

Nr 360

Av herr Åkerlund m. fl., om översyn av reglerna för förhandlings- och avtalsrätt för tjänstemän i offentlig förvaltning.

(Lika lydande med motion nr 444 i Andra kammaren)

Det nya systemet för förhandlingsrätt för tjänstemän i offentlig förvaltning prövades första gången under 1966 års avtalsförhandlingar i ett läge då motsättningarna mellan parterna på arbetsmarknaden var ovanligt hårda. För vissa till SACO hörande tjänstemannagrupper ledde det till både lockout och strejk, som särskilt hårt drabbade undervisningsväsendet men berörde även andra delar av den offentliga förvaltningen. På många håll väckte detta oro för konsekvenserna av förhandlingsrätten och rätten till stridsåtgärder inom områden för offentlig verksamhet. Detta måste i och för sig beaktas. I varje fall förtjänar det övervägas om inte en översyn av systemet kan få detta att fungera smidigare under hänsynstagande såväl till de ifrågavarande arbetstagarkategoriernas som till samhällets intressen. Förhandlingsmetodiken på den statliga sidan är i sådant sammanhang förtjänt att diskuteras. Organisationerna kan antas begrunda förhandlingsmetoderna å sin sida. Viss oklarhet föreligger synbarligen i fråga om fördelningen av kompetens och ansvar mellan de organ som agerar på den statliga sidan vid tjänstemannaförhandlingar. Organisationerna har att förhandla med statens avtalsverk, men i bakgrunden för detta skymtar civilministern, kanske också finansministern. Jämlikt regeringsformen § 62 har civilministern i sin tur att hålla kontakt med riksdagens lönedelgation, vars uppgift är inte bara att rådgöra med honom utan dessutom att å riksdagens vägnar godkänna överenskommelse som träffats i förhandlingsfrågor. Arbetstagarparten kommer således icke i direkt kontakt med de instanser som i realiteten har avgörandet på statens sida, en omständighet som självfallet inte bara medför tidsutdräkt utan även i övrigt kan försvåra förhandlingarna.

Ur förhandlingsteknisk synpunkt kan således vägande invändningar riktas mot denna ordning. Visserligen kan vid den fortsatta tillämpningen praktiska åtgärder vidtagas för att i möjligaste mån undanröja olägenheterna, men fråga är hur mycket som därvid faktiskt kan åstadkommas. De gällande reglerna utgör nämligen ett försök att tillgodose svårförenliga principer, nämligen å ena sidan principen om medinflytande från de anställdas sida och å andra sidan den hävdvunna principen om riksdagen såsom den — genom rätten att beskatta och upptaga lån för statsverksamheten — slutgiltigt be-

stämmande instansen. Medan det på andra områden i samhället betraktas som självfallet att de anställda skall ha ett betydande medinflytande, i all synnerhet när det gäller angelägenheter som direkt berör dem själva, är på statstjänstemannaområdet staten-arbetsgivarens maktställning starkt accentuerad. Detta framgår allra tydligast såväl i det fall då statens avtalsverk icke lyckats uppnå överenskommelse med motparten som i det fall då detta skett men riksdagens lönelegation vägrat godkänna ett preliminärt träffat avtal. Då är det riksdagen som i samband med Kungl. Maj:ts äskanden om erforderliga anslag behandlar frågan i tidigare gällande ordning. Visserligen ernås därvid en reglering av lönefrågorna, men om den avviker från det preliminära avtalet, blir avgörandet ensidigt och ett avtalslöst tillstånd fortsätter.

Så till vida erbjuder den avsedda förhandlingsmetodikerna på den statliga sidan fördelar, som avsikten är att riksdagens lönelegation under förhandlingarnas gång via civilministern skall bli kontinuerligt underrättad om förhandlingsläget och därvid förutsättes framföra sina synpunkter, exempelvis sådana som föranleds av riksdagens finansvårdande uppgifter. Hänsyn tages givetvis till dessa synpunkter av avtalsverket, som har att tillgodose Kronans intressen. Om verket därvid accepterar en uppgörelse, som ofta gäller ett komplicerat och sammanhängande system av löner och andra förmåner för befattningar av skilda slag, skulle det onekligen te sig besynnerligt, om lönelegationen, som icke varit och enligt vedertagna principer icke bör vara en direkt förhandlande part, skulle i efterhand utan synnerligen tungt vägande skäl vägra godkänna ett sådant avtal och därigenom riva upp förhandlingsresultatet.

