

Nr 78

Av herr **Senander m. fl.**, *angående utredning av frågan om rätt för tjänstemän i offentlig tjänst att komma i åtnjutande av samma rättigheter, som tillkommer andra löntagare.*

Mellan tjänstemän i offentlig tjänst och löntagarna på den privata arbetsmarknaden har av ålder rätt väsentliga olikheter såväl beträffande anställningsvillkor som i fråga om rörelsefriheten i kampen för löner och arbetsvillkor. Medan löntagare i allmänhet inom den privata arbetsmarknaden för flera årtionden tillbaka tillkämpat sig en lagligen fastställd förhandlingsrätt och rätt att sluta kollektivavtal saknar ännu i dag tjänstemännen i statens och kommunernas tjänst dessa elementära rättigheter. Rätten till stridsåtgärder (strejk, blockad etc.), som för löntagarna på den privata arbetsmarknaden är en om än med inskränkningar (kollektivavtalslagen, varsellagen) legal rätt, anses inte existera eller är i varje fall starkt ifrågasatt för tjänstemän i offentlig tjänst.

Även i andra avseenden är de offentliga tjänstemännen mera beroende av arbetsgivarens godtycke än andra löntagare. En statstjänsteman får sålunda inte utan tillstånd från vederbörande myndighet utföra bisyssla.

Vid befordringar bestämmer myndigheterna enväldigt vilka som skall komma i fråga.

Lika enväldigt kan de ådöma bestraffningar för fel eller försummelser i tjänsten. De flesta statstjänstemän är underkastade både disciplinärt och allmänt straffansvar. Ofta får bestraffningarna karaktär av dubbelbesträffningar.

Slutligen är en statstjänsteman skyldig att underkasta sig förflyttning till annan stationeringsort eller annan ordinarie tjänst vid det verk han tillhör, i vissa fall till ordinarie tjänst vid annat verk.

I huvudsak gäller liknande villkor för de kommunalanställda tjänstemännen.

Som motivering för dessa undantagsbestämmelser för tjänstemän i offentlig tjänst har på sin tid angivits den »säkrare anställningen» och de »särskilda förmåner» som varit förbundna med tjänstemannaställningen. En ordinarie tjänsteman kan icke avskedas för annat än svårare eller upprepade tjänstefel. Redan på ett tidigt stadium och medan andra löntagare helt saknade sådana förmåner hade tjänstemännen pensionsrätt samt semester och sjukersättning. Som vederlag för dessa i begynnelsen ofta små och hårt villkorsbundna förmåner ansågs det som självklart att tjänstemännen lojalt skulle böja sig för ett system av föreskrifter, som gjorde arbetsgivaren till

ensambestämmande part i alla frågor som berörde tjänsten och tjänstemännen.

Utan att i någon som helst mån medge det berättigade i att på dylikt sätt profitera på löntagares fri- och rättigheter vill vi dock fästa uppmärksamheten vid det faktum, att de sociala förmåner de offentliga tjänstemännen åtnjuter inte längre kan åsättas beteckningen »särskilda». Den »säkrare anställningen» hör numera ses mot bakgrunden av statsmakternas upprepade utfästelser att »trygga den fulla sysselsättningen» för hela folket. Någon särställning i detta avseende gentemot andra löntagare har därför inte de offentliga tjänstemännen i dagens läge. Pensionsförmånen är inte heller enastående. Visserligen är inte folkpensionen ännu av den storlek att den medger trygghet på ålderdomen. Men grunden är lagd, och länge torde det väl knappast dröja förrän den allmänna pensioneringen tillkommer som ett komplement. Semesterförmånen är numera lagstadgad till tre veckor för alla löntagare. De äldre tjänstemännen har visserligen semester under något längre tid, men för flertalet är den i gengäld delad på sommar- och vintersemester. För de många tjänstemän i lägre grader (stationskarlar, tullvakter, telegraftjänstemän, fångvårdstjänstemän m. fl.), som utför sön- och helgdagstjänstgöring varannan sådan dag eller oftare, måste semesterförmånen vägas mot förlusten av den värdefulla fritid som sön- och helgdagsledighet utgör. Även beträffande sjukförmånerna är läget ett annat sedan den allmänna sjukförsäkringen genomfördes. Visserligen är tjänstemännens sjukförmåner alltjämt större än många andra löntagargrupper, men genom samordningen med den allmänna sjukförsäkringen har vissa försämringar inträtt för tjänstemännen.

