

Nr 158.

Af herr **Winberg** m. fl., om *skrifvelse till Kungl. Maj:t angående en förhandlingsordning mellan tjänstemän och arbetare i statens administrativa verk å ena, samt om vederbörande verks styrelser och underlydande förvaltningar å andra sidan.*

En fråga, som under senare tiden allt mer och mer trängt sig fram till beaktande, är väl utan tvifvel förhållandet mellan arbetsgifvare och arbetare.

Om det sålunda kan anses nödigt att ute på arbetsmarknaden i allmänhet följa denna fråga med uppmärksamhet, så bör det enligt vårt förmenande också vara af behofvet påkalladt, att staten, på de områden där densamma uppträder som direkt arbetsgifvare, låter sig angeläget vara att åstadkomma sådana förhållanden för den i dess tjänst anställda tjänstepersonalen, att för denna angelägna och viktiga frågor komma att prövas och afgöras på ett sätt, som lämnar största möjliga garanti för opartiskhet och oväld, hvilket svårligen lärer kunna ske med mindre, än att personalen beredes möjlighet att vid sådana frågors afgörande på lämligt sätt få vara företrädd och göra sin mening gällande.

Man har ju å vissa håll ansett, att personal, anställd i statens tjänst, icke skulle få äga rätt att använda sig af samma medel för genomförande af sina kraf, som tillkommer öfriga arbetare, eller med andra ord: man menar, att arbetsnedläggelse icke bör få förekomma inom statens verk. Under sistlidne riksdag förelåg till och med i form af kunglig proposition förslag om, att arbetsnedläggelse af i statens tjänst anställda tjänstemän skulle beläggas med fängelsestraff.

Man bör kunna vara enig om, att sådana öppna konflikter som arbetsnedläggelse icke borde behöfva förekomma inom de arbetsområden, där staten är arbetsgifvare. Det vittnar emellertid om allt annat än en

ingående kännedom om förhållandena på detta område, om man tror sig kunna lösa en så pass invecklad fråga med sådana medel som strafflagsbestämmelser.

Först sedan man lyckats åstadkomma andra former och möjligheter för uppkomna tvistigheters lösande på detta område, kan man fastslå, att öppna strider äro obehöfliga.

Det borde också enligt vårt förmenande vara staten angeläget att så ordna förhållandet mellan arbetsgifvare och arbetare, att den sedan kunde tjäna som mönster på det privata området.

Beträffande de anmärkningar, som kunna framställas mot de nuvarande förhållandena på det område där staten är arbetsgifvare, skulle det blifva alltför vidlyftigt att här i detalj beröra dessa. Några synpunkter torde dock såsom exempel böra framhållas.

Hvad då först beträffar aflöningsfrågan för den i statens tjänst anställda *ordinarie* personalen, så afgöres denna, som bekant, af Riksdagen, hvadan man ju måste utgå ifrån, att denna fråga pröfvas och handlägges på ett fullt objektivt och tillfredsställande sätt, och att några ändringar därvidlag icke kunna anses vara af behovet påkallade, om icke möjligen en bestämmelse därom, att vid det förberedande kommittéarbete, hvarpå ett löneregleringsförslag i regel bygges, skall det beredas tillfälle för representanter för personalen att deltaga i den utsträckning, som kan anses vara nödigt, för att densammas synpunkter och önskemål skola blifva vederbörligen beaktade.

Det kan visserligen ifrågasättas, huruvida det är praktiskt och i längden möjligt för Riksdagen att i detalj behandla alla dessa löneregleringsfrågor, eller om det icke möjligen vore mera ändamålsenligt, att dessa afgjordes på annat sätt. Därom vilja vi emellertid för närvarande ej framställa något direkt yrkande, detta så mycket mindre som den frågan icke nu kan anses vara af särskild aktuell betydelse.

