

Nr 374.

Av herr **Lundqvist m. fl.**, *angående införande av förhandlingsordning för statens tjänstemän.*

Frågan om införandet av en lagfäst förhandlingsordning mellan staten och dess tjänstemän är icke ny. Redan för mer än tjugo år sedan framförde stats-tjänstemännen första gången sina önskemål i detta avseende. Sedan ett stort antal dylika framställningar från olika håll ingått, erhöll socialstyrelsen uppdrag av Kungl. Maj:t att verkställa utredning i ärendet. I anledning härav avgav socialstyrelsen den 16 december 1920 ett betänkande med förslag till lag angående förhandling mellan staten och dess tjänstemän.

I detta betänkande anför socialstyrelsen bland annat:

»För att tillförsäkra sig kompetenta och pålitliga organ har staten funnit sig föranlåten att meddela ingående föreskrifter rörande tjänstemännens an- tagande, 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 för- måner. Vid sitt uppträdande i tjänsten äro de tillförsäkrade särskilt straff- rättsligt skydd mot våld och ärekränkning samt i en del fall tillerkända sär- skilt vitsord i avseende å sina utsagor. Å andra sidan äro tjänstemännen såväl i tjänsten som i viss mån även utom densamma i sitt handlings sätt underkastade särskilda bestämmelser, vilkas åsidosättande kan medföra straff- ansvar dels enligt allmän lag och dels på grund av disciplinära stadganden.

Ehuru vissa av de omständigheter, som, på sätt här berörts, varit känne- tecknande 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 före- tagarverksamheten 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 för- valtningsredskap.

Ehuru i stor omfattning organiserade ha statens tjänstemän ej någon erkänd rätt att medverka vid fastställandet av för dem avsedda arbets- eller lönevillkor, utan kunna frågor om dylika villkor avgöras utan att veder- börande befattningshavare beredas tillfälle att yttra sig eller ens erhålla kännedom om de förändringar, som planeras och genomföras. Skulle bland tjänstemännen göra sig gällande en önskan att få till stånd någon ändring i berörda villkor, äro de lika illa ställda. Visserligen äga de på grund av den all- männa petitionsrätten möjlighet att för vederbörande myndighet framföra sin önskan, men myndigheten är i regel icke förpliktad att besvara eller på annat sätt taga någon hänsyn till den gjorda framställningen. Ett dylikt sakernas tillstånd har givetvis ej kunnat undgå att, såsom även talrika yttranden och framställningar i ämnet utvisa, giva anledning till en utbredd misstämning inom tjänstemännens led.

Söker man att mera objektivt bedöma föreliggande fråga, vill det synas, som om man med hänsyn till såväl personalens som statens intresse hade skäl att förorda införandet av en förhandlingsordning. För personalen måste det alltid innebära en fördel att vara tillförsäkrad rätt att bevaka sina intressen vid bestämmandet av för dem gällande villkor och att få framställda önskemål i nu berörda avseende upptagna till verklig behandling. Ej blott över huvud taget fördelaktigare villkor kunna därigenom vinnas, utan orättvisa och olägliga detaljbestämmelser kunna möjligen även undvikas. Jämväl för arbetsgivaren, d. v. s. här staten, lär det få anses fördelaktigt att lära känna sina arbetstagares uppfattning och på så sätt få möjlighet att undvika anordningar, som, måhända utan egentlig fördel för arbetsgivaren, kunna vara ägnade att giva anledning till konflikter. Vissa uppslag av praktisk nytta torde också kunna vara att förvänta från personalens sida. Med lämpligt avvägd begränsning av förhandlingsförfarandets tillämpning torde ej heller ämbetsverken behöva befara några avsevärdare olägenheter med hänsyn till arbetsledningens auktoritet eller arbetets rationella bedrivande. Såsom tidigare anförts, ha även ämbetsverken vid upprepade tillfällen inlåtit sig i förhandlingar med sin personal.

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 anställning-, 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.»

Såsom framgår av socialstyrelsens förestående uttalanden ansåg styrelsen, att statens befattningshavares rätt att förhandla med myndigheterna borde lagfästas.

I sitt lagförslag utgick emellertid socialstyrelsen icke ifrån att förhandlingarna skulle föras *direkt* mellan tjänstemännens organisationer och vederbörande statsmyndighet utan föreslog inrättandet av en särskild förhandlingsnämnd. Det förhållandet att ett särskilt *organ* föreslogs skola införas i förbindelsen mellan tjänstemännen och myndigheterna torde väsentligt hava bidragit till att det framlagda förslaget icke rönt den anslutning, det eljest förtjänat. Även i övrigt gingo, helt naturligt, meningarna beträffande förslaget i sär. Å ena hållet ansågs detsamma giva för litet, och å andra hållet ansågs det vara alltför långt gående. Detta torde emellertid vara förklarligt med hänsyn till de olika utgångspunkter, från vilka förslaget i fråga bedömdes.