Grunden för den motivering som tidigare anförts för tjänstemännens undantagsställning i fråga om rörelsefriheten i kampen om löne- och arbetsvillkor i övrigt existerar följaktligen inte längre. Oberoende härav måste det emellertid anses vara oförenligt med den fackliga rörelsens och demokratiens principer att upprätthålla nämnda undantagsställning för de i offentlig tjänst anställda tjänstemännen.

Frågan är icke ny. Senast har den varit föremål för en utredning av 1948 års förhandlingsrättskommitté. Denna framlade ett förslag, som emellertid var högst otidsenligt och i vissa viktiga avseenden reaktionärt. Sålunda föreslogs införande i lag av ett direkt strej克福bud för offentliga tjänstemän. Samtidigt föreslogs dock rätt för tjänstemännen att använda sig av nyanställningsblockad som stridsmedel. Kommittén ville överlämna åt konungen eller vederbörande myndighet och, beträffande kommunal tjänst, åt vederbörande kommun att *ensidigt* föreskriva om offentlig tjänstemans åligganden avseende tjänstgöringsskyldighet, arbetsuppgifter, iakttagande av allmän ordning och ordning på arbetsplatsen, lydadsplikt, förflyttningsskyldighet, skyldighet att uppehålla annan befattning, begränsning av rätten att förena flera tjänster eller inneha bisyssla, bostadsband, skyldighet att underkasta sig läkarundersökning med mera dylikt. Av detta framgår att kommittén avsåg att få till stånd ett slags paragraf 23 i utvidgad form för den offentliga sektorn.

Kommitténs förslag, som avlämnades den 31 december 1951, rönt en synnerligen stark kritik från skilda utgångspunkter och är av allt att döma skrinlagt. Det måste nu anses vara på hög tid att en ny utredning tillsättes i syfte att bereda de offentliga tjänstemännen möjligheter att på samma sätt som andra löntagare hävda sina intressen i kampen för bättre avlönings- och arbetsvillkor. Vi kommer att i det följande ange efter vilka riktlinjer vi anser att en dylik utredning bör arbeta.

Förhandlings- och kollektivavtalsrätt

För löntagarna på den privata arbetsmarknaden är förhandlingsrätten reglerad genom lagen av den 11 september 1936 om förenings- och förhandlingsrätt. Den gäller anställningsvillkoren och förhållandet i övrigt mellan arbetsgivare och löntagare. Förhandlingsrätten tillkommer arbetsgivare eller den förening, där han är medlem, och förening av löntagare. Enskild löntagare kan alltså inte vara part vid den lagstadgade förhandlingsrättens utövande.

Förhandlingsrätt för en part medför skyldighet för andra parten att träda i förhandlingar. Denna skyldighet innebär inte endast att infinna sig vid förhandlingssammanträde utan också, om så erfordras, att lägga fram förslag till lösning av de frågor förhandlingarna gäller, ävenså att ange skäl för sin ståndpunkt.

Såsom härav framgår förutsätter förhandlingsrätten jämväl rätten att sluta kollektivavtal.

Denna lag gäller, såsom nämnts, icke för offentliga tjänstemän. För dem finns särskilda lagbestämmelser om förhandlingsrätt. Dessa bestämmelser skiljer sig på ett avgörande sätt från lagen om förenings- och förhandlingsrätt. Medan denna lag innebär likställighet i förhandlingshänseende mellan parterna och avser att åstadkomma en bindande uppgörelse, så ger bestämmelserna om förhandlingsrätt för tjänstemännen hela avgörandet åt arbetsgivaren. Det är myndigheten som tillsätter ordförande och sekreterare vid förhandlingarna. Ordföranden kan, när han så anser vara lämpligt, avsluta förhandlingarna, varefter arbetsgivarparten ensidigt bestämmer i saken. Den andra parten har över huvud taget ingen möjlighet att göra sig gällande vid det slutliga avgörandet. Den har i realiteten endast fått tillfälle att, som det heter, »framföra sina synpunkter».