Hvad däremot beträffar fastställande af aflöningsvillkoren för de stora grupper af extra *ordinarie*, extra och tillfällig personal, som äro anställda i statens tjänst, så afgöras dessa i regel af resp. afdelningsföreståndare, i några fall af Kungl. Maj:t, hvarjämte under senare tiden resp. verks styrelser äfven fastställt bestämmelser härom. I verkligheten ligger dock rätten att besluta härom fortfarande i de flesta fall hos resp. afdelningsbefäl, fastän dessa helt naturligt i de fall, styrelsen utfärdat bestämmelser i ärendet, icke kunna ändra dessa.

I hvilket fall som helst har personalen, som dock i detta fall är ena parten, ingen som helst rätt sig tillförsäkrad att få deltaga i ett för

densamma så viktigt afgörande, som det att fastställa hvilken ersättning de skola åtnjuta för sitt arbete. Den omständigheten, att en del styrelser vid dylika frågors afgörande inbjudit representanter för personalen till *öfverläggning* i ärendet, bevisar ju, å ena sidan att man äfven på det hållet icke ansett det öfverensstämma med vår tids uppfattning, att den ena parten ensamt och utan att höra den andra afgör sådana frågor, under det att man å andra sidan samtidigt förklarar, dels att man från förvaltningens sida vore förhindrad att ingå formligt aftal, dels ock att det afgörande beslutet likväl måste fattas af styrelsen ensamt. Ett dylikt tillfälligt tillmötesgående, hvilket för öfrigt såsom saknande formellt stöd i gällande instruktionen, kan sålunda, såsom varande beroende af vederbörande myndighets subjektiva uppfattning, icke på något sätt förändra här föreliggande sakförhållande.

Att det ej är blott ett fåtal statstjänare det här gäller, framgår däraf, att endast den vid statens järnvägar år 1909 anställda extra ordinarie och extra personalen uppgick till 12,401 personer.

Förutom de för denna personal direkta lönefrågorna, hvilkas afgörande ligger ensamt i förvaltningsmyndigheternas hand, finnas äfven en del andra mera indirekta sådana. För att endast anföra ett exempel må nämnas, att vid statens järnvägar utarbetades för ett par år sedan ett mycket vidlyftigt och omfattande förslag till ackordsbestämmelser att tillämpas vid statens järnvägars verkstäder. Då ifrågavarande förslag var byggdt på en för statens järnvägar helt ny princip, nämligen premieackordsprincipen, och då det på öfriga arbetsområden är fastställd praxis att vid införande af nya ackordsbestämmelser arbetare lämnas tillfälle att genom förhandling framföra sina synpunkter och kraf, hade det väl äfven i detta fall varit en enkel gärd icke allenast af rättvisa utan äfven af klokhet, att man lämnat personalen och dess organisation tillfälle att yttra sig i frågan. Detta så mycket mer, som det vid statens järnvägars verkstäder, där nästan uteslutande reparationsarbete förekommer, är synnerligen svårt att fastställa nya ackordsbestämmelser, som i sin praktiska tillämpning verka rättvist och tillfredsställande. Något inhämtande af arbetarnas mening i frågan ägde emellertid icke rum, oaktadt framställning därom gjordes, hvilket också helt naturligt medförde, att när de nya ackordsbestämmelserna skulle träda i tillämpning, möttes dessa af personalen med stor motvilja, hvadan det dröjde en längre tid, innan de kunde träda i praktisk tillämpning, och ännu i denna dag — två år efter det de skolat träda i tillämpning — finnes en verkstad, där de ännu icke träd i tillämpning, då man ju inte gärna kan tvinga personalen att arbeta på

ackord, när den föredrager att arbeta på daglön. Följden har också blifvit den, att något ackordsarbete vid denna verkstad icke förekommit under hela denna tid.

Då man ju i allmänhet anser, att utförande af arbete på ackord innebär en förtjänst för såväl arbetsgifvaren som arbetaren, så följer ju häraf, att båda parterna i detta fall gjort förlust, allt detta därför att man skall upprätthålla det gamla byråkratiska systemet att arbetsgifvaren här är ensamt den bestämmande.