Det förhållandet ett myndigheters och personalorganisationers åsikter divergerade borde näppeligen anses som ett fullgiltigt skäl för att ingenting göra i saken. Frågan fick emellertid vila under en följd av år, och när den äntligen år 1927 togs upp, för att för det dåvarande till ingen åtgärd föranleda, ansåg socialministern sig kunna motivera sin negativa inställning bland annat med att de avgivna yttrandena utvisade skiftande meningar, och att de framställda yrkandena saknade nödig precision och tillfredsställande begränsning. Det skall icke bestridas, att dessa anmärkningar, åtminstone i

viss mån, voro riktiga, men de kunna dock icke anses avgörande, så länge försök icke gjorts att överarbeta det framlagda förslaget i syfte att erhålla en rättvis och ur olika synpunkter tillfredsställande lösning av frågan.

Naturligtvis kunna tjänstemännen icke förvägras förhandlingsrätt allenast under hänvisning till att myndigheter och organisationer ej kunnat enat sig om huru en förhandlingsordning skall se ut, då intet försök gjorts att genom en överarbetning av socialstyrelsens förslag ernå en enande linje i frågan.

Även andra skäl kunna anföras mot införandet av förhandlingsordning, ehuru ej heller dessa torde kunna tillmätas avgörande betydelse. Man lär väl sålunda numera ej på allvar anse det såsom ett intrång i statens höghetsrätt, om även statstjänstmännen finge rätt att förhandla med sin arbetsgivare om sina villkor. Likaså torde man kunna lämna åt sitt värde det förr hörda påståendet, att en dylik förhandling icke är förenlig med statstjänstemännens förtroendeställning och att dess införande skulle äventyra myndigheternas auktoritet.

Det kraftigaste argument, man har att anföras mot en förhandlingsordning, anses ju i allmänhet vara, att en förhandlingsordning ej är förenlig med de svenska statstjänstmännens rättsliga ställning, att den enskilde tjänstemannens nuvarande rätt att direkt vända sig till regeringen i de frågor, som beröra honom personligen, ej låter sig väl förena med en förhandlingsrätt för personalen som helhet betraktad. Ur det förhållandet, att inom vissa områden av statsverksamheten förhandling mellan vederbörande verkstyrelse och personalen förekommer, har man slutligen dragit den felaktiga slutsatsen, att statstjänstmännen i praktiken åtnjuta en förhandlingsrätt, som gör uttryckliga lagstadganden överflödiga.

I detta sammanhang må nämnas, att man velat göra gällande, att lönenämnderna vore att anse som förhandlingsinstitutioner. Man har exempelvis pekat på att i kommunikationsverkens lönenämnd sitta bland annat representanter för personalen. Visserligen utses de icke av personalen, och icke ens i enlighet med personalens önskningar — åtminstone icke då det gäller den s. k. högre personalen — ehuru, när nämnden kom till, man förklarade att det skulle tillses, att personalrepresentanterna bleve personer, vilka åtnjoto sina kamraters förtroende. I praktiken har man nämligen vid utseendet av den representant, som skulle företräda personalen i mellan- och högre lönegrader, uteslutande tagit hänsyn till förvaltningsintressena. Tjänstemännens organisationer ha vid upprepade tillfällen begärt att få komma i åtnjutande av den representation, som blivit dem utlovad, men utan resultat.

Även om sålunda vissa skäl kunna anföras mot en lagstadgad förhandlingsordning för statens tjänstemän, kunna vi för vår del ej finna annat än att skälen för väga väsentligt tyngre.

Vid en förhandling mellan administration och personal kan ett sakförhållande omedelbart diskuteras och klarläggas. Oftast ernås också — kanske efter ömsesidiga eftergifter — ett resultat, för vilket även personalen känner sig ha ansvar. Personalen kan därjämte erhålla en vidare kännedom om

de synpunkter, som myndigheten anser böra i förvaltningens och det allmännas intresse anläggas vid frågornas prövning, och lär sig då även lättare än för närvarande att inse, i vad mån den bör begränsa sina önskemål och krav. Allt detta bidrager givetvis att mildra eventuella motsättningar och måste anses vara ett starkt skäl, icke minst ur statens synpunkt, för införandet av förhandlingsrätten.

