas efter anlitaudet av förlikningsman*, må framhållas, att detta spörsmål utgör ett grundproblem när det gäller de offentliga tjänstemännens ställning ur förhandlingssynpunkt. I ett dylikt läge förefinnas i huvudsak tre olika alternativ, nämligen

- a) rätt för löntagarparten att tillgripa öppen konflikt,
- b) skyldighet för löntagarparten att fortsätta arbetet med de anställnings- och avlöningsvillkor som ensidigt utfärdas av det allmänna,
- c) anlitaude av skiljedomsförfarande.

Det första alternativet — rätt till öppen konflikt — torde i den mån det avser arbetsnedläggelse i regel icke kunna tänkas för sådana offentliga tjänstemän, som upprätthålla fundamentala samhällsfunktioner.

Vad sedan angår det andra alternativet — att det allmänna genom ensidigt utfärdade beslut avgör tvistefrågan — är det detta alternativ, som f. n. gäller. Att en dylik ordning ur flera synpunkter är mindre tilltalande är uppenbart. Ju mer omfattande tjänstemannaorganisationen blir, desto större risk finnes för att det allmännas auktoritet icke kommer att visa sig tillräckligt stark för att i en kritisk situation garantera genomförandet av ett av det allmänna ensidigt fattat beslut. Erfarenheterna från vissa andra länder ge en antydan om de risker, som föreligga i detta avseende. Under alla förhållanden torde det vara klart, att avgörandet av en avtals- eller lönetvist genom ett ensidigt beslut framträder för den därav drabbade löntagarparten såsom en maktutövning eller ett maktövertagande från det allmännas sida, något som är ägnat att skärpa motsättningarna i stället för att utjämna dem. Detta blir särskilt framträdande om, såsom fallet var med poliskonflikten 1947, det ensidiga avgörandet kombineras med straffsanktionerad tjänsteplikt.

Den närmast till hands liggande utvägen att komma till en lösning av tvister rörande anställnings- och avlöningsvillkor mellan det allmänna och de offentliga tjänstemännen synes vara anlitaude av skiljedom. En förutsättningslös prövning av lämpligheten och möjligheten av en dylik utväg torde därför böra verkställas. Det synes, som om skiljedomsvägen åtminstone i vissa avseenden har betydande fördelar. Härigenom komma parterna t. ex. att i det avgörande läget intaga en likaberättigad ställning ur förhandlingssynpunkt. Det beslut skiljedomarna komma till framstår ej såsom ett mot löntagarparten riktat dekret. I poliskonflikten ha t. ex. såsom det vill synas polismannaorganisationen och

tjänstemännens huvudorganisation varit beredda att underkasta sig en skiljedom.

När det gäller statens tjänstemän inger emellertid ett konsekvent utnyttjande av skiljedomsinstitutet statsrättsliga betänkligheter. I viss utsträckning ha motsvarande betänkligheter, om än med mindre styrka, anförts beträffande de kommunala tjänstemännen. Uppenbart är t. ex. att en skiljedom icke ur statsrättslig synpunkt kan begränsa riksdagens makt att pröva statens avlöningsanslag etc.

Den möjligheten synes emellertid föreligga att giva skiljedomen rådgivande karaktär under bibehållande av de ur statsrättslig synpunkt i sista hand beslutande organens handlingsfrihet. Detta skulle t. ex. kunna anordnas på sådant sätt, att det ålades det verkställande organet att förelägga det beslutande organet skiljedomens förslag till lösning av tvisten.

Det måste givetvis tillses, att garantier skapas mot missbruk av skiljedomsinstitutet. Detta kan ske därigenom att rätten att påkalla skiljedom göres restriktiv, t. ex. i det avseendet, att dylik rätt att påkalla skiljedom endast tillkommer huvudorganisation.

Frågan om revidering av bestämmelserna om de offentliga tjänstemännens förhandlingsrätt har vid ett flertal tillfällen varit föremål för framställningar. I skrivelse till Konungen hemställde tjänstemännens centralorganisation (TCO) redan 1943 om revision av lagen om förhandlingsrätt för kommunala tjänstemän, och 1945 hemställde TCO ånyo om en allmän utredning om förhandlingsrätten för tjänstemän med ämbetsmannansvar. Kungl. socialstyrelsen, som till Kungl. Maj:t avgav utlåtande, instämde i utredningsyrkandet.

Till 1945 års riksdag väcktes motion (A.K. nr 149) om hemställan hos Kungl. Maj:t om utredning med förslag rörande förstärkning av förhandlingsrätten för de stats- och kommunalanställda tjänstemännen. Vederbörande utskott, som fann skrivelse till Kungl. Maj:t överflödig med hänsyn till framställningen från TCO, anförde bl. a. följande: *"Det lär icke kunna bestridas, att olägenheter äro förbundna med den nuvarande förhandlingsordningen för ifrågasvarande tjänstemän. Självfallet framstår det såsom synnerligen önskvärt för dessa tjänstemän, att deras förhandlingsrätt icke innebär endast en rätt att framföra önskemål till vederbörande myndighet. Det kan ifrågasättas, huruvida icke deras förhandlingsrätt bör bringas i överensstämmelse med eller anpassas i riktning mot den förhandlingsrätt, varom stadgas i 1936 års lag."* — Vidare förutsatte utskottet, att fortsatt utredning skulle äga rum i enlighet med socialstyrelsens hemställan. — Riksdagen godkände utlåtandet.

Slutligen har TCO ånyo i skrivelse den 17 oktober 1947 till chefen för kungl. socialdepartementet hemställt om att utredning skulle igångsättas i förhandlingsrättsfrågan.

Det synes angeläget att — icke minst med hänsyn till vad riksdagen anfört 1945 — utredning i förhandlingsrättsfrågan verkligen kommer till stånd. Behovet av och kravet på en revision av gällande bestämmelser framträda med allt större styrka.

Med stöd av det ovan anförda hemställes,

att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t begära skyndsamt utredning med förslag rörande förstärkning av förhandlingsrätten för de stats- och kommunalanställda tjänstemännen.

Stockholm den 15 januari 1948.

P. Hj. Fagerholm.

Alarik Hagård.