Häremot kanske invändes, att förhållandet i praktiken är annorlunda än vad som framgår av denna skildring. Det är emellertid inte alls ovanligt, att myndigheterna begagnar sig av den maktställning som tillkommer dem och därmed förvandlar förhandlingarna till en parodi. Det skall emellertid erkännas, att de förhandlingar som under senare år förts mellan regeringen och de statsanställdas centrala organisationer utanför ramen för förhandlingsordningen mera haft karaktären av förhandlingar, än de som föras av lokala myndigheter. De har som bekant också lett till preliminära uppgörelser. Men redan det förhållandet, att beslutanderätten ensidigt ligger i händerna på regering och riksdag, upphäver jämställdheten och för-

sätter tjänstemannaparten i ett markant underläge. Denna måste hela tiden räkna med risken att arbetsgivarparten bryter förhandlingarna och ensam träffar avgörandet. Det har för övrigt vid några förhandlingstillfällen förekommit antydningar från arbetsgivarparten att så skulle ske, om icke överenskommelse nåddes. Vid ett tillfälle har det för övrigt gjorts allvar av antydningarna. Detta inträffade för ett par år sedan vid behandlingen av frågan om en förbättring av statstjänarnas obekvämlighetstillägg. Någon uppställning kunde icke träffas, varför civildepartementet bröt förhandlingarna och ställde sitt bud till regeringens och riksdagens avgörande. Denna händelse illustrerade på ett träffande sätt vilket ringa värde de offentliga tjänstemännens förhandlingsrätt och fackliga frihet i verkligheten har.

De offentliga tjänstemännens förhandlingsordning är ingen förhandlingsordning i detta ords egentliga betydelse. Den förutser att hela bestämmanderätten ligger i händerna på arbetsgivaren och lagfäster därmed detta absurda förhållande. Tjänstemannapartens möjligheter är i stort sett begränsade till rätten att framföra sina synpunkter och genom övertalning söka vinna gehör för sina krav.

En förhandlingsordning av i huvudsak samma innehåll som lagen om förenings- och förhandlingsrätt och en i lag fastställd rätt att träffa kollektivavtal är vad som i första hand erfordras för att de offentliga tjänstemännen skall kunna hävda sig som jämställd part med arbetsgivaren.

Rätten till stridsåtgärder

En avgörande förutsättning för att förhandlings- och kollektivavtalsrätten skall få sin fulla betydelse är, att de offentliga tjänstemännen tillerkännes rätt att vidtaga stridsåtgärder. Visserligen existerar inte något direkt strejkförbud för tjänstemännen. Frågan därom har inte heller varit föremål för rättslig prövning. Enkelt uttryckt borde ju under dessa förhållanden gälla, att vad som inte är förbjudet är tillåtet. Men det har ändå ansetts vara förbjudet för tjänstemännen att tillgripa strejken som stridsmedel. Egendomligt nog medger dock uttolkarna, att en »strejk», som företas av kollektiv uppsägning av anställningen, är tillåten. Men denna generositet får sin naturliga förklaring i det enkla faktum, att ingen lag förbjuder tjänstemännen att sluta sina anställningar. Det är emellertid uppenbart, att en arbetsnedläggelse, som avses att utnyttjas som påtryckningsmedel, måste förutsätta, att anställningen *icke* brytes utan förblir i kraft. Så är förhållandet på den privata arbetsmarknaden, där det numera knappast ifrågasättes att anställningen upphör under strejk.