Lika vanlottade i fråga om medbestämmanderätt står här ifrågasvarande personal, då det gäller att fastställa arbetstidens längd. Då äfven den frågan kan anses sammanhänga med aflöningsfrågan, i det att man genom en längre arbetstid får prestera mera arbete för den erhållna lönen än genom en kortare, i de fall då aflöningen icke utgår med timlön, och då den dessutom beträffande statens järnvägar så nära griper in i trafik-säkerhetsförhållandena och risken för olyckshändelse, torde det ju vara onödigt påpeka nödvändigheten af, att äfven vid dess afgörande hänsyn toges till de berättigade kraf, som från personalens sida framföras.

Att så icke skett, beträffande statens järnvägar, torde väl till fullo vara bevisadt genom alla de protester och allt det missnöje, som kommit till synes under senare tiden gentemot de bestämmelser i denna fråga, som af järnvägsstyrelsen senast utfärdats, hvilket missnöje äfven uppmärksammas och framförts i Riksdagen. Det bör heller icke förundra någon — med undantag möjligen för dem som utfärdat ifrågasvarande bestämmelser — att dessa väckt ett starkt missnöje, då genom desamma krafvet på personalens arbetsprestationer i de flesta fall så väsentligt utsträckts, mot hvad som förut varit gällande, att det endast är med uppjudande af sina yttersta krafter, som personalen kunnat tillfredsställa de anspråk, som därigenom ställts på densamma. En i många fall opraktisk och godtycklig tillämpning af de gällande bestämmelserna bidrager gifvetvis att göra förhållandena ännu olidligare.

Personalen har hittills, om ock under ganska tydligt uttalade protester, funnit sig i dessa förhållanden, men erfarenheten från såväl vårt som andra länder, pekar dock på, att det icke är klokt att draga allt för stora växlar på densammas långmodighet. Och skulle långmodigheten i detta fall till slut brista, så har samhället och dess ledande därvid en stor skuld, om det icke vidtagit några effektiva åtgärder för att undanröja dylika missförhållanden. Och äfven om man skulle vara öfvertygad om, att de ledande i samhället i ett sådant fall förfogade öfver möjligheter att med makt nedslå hvarje yttring af missnöje, som toge sig för

detsamma obehagliga former, torde man väl vara öfverens om att detta icke är tillfyllestgörande för åstadkommande af lugna och tillfredsställande förhållanden.

En annan fråga, som ofta ger anledning till ett spändt förhållande mellan personal och förvaltning vid våra verk, är utöfvandet af den administrativa bestraffningsrätten. Den, som haft tillfälle att något närmare följa det sätt, på hvilken denna utvecklats, måste ofta stå undrande öfver, i hur vidsträckt omfattning denna rätt af våra administrativa myndigheter verkligen får tillämpas. Området för densammas tillämpning synes nämligen vara hart när oinskränkt. Så har till exempel händt, att en person vid statens järnvägar ådömts bestraffning för en privat skrifvelse till en befälsperson vid ett annat distrikt, hvilken handling väl inte borde kunna stå i något som helst direkt samband med hans tjänst eller hans anställning vid järnvägen. En annan dömes att utbetala ett skadeståndsbelopp för vid järnvägen förkommet gods, utan att han i den frågan någonsin blifvit hörd. Ådömande af skadeståndersättning anses väl anars allmänt tillhöra allmän domstol och icke administrativ myndighet.

Statens järnvägars öfverrevisorer hafva i sin senaste afgifna berättelse som bekant anmärkt, att inga som helst enhetliga normer för bestraffning inom de olika distrikten för närvarande finnas, hvarför likartade förseelser kunna medföra mycket strängare bestraffning inom det ena distriktet än inom det andra.

Hela det system, som användes inom våra administrativa verk för handläggning af bestraffningsärenden är dessutom på det högsta opraktiskt, ensidigt och otillfredsställande. Det är nämligen den ena parten, hvilken på samma gång representerar arbetsgifvaren, som här sitter som domare, och det är som bekant icke ens den anklagade medgifvet att vid förhör använda sig af juridiskt biträde. Det är heller icke alldeles ovanligt att en person sedan han erhållit bestraffning för en mindre förseelse, erhåller en extra sådan i form af förflyttning till annan ort, utan att en sådan åtgärd kan anses vara nödvändig för tjänstens ordnande.