Sådana skäl för vägrat godkännande kan icke anses föreligga, därest det preliminära avtalet ungefärligen hållits inom den totala ekonomiska ram som Kungl. Maj:t efter civilministerns samråd med lönelegationen funnit vara en riktig grundval för förhandlingarna. Det bör nämligen uppmärksammas att den nu ifrågakvarande förhandlings- och avtalsrätten är begränsad till de ekonomiska intressefrågorna (löner och ersättningar, lönegradsplacementar, pensionsålder och pensionsförmåner etc.) i förhållandet mellan Kronan som arbetsgivare och dess tjänstemän. Detta är ett förhållande, icke mellan överhet och undersåtar utan mellan två parter, som i detta hänseende bör vara likställda. Anställningsförmånerna måste vara anpassade med hänsyn till kvalifikationer och ansvar i respektive befattningar samt till den allmänna löneutvecklingen i samhället. Kollektivavtalet har därför accepterats som form för bestämmande av löner och arbetsvillkor för de statliga tjänstemännen.

Över huvud taget är det av betydelse att statens avtalsverk i praktiken bibehåller sin tänkta karaktär såsom ett självständigt förvaltningsorgan, en motpart till arbetstagersidan, som är obunden av andra än rent löne- och fackmässiga synpunkter, som sakkunnigt kan verka för sammanhang

inom det komplicerade statliga lönesystemet och som är kapabelt att snabbt fatta bindande beslut.

Annorlunda gestaltar sig förhållandet, om långvariga och hårda förhandlingar ger vid handen att uppgörelse icke kan ske med mindre den för statsverket fastlagda ekonomiska ramen väsentligt överskrides. Naturligtvis kan Kungl. Maj:t under sådana omständigheter överväga begränsningar, rationaliseringsåtgärder eller andra kostnadsbesparande förändringar i hela förvaltningsapparaten eller ena eller andra delen därav, men sådana frågor ligger utanför förhandlingsområdet och måste lösas av statsmakterna i annan ordning. Bortsett alltså från sådana ingripanden kan Kungl. Maj:t, vilket i många fall ligger närmast till hands, vägra eftergifter från statens bud med påföljd att konflikt blir oundviklig. Intages den motsatta ståndpunkten, vilket innebär att statens avtalsverk enligt direktiv tecknar preliminärt avtal på en betydligt högre ekonomisk nivå än som förutsatts, kan löne delegationen finna synnerliga skäl för att vägra godkännande. Därvid uppkommer den situationen att Kronan, representerad av avtalsverket tillsammans med arbetstagarparten, kommer i motsatsförhållande till delegationen. I vad mån ett sådant läge är att räkna med i praktiken är svårt att bedöma. Men anses det att detta aldrig behöver inträffa, ligger däri att löne delegationen alltid, innan Kronans slutbud lämnas, jämkar sin ståndpunkt så att den överensstämmer med Kungl. Maj:ts. Då finns inte heller här skäl för regeln att löne delegationen skall i efterhand godkänna träffade avtal.

Den efterföljande riksdagsbehandlingen kan, sedan förhandlingarna strandat eller löne delegationen inlagt sitt veto mot ett preliminärt träffat avtal, i det senare fallet medföra att riksdagen frångår antingen Kungl. Maj:ts eller löne delegationens ståndpunkt eller att riksdagen väljer en mellanständpunkt.

I andra ekonomiska lägen än de vi hittills upplevt kan avtalsförhandlingarna med statstjänstemännen kanske komma att förete så stora motsättningar att gällande regler om medling icke ger resultat, utan saken drives till sin spets med sådana komplikationer som här antytts. Därför synes det vara befogat att hithörande problem ytterligare överses.

En annan fråga gäller möjligheterna att förhindra samhällsfarliga konflikter utan att därvid statstjänstemännens rätt åsidosättes.

Att det offentliga tjänstemannaområdet är speciellt ömtåligt för sådana stridsåtgärder som lockout och strejk har många gånger framhållits. De drabbar, såsom konflikten 1966 utvisade, i särskild grad utomstående och behöver avse endast ett fåtal nyckelposter för att lamslå viktiga verksamhetsfält. Konsekvenserna av sådana aktioner — vilka ej behöver medföra några som helst ekonomiska påfrestningar för staten-arbetsgivaren och kanske i vissa fall har relativt lindriga följder för motparten — kan vara allvarigare än verkningarna av en arbetsinställelse som omfattar ett stort

antal arbetstagare. Det är för övrigt enligt allmän uppfattning orimligt att den offentliga verksamheten skall kunna sättas ur spel till följd av intressekonflikter, kanske av relativt begränsad ekonomisk betydelse för parterna själva.