Trots att det inte är med säkerhet avgjort att en kollektiv arbetsnedläggelse av offentliga tjänstemän är lagstridig, så har i instruktionerna eller tjänstgöringsreglementena för vissa statsverk intagits en föreskrift om att tjänsteman, »som lägger hinder i vägen för tjänstens punktliga fullgörande genom nedläggande av arbetet, utan att ledighet eller avsked beviljats honom, skall anses ha gjort sig skyldig till sådant tjänstefel, varå avsättning i administrativ väg kan följa». 1948 års förhandlingsrättskommitté säger

härom: »Det är möjligt, att denna instruktionsbestämmelse får antagas vara ett utflöde av en allmän princip, gällande för alla statstjänstemän, vilka är underkastade myndighets disciplinära bestraffningsrätt.» Den osäkerhet som präglar detta uttalande synes oss närmast ha sin grund i tvivel på lagligheten i åtgärden att införa berörda undantagslagstiftning i instruktionerna för verken.

Oberoende av vilkendera uppfattningen som härvidlag är den riktiga anser vi det vara på tiden att de offentliga tjänstemännens rätt till utnyttjande av alla legala stridsmedel (strejk och liknande) oförbehållsamt erkännes. Om förhandlingsrätten skall få sitt värde och tjänstemännens organisationer skall kunna förhandla om sina medlemmars löne- och arbetsvillkor på jämställd fot med arbetsgivaren, måste de ha rätt att tillgripa stridsmedel. Erfarenheterna från de offentliga tjänstemännens kamp för sina intressen har visat, att frånvaron av rätten att tillgripa strejkvapnet lett till en ofta upprörande oförståelse från arbetsgivarens sida gentemot tjänstemännens anspråk.

Det bör även framhållas, att den eftersläpning i förhållande till den allmänna inkomst- och standardutvecklingen, som kännetecknat statstjänarnas läge under de senare åren, har sin grund i den skillnad i facklig rörelsefrihet som råder mellan tjänstemännen och andra löntagare.

Medinflytande i bestraffningsfrågor m. m.

Såväl de statliga som kommunala myndigheterna har disciplinär bestraffningsrätt. Föreskrifterna härom har tillkommit vid olika tidpunkter och är mycket varierande till sitt innehåll. Disciplinstraffen utgöres av varning, böter eller mistning av lön under viss tid och för svårare förseelser suspension eller avsättning. Suspensionstiden är maximerad till tre månader. Avsättning kan ske på administrativ väg.

Flertalet statstjänstemän är, som tidigare nämnts, underkastade både disciplinärt och allmänt straffansvar. En statlig myndighet kan, utom vid vissa svårare förseelser, själv avgöra om förseelsen skall hänskjutas till domstols avgörande eller föranleda disciplinär bestraffning.

I de kommunala tjänstereglementena finns i regel föreskrifter om disciplinstraff, såsom varning, suspension och avsked utan uppsägning. För lärar- och polispersonal och en del andra befattningshavare har disciplinstraffrätten fastställts i lag eller i författning som utfärdas av Kungl. Maj:t. För polispersonalen har numera införts ett administrativt domstolsförfarande genom inrättandet av poliskollegierna.

Disciplinstraffen inom den offentliga verksamheten har orsakat mycken kritik. Även vid utövandet av bestraffningsrätten ligger nämligen avgörandet helt i myndigheternas händer. De fackliga organisationerna har därför tvingats att i allt större utsträckning befatta sig med disciplinmålen för att om möjligt tillse, att ingen dömes oskyldig eller erhåller ett straff som inte står i rimlig proportion till förseelsen. Säkerligen har också denna verksamhet lett till att myndigheterna numera handhar sin bestraffningsrätt på ett mera korrekt sätt än vad som skett tidigare.

För tryggande av tjänstemännens rättssäkerhet är det emellertid nödvändigt, att de beredes medinflytande på avgörande av disciplinmålen. En bestraffning, även om den enbart inskränker sig till varning, kan påverka en tjänstemans hela framtid och medföra ogynnsamma ekonomiska konsekvenser. Den kan betyda utebliven eller försenad befordran, även om tjänstgöringen efter bestraffningen varit prickfri. Med andra ord, en disciplinärt bestraffad tjänsteman får icke bara lida sitt straff utan kan utsättas för ett slags påföljd under längre eller kortare tid. Medan påföljden är avskaffad på den allmänna rättsskipningens område, så fortlever den i nyss påtalade former inom den administrativa rättsskipningen, och den kan inte sällan bli mera kännbar än det direkt utmätta straffet.