Helt nyligen har för öfrigt inom ett distrikt inträffat det något egenomliga förhållandet, att icke allenast den tilltalade och bestraffade, strax efter det han blifvit straffad, erhållit order om omflyttning till annan plats, utan att jämväl två af de vittnen, som vid hållet förhör fälldes för den tilltalade gynnsamma vittnesuttalanden, erhållit en dylik order.

I detta sammanhang kunna vi icke underlåta att något vidröra den omständigheten, att enligt den kutym, som vid användandet af den disciplinära bestraffningsrätten i en mängd fall tillämpas vid statens verk, det

ofta är synnerligen svårt för tjänstemannen att få full klarhet om, när straffet för en viss förseelse är slut. Vi skola här anföra ett par exempel: En tjänsteman af lägre grad råkar af en eller annan anledning komma för sent till arbetet. Vid nästa aflöningsdag får han det beskedet att förseelsen haft till följd, att han måste plikta med vissa dagars löneafdrag, och detta i en del fall utan att han blifvit hörd angående orsaken till förseelsen. Han har ej annat att göra än betala, men om han invaggar sig i den förhoppningen, att han därmed sonat sitt brott, så kommer den dag, då han får erfara, att han misstagit sig. Vid det tillfälle, då befordran från extra ordinarie till ordinarie skall ske, eller då uppflyttning från lägre till högre lönegrad ifrågakommer, får han veta, att han, oaktadt han trott sig stå i tur, icke kunnat föreslås till erhållande af en dylik förmån. Ett annat exempel: Inför civilrättslig domstol har en tjänsteman blifvit lagförd och dömd för brott mot det verk han tjänar. Han lider sitt straff och hoppas, att han, sedan han åter fått inträda i sin tjänsteutöfning, skall varda befriad från vidare straff för det misstaget. Så kommer den dag, då han hoppats få sitt konstitutorial som ordinarie, eller då han väntat blifva uppflyttad i högre lönegrad, och han får det beskedet, att han icke kunnat ifrågakomma. Ingen lär väl kunna förneka, att ett straffsystem, som på dylikt sätt tillämpas gentemot underordnad personal, måste verka i hög grad demoraliserande och enerverande på den, som råkat ut för ett sådant missförhållande, isynnerhet som en så beskaffad straffmetod i många fall genom sina ekonomiska verkningar träffar icke blott honom själf, utan också öfriga medlemmar af hans familj.

De nu anförda exemplen äro tagna ur högen, en mängd andra skola kunna framhållas, hvilka kunna vara ägnade ådagalägga, att det är ingen dag för tidigt att åstadkomma ett sådant sakernas tillstånd, att vid statens verk den personal, hvars enda egendom är den lefvande arbetskraft hvar öfver den förfogar, får ha ett ord med i laget, då det är fråga om att bestämma öfver densammas väl eller ve.

Innan en fullständig omläggning rörande de former, under hvilka såväl förhör som bestraffningar vid en del af våra administrativa verk för närvarande äger rum, kommit till stånd, torde det därför vara dubbelt nödvändigt att framskapa ett institut, där den dömde kan öfverklaga en afkunnad dom, och där ärendet handlägges under sådana former, att största möjliga förutsättningar finnas för, att såväl granskningen som det slutliga afgörandet sker fullt objektivt och opartiskt. Det är gifvetvis icke här meningen att påyrka ett borttagande af den rätt att meddela bestraffning, som enligt nu gällande föreskrifter tillkommer här ifrågavarande myndig-

heter, hvad vi här afse är endast att framhålla nödvändigheten af att framskapa ett forum, sammansatt på sådana grunder och arbetande under sådana former, att dess utslag har den största möjlighet att tillvinna sig förtroende och respekt, där meddelade bestraffningar kunna öfverklagas för granskning och eventuell revision.