I detta sammanhang kan visserligen sägas att erfarenheterna från de arbetsområden där lockout och strejk sedan länge varit tillåtna stridsmedel givit belägg för ansvarsmedvetenhet hos de stora organisationerna när de utnyttjar sina maktresurser. Betydelsen härav bör inte underskattas. Men ur vidare samhällliga perspektiv får värdet av de gjorda erfarenheterna dock inte överbetonas. Just hänsynen till samhällsintresset kan framdeles leda till att motsättningarna blir hårdare än de hittills varit under efterkrigstiden då den allmänna ekonomiska utvecklingen resulterat i hastigt stigande nominella inkomster för alla och det härigenom varit relativt lätt att träffa överenskommelser. Det är framför allt med hänsyn till svårigheter i akuta lägen som normsystemet på ifrågavarande område bör vara utformat. Och det är i all synnerhet i sådana lägen som det är av särskild vikt att statsverksamheten kan upprätthållas.

Inte heller det huvudavtal som staten träffat med huvudorganisationer på tjänstemannaområdet — ett avtal som kan uppsägas med sex månaders uppsägningstid — erbjuder i själva verket garantier för att en samhällsfarlig konflikt skall kunna undvikas, begränsas eller hävas. Det stipuleras visserligen skyldighet till förhandlingar, därest från någondera sidan göres gällande att en konflikt är ägnad att otillbörligt störa viktiga samhällsfunktioner, och kan överenskommelse i syfte att undvika detta icke ernås, hänskjuts frågan till den s. k. statstjänstenämnden. Men den i avtalet givna definitionen av begreppet samhällsfara är vag och preciserar icke vilka områden som måste betraktas som otillåtna för stridsåtgärder. Det torde därför i vissa situationer inte bli lätt för nämnden att ena sig eller uppbibringa majoritet för ett från samhällets synpunkter tillfredsställande beslut, i all synnerhet som i nämnden parterna å omse sidor är representerade med lika många ledamöter. Visserligen är parterna ålagda uppskov med stridsåtgärder när frågan hänskjutits till nämnden, men »varseltiderna» är korta. Och nämnden kan endast utfärda rekommendationer, icke träffa för parterna bindande beslut. Kan en samhällsfarlig konflikt icke undvikas, begränsas eller hävas på nu antydd väg, återstår intet annat än tjänstepliktslagstiftning.

Det har emellertid icke beaktats att en tjänstepliktslagstiftning icke i och för sig löser de intressefrågor varom konflikt råder. De aktuella anställningsvillkoren måste dock fixeras. Och detta bör självfallet helst ske i sådana former att beslutet icke framstår som ett uttryck bara för staten-arbetsgivarens makt utan i möjligaste mån är ägnat att upprätthålla förtroende mellan parterna. Därför synes det vara befogat att undersöka, om icke metoder för lösning av den bakomliggande intressekonflikten i nu

berörda läge kan finnas, vilka medför att principen om jämställdhet mellan parterna icke blir åsidosatt. Utan en dylik anordning blir statens övervikt i maktställning — som ju avser ekonomiska förhållanden vilka klart ligger inom avtalsområdet — så accentuerad att det kan ifrågasättas, om kollektivavtalsreglering bör förekomma för tjänstemän på områden där konflikt ej kan godtagas.

Vid den översyn av reglerna angående förhandlings- och avtalsrätten som här förordas bör självfallet även motsvarande förhållanden på det kommunala området uppmärksammas.

Under återopande av vad sålunda anförts föreslås,

att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställer om översyn av gällande system för förhandlings- och avtalsrätt för tjänstemän i offentlig förvaltning och att, därest detta föranleder ändring i gällande lagstiftning, förslag här- om måtte föreläggas riksdagen.

Stockholm den 25 januari 1967

Henrik Åkerlund (h)

Lars Schött (h)

N. Yngve Nilsson (h)

Bertil Strandberg (h)

Carl Eskilsson (h)

Nr 361

Av herr Fälldin och herr Larsson, Thorsten, *angående den enskildes rättsskydd vid bebyggelseplanering.*

(Lika lydande med motion nr 450 i Andra kammaren)

Stockholm den 25 januari 1967

Thorbjörn Fälldin (cp)

Thorsten Larsson (cp)