Då en bestraffning sålunda kan ha dylika vittgående konsekvenser för en befattningshavare är det uppenbart att starka garantier för rättssäkerheten måste förefinnas. Såvitt vi kan bedöma ligger den säkraste garantien däri, att tjänstemännens organisationer erhåller medinflytande på handläggningen och avgörandet i disciplinmål.

Samtidigt bör emellertid den här kritiserade påföljden av en bestraffning elimineras. En befattningshavare som utstått sitt straff och därmed sonat sin förseelse måste veta med sig att han i fortsättningen inte blir utsatt för diskriminering i förhållande till sina tjänstekolleger. Om så inte blir fallet är strängt taget bestraffningen meningslös, försåvitt man med densamma verkligen åsyftat att åstadkomma ett korrektiv.

Medinflytande vid befordringar

Knappast någon fråga inom den statliga och kommunala verksamheten har varit så ständigt aktuell som befodringsfrågan. Särskilt inom den statliga sektorn har den under många år utgjort ett brännbart ämne. Utan tvivel har myndigheternas även härvidlag ensidiga bedömande och avgörande varit den främsta orsaken till den ofta våldsamma kritik som levererats i befodringsfrågor.

Försök har gjorts att genom s. k. förordsfullmäktige eller genom förordnande om samråd i förordsfrågor mellan myndigheterna och fackorganisationernas styrelser dämpa kritiken. Men försöken kan inte betraktas som helt lyckade. De förordsgivande myndigheterna har ett oerhört stort inflytande på befodringsarna inom sina förvaltningsområden. Det är givetvis svårt för den utnämmande myndigheten att vid utnämningar desavuera de lokala myndigheterna, som ju måste förutsättas ha den bättre personkännedomen. Om dessa myndigheter givit sitt förord är det ytterst svårt att förmå den utnämmande myndigheten att frångå detsamma. Av samma skäl är det givetvis även svårt att annat än i mycket påtagliga fall vinna rättelse genom överklagande hos Kungl. Maj:t.

Förordsfullmäktige eller liknande organ skulle därför kunna spela en stor roll för åstadkommande av rättvisa befodringsar, alldenstund de medverkar redan vid det första och i de flesta fall avgörande bedömandet av de sökande. Förutsättningarna härför är emellertid, att de förordsgivande myndigheterna

är inställda på samverkan och icke missbrukar sin makt att ensidigt bestämma förorden.

Så är tyvärr icke alltid förhållandet. Det har förekommit och förekommer, att myndigheterna driver sin mening igenom, oavsett att en enhällig personalrepresentation hävdar en annan uppfattning. Då personalrepresentationen självfallet besitter den allra bästa personalkännedom, måste det betraktas som ytterst märkligt, att dess omdöme värderas så lågt, att myndigheterna gång på gång anser sig kunna nonchalera det.

Det finns ingen annan väg att gå för att få ett slut på de ständiga befordringstvisterna än att ge tjänstemannaorganisationerna medinflytande både lokalt och centralt över befordringsärendens handläggning och avgörande. Lokalt kan detta ske genom att förordsfullmäktige eller liknande organ tilldelas större inflytande vid avgivande av förord och centralt genom att tjänstemännen genom respektive förbundsledning får erhålla medinflytande över utnämningarna.

Rätten till bisysslor

Rätt att inneha bisyssla eller arbete vid sidan av tjänst är beroende av vederbörande myndighets medgivande. Ehuru denna föreskrift skiljer sig från vad som gäller på den privata arbetsmarknaden skall vi inte bestrida, att den i enstaka fall och för särskilda befattningar kan ha ett visst berättigande. Däremot anser vi det vara oriktigt, att den har en generell karaktär.