Man kan visserligen här invända, att i en del af statens verk personalen redan nu har en mycket vidsträckt klagorätt, i det att den för det första kan öfverklaga en af underlydanda befäl afkunnad dom hos vederbörande verks styrelse, hvarjämte den från dennas utslag kan vädja till Kungl. Maj:t. Med allt erkännande åt de möjligheter, som sålunda redan finnes att få ärenden pröfvade i olika instanser, våga vi bestämt vidhålla den uppfattningen, att denna väg icke är vare sig fullt praktisk ej heller i hvarje fall fullt tillfredsställande.

Hvad beträffar vädjan till styrelsen inom de verk, där underordnad myndighet äger afkunna dom, så föreligger i alla fall¹ det förhållande, som vi förut påpekat, att det är personer, som närmast måste anses representera ena parten af de tvistande, som här skall sitta till doms, och, äfven om dessa skulle vara besjälade af det ärligaste uppsåt att vara fullt opartiska, lär väl detta för dem i många fall likväl bli hart när omöjligt.

Hvad sedan angår den öppna vädjorätten till Kungl. Maj:t, torde det väl af rent praktiska skäl vara för Kungl. Maj:t nästan omöjligt, att i alla detaljfrågor, som kunna bli föremål för vädjan, verkställa så allsidiga undersökningar och utredningar, att därpå kan byggas ett fullt själfständigt beslut i frågan. Dessutom kan det väl med skäl ifrågasättas, huruvida icke ett både mera praktiskt och tillfredsställande sätt för dylika frågors afgörande kan tänkas möjligt, än att i hvarje sådant fall besvara Kungl. Maj:t.

Då man väl sålunda får anse det konstaterat, att nuvarande förhållanden på detta område ovillkorligen kräfva en ändring till det bättre, icke allenast ur synpunkten af personalens intresse, utan också för att trygga arbetets lugna gång inom de viktiga områden, där staten utöfvar verksamhet såsom arbetsgifvare, så uppstår den betydelsefulla frågan: Hur skall man då få till stånd ett tillfredsställande förhållande på här ifrågavarande område?

Den frågan förefaller måhända till en början mycket invecklad och svårlost, men vi tro, att om man vill anlägga en praktisk synpunkt på de föreliggande förhållandena och inte allt för mycket skatta åt gammal häfdvunnen praxis, skall det dock ingalunda visa sig så omöjligt att lösa den samma på ett för alla parter tillfredsställande sätt.

För att lyckas härutinnan är det dock enligt vår mening nödvändigt, att äfven staten, i de fall då den uppträder som arbetsgifvare, ställer sig på den, enligt nutida uppfattning enda riktiga ståndpunkten, att den i dess tjänst anställda personalen och dess organisation betraktas såsom lika-berättigad förhandlande part, då det gäller att fatta beslut i sådana personalens ställning berörande frågor, hvilka icke äro af den art att de falla under Riksdagens afgörande, eller af den beskaffenhet att deras afgörande tillkommer allmän domstol. Har man erkänt denna princip, torde det sedan icke möta så synnerligt stora svårigheter att ordna de detaljfrågor, som sammanhånga med en praktisk tillämpning af densamma. Det för-tjänar kanske här påpekas, att denna tanke icke är så alldeles ny, äfven om den inte förut i vårt land på allvar framförts.

I början af år 1910 fastställdes i Danmark, efter förhandling mellan representanter för ministeriet för offentliga arbeten, finansministeriet och inrikesministeriet å ena sidan, samt personalens hufvudorganisationer vid järnväg-, post-, telegraf och tullverken å andra sidan, en förhandlingsordning innehållande regler för behandling af tvistefrågor mellan ofvannämnda personal och dess förvaltningar. Den 19 april 1909 fastställdes af det österrikiska järnvägsministeriet en förordning innehållande bestämmelser, huru förfaras skall vid underhandling mellan personalen vid de österrikiska statsbanorna och dess distriktsförvaltningar.

Som man häraf finner, har denna fråga redan trängt sig fram och vunnit beaktande inom en del länder, och äfven om de åtgärder man i detta afseende vidtagit i Danmark och Österrike, enligt vårt förmenande icke kunna anses såsom fullt tillfredsställande, utgöra de dock ett steg i rätt riktning, som visar att man i dessa länder icke ryggat tillbaka för att erkänna principen om personalen såsom underhandlande part.