En förnuftigt genomförd förhandlingsordning torde ingalunda medföra ett försvagande av administrationens ställning, för så vida administrationen vill och kan ge bärande skäl för sina dispositioner i frågor, som röra personalen. Tjänstemannaorganisationerna vilja ej i förhandlingsordningen finna ett nytt vapen för sina strävanden. Något maktmedel kan den ju för övrigt ej bliva. Vad tjänstemännen vilja är endast att erhålla tillfälle att utveckla och försvara sina åsikter under förhållanden, som möjliggöra utbyttandet av skäl och motskäl. Det slutliga avgörandet förbehålles ju, även om förhandlingsordning införes, de statliga myndigheterna. För vår del kunna vi ej finna annat än förhållandet mellan administration och personal bör bliva bättre i stället för sämre vid ett gemensamt dryftande av de frågor, som röra personalens ställning som lön- och arbetstagare. Enligt den nuvarande ordningen måste ju personalen i det längsta vidhålla sina kvav, och efter ett avgörande kvarstå i många fall motsättningarna.

Belägg för riktigheten av dessa åsikter rörande gagnet av en lagfäst förhandlingsordning giva även tillfullo de erfarenheter, som vunnits i Danmark och Norge, i vilka länders tjänstemannalagstiftning bestämmelser rörande förhandling ingå såsom en integrerande del.

Att förhandlingar med tjänstemännen ur saklig synpunkt äro av värde torde även klart framgå av nedanstående yttrande i 1928 års lönekommittés betänkande:

»Såsom allmänt omdöme om överläggningarna med personalens representanter och ombuden för verksam myndigheterna vill kommittén uttala, att det otvivelaktigt varit av stor betydelse för kommitténs arbetsresultat att på ett mera omedelbart sätt, än enbart genom skriftliga framställningar kunnat ske, erfara personalens och myndigheternas syn på lönespörsmålen i allmänhet och därmed sammanhängande frågor. Genom sammanförandet av dem, som företråda staten såsom arbetsgivare, med de anställda erhöles de förekommande frågorna också en allsidig belysning, till gagn, enligt kommitténs förmenande, jämväl för verks- och personalrepresentanterna själva för deras bedömande av lönefrågorna», ävensom av följande personliga deklaration av kommitténs ordförande:

»Till dessa allmänna omdömen har kommitténs ordförande, som ledde ifrågakarande överläggningar, önskat foga det uttalandet, att de former, under vilka förhandlingarna visade sig förlöpa, samt den saklighet och vederhäftighet, som präglade dem, tjänade att i hög grad förstärka hans mening, att den rätt till förhandling under fastställda former, som med allt större styrka eftersträvas av statstjänstemännen, bör inom en snar framtid bliva personalen beskärd, samt att i samband därmed frågan om åvägbringandet av en tjänstemannalag, där tjänstemännens allmänna rättigheter och skyldigheter fixeras, bör bringas till sin lösning.»

Frågan om införandet av förhandlingsordning har i vederbörande statsråds uttalande till statsrådsprotokollet den 22 december 1927 ansetts böra behandlas i samband med spørsmålet om en allmän tjänstemannalagstiftning. Såvitt känt är, hava några förarbeten till en tjänstemannalag ännu ej igångsatts. Hinder borde dock icke föreligga att låta denna tjänstemannalagstiftning föregås och inledas av bestämmelser om förhandlingsrätt för stats-tjänstemännen. Om någon fråga är ägnad att bliva föremål för förhandling, torde det för övrigt vara den stora och viktiga frågan om tjänstemännens allmänna skyldigheter och rättigheter. Tjänstemännens medverkan vid utredningen av ett spørsmål av så allmän och genomgripande betydelse är självfallet erforderlig.

Införandet av förhandlingsordning torde icke nödvändigtvis behöva ske i form av en av Kungl. Maj:t och riksdagen stiftad lag. Möjligen kan det anses tillräckligt att, åtminstone till en början, låta förhandlingsrätten regleras genom i administrativ väg utfärdade förordningar.

En förhandlingsordning mellan staten och dess tjänstemän är enligt vår åsikt av den betydelse, att dess införande icke bör förhållas genom en sammankoppling med en blivande fullständig tjänstemannalagstiftning. Då en grundläggande utredning i frågan föreligger, torde erforderliga åtgärder jämförelsevis snart kunna vidtagas, vare sig frågan anses kunna lösas på administrativ väg eller riksdagens medverkan befinnes erforderlig.

Under hänvisning till förestående få vi därför föreslå,

att riksdagen ville i skrivelse till Kungl. Maj:t uttala sig för införandet av förhandlingsordning för statens tjänstemän samt anhålla, att Kungl. Maj:t ville, därest erforderliga föreskrifter ej anses böra utfärdas i administrativ väg, för riksdagen framlägga erforderliga lagförslag i ärendet.

Stockholm den 22 januari 1934.

R. Lundqvist.

Alf Meyerhöffer.

G. Arnemark.

Carl Patric Ossbahr.

C. Gösta Jacobsson.

Cl. Lindskog.

Ivar Sefve.