Som förhållandena gestaltat sig under senare år har som bekant de lägst betalda tjänstemännen i betydande utsträckning utfört arbete på fritid vid sidan av sin tjänst. I och för sig är det givetvis ett orimligt tillstånd, att löntagare sätter till värdefull fritid på kvällar samt på sön- och helgdagar för arbete på andra arbetsområden än det egna. Men för många tjänstemän i offentlig tjänst, framför allt de lägre statstjänstemännen, har fritidsarbetet blivit en tvingande nödvändighet. De löner statsmakterna tillämpat för sina anställda har icke medgett en rimlig levnadsstandard för dem och deras familjer. Detta är anledningen till att allt flera statstjänare i lägre grader måste offra sin fritid för att nå det tillskott till lönen som erfordras för upprätthållande av en rimlig levnadsstandard.

När därför statsrevisorerna ansett sig böra fästa uppmärksamheten vid den stora utbredningen av bisysslorna, borde de även ha vidrört orsakerna därtill. Det är nämligen ostridigt att det är statsmakternas underlåtenhet att betala de lägre befattningshavarna rimliga löner som stimulerat till ökningen av statstjänstemännens fritidsarbete. En ordentlig lön till tjänstemännen skulle omedelbart medföra en kraftig minskning av dubbelarbetet. Ingen tjänsteman kan nämligen tänkas offra värdefull fritid av annat än nödtvång.

Vi anser det utgöra en form av förmynderskap och inblandning i tjänstemännens privata angelägenheter när arbetsgivaren påfordrar kontroll över deras disposition av fritiden. Den generella anmälningsplikt som föreskrivits i detta avseende bör därför avskaffas. Det finns en säkrare garanti mot

det »missbruk», man trott sig kunna stävja med nämnda föreskrift, och den är att betala de anställda sådana löner, att fritidsarbete blir överflödigt.

Vi har här ovan sökt ange några riktlinjer för en lösning av den alltmera brännande frågan om de offentliga tjänstemännens och deras organisationers ställning i vårt samhälle. Ingen kan gärna med skäl bestrida, att de med hänsyn till rättssäkerhet och facklig rörelsefrihet befinner sig i en klar undantagsställning. Detta tillstånd har sitt ursprung i gammalmodiga författningar och föreskrifter och motsvarar icke en nyare tids krav. Intet tal om »ämbetsmannaansvar», »säkrare anställningsförhållanden» eller »särskilda förmåner» kan dölja det faktum, att det numera inte finns någon saklig grund för tjänstemännens och deras organisationers undantagsställning. Inte ens motiveringen, att samhället måste »säkra sig mot rubbningar av viktiga statliga och kommunala funktioner» vilar på fast grund. Redan det förhållandet att stora statliga och kommunala arbetargrupper sorterar under kollektivavtal och har strejkrätt belyser värdet av detta motiv. För övrigt torde det vara uppenbart att varje öppen arbetskonflikt i större eller mindre grad innebär en rubbning av samhällseliga funktioner. Vore inte detta fallet skulle striden vara meningslös.

Därest staten och kommunerna verkligen avser att trygga de samhällseliga funktionerna, så handlar det i varje fall om att bereda de anställda acceptabla löne- och arbetsvillkor. Finns den viljan, så bör farhågorna för att tillerkänna de offentliga tjänstemännen och deras organisationer samma rättigheter som tillkommer andra löntagare och deras organisationer kunna betraktas som opåkallade.

Med hänvisning till vad här ovan anförts får vi hemställa,

att riksdagen måtte besluta att i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställa om skyndsamt utredning och förslag i syfte att tillerkänna tjänstemän i offentlig tjänst och deras organisationer samma rättigheter som tillkommer andra löntagare och deras organisationer, däri inbegripen rätten till arbetsnedläggelse, jämte ökat inflytande vid avgörandet av frågor som berör tjänstemännens angelägenheter i tjänsten.

Stockholm i januari 1956

Knut Senander

H. Hagberg

Helmer Holmberg

Gustav Johansson