Se vi på förhållandena på de privata områden, som kunna anses likställda med dem, hvilka äro rådande vid de verk, där staten drifver sin verksamhet, så finna vi, att vid vårt lands enskilda järnvägar finnes sedan den 1 juli 1908 en förhandlingsordning antagen mellan Järnvägarnas Arbetsgifvareförening och Svenska Järnvägsmannaförbundet, hvilken, äfven om den såsom allt mänskligt icke är fullkomlig, dock är så pass detaljerad och väl utformad, att den i stor utsträckning bör kunna tjäna som förebild vid utarbetandet af en förhandlingsordning af här afsedd art. Att här ingå i detalj rörande innehållet i en dylik förhandlingsordning eller de former, under hvilka den skulle komma till praktisk tillämpning, kan ju icke anses nödigt, då vi anse lämpligt att Riksdagen hemställer hos Kungl. Maj:t att en utredning måtte komma till stånd angående de mest

lämpliga grunder, på hvilka ett dylikt förhandlingsförfarande må kunna baseras. Redan denna undersökning anse vi dock bör läggas så, att representanter för båda parterna genom förhandling må söka ena sig om ett förslag af sådan beskaffenhet, att det verkliga syftet med denna anordning i största möjliga grad tillgodoses. Det får sedan bero på en sådan utredning, hur vidsträckt tillämpningsområde man skall fastställa för detta förfaringsätt, såväl beträffande de olika verken som ock hvilka ärenden som på detta sätt skulle komma till behandling. Beträffande *förstnämnda* fråga så vilja vi framhålla, att vi här närmast tänkt på järnvägar, post, telegraf, tull och fångvården.

Hvad åter angår hvilka frågor som skulle till behandling och afgörande upptagas på sätt här afsetts, så vilja vi framhålla, att enligt vårt förmenande böra gränserna härvidlag icke dragas för snävt, utan att alla frågor af verklig reel innebörd för personalen, hvilkas afgörande icke, enligt hittills gällande förordning, tillkommer Riksdagen eller allmän domstol, böra, då endera parten så yrkar, kunna upptagas till afgörande.

Själftva hufvudprincipen i ett dylikt förfaringsätt bör ju vara, att närhelst en fråga af betydelse för personalen föreligger till afgörande, skall förhandling i första hand därom äga rum mellan ombud för respektive förvaltningsmyndighet å ena sidan, och å den andra för den eller de organisationer bland personalen, hvilkas medlemmar beröras af nämnda fråga. Det måste gifvetvis också tagas under öfvervägande, huruvida icke särskilda förlikningsnämnder för biläggande af tvistigheter på här ifrågasvarande område böra upprättas, samt lämpligheten af skiljedomsförfarandets tillämpning i vissa fall och under vissa former.

Hufvudsyftet med det hela bör vara att vidtaga sådana åtgärder, att den i statens tjänst anställda personalen kan arbeta under det bestämda medvetandet, att all skälig hänsyn tages till att dess berättigade intressen i möjligaste mån blifvit tillgodosedda.

Det är vår bestämda uppfattning, att sådana åtgärder skulle mer än något annat vara ägnade att framskapa det intresse för tjänsten, som är en så viktig faktor, då de gälla att fylla de plikter, som tillkomma denna personal, på samma gång som det vore den enda verkliga garantien för att arbetets lugna fortgång icke behöfde störas.

På grund af hvad vi sålunda anfört, få vi vördsamt hemställa,

att Riksdagen ville i skrifvelse till Kungl. Maj:t hemställa, det Kungl. Maj:t täcktes föranstalta om utredning angående lämpligaste former och grunder för

fastställande af en förhandlingsordning mellan i statens administrativa verk anställda tjänstemän och arbetare och deras organisationer å ena sidan och vederbörande verks styrelse och underlydande förvaltningar å andra sidan, samt därefter för Riksdagen framlägga förslag i ärendet.

Stockholm den 26 januari 1911.

C. Winberg. Herman Lindqvist. Ernst Söderberg. A Thylander.
