

Nr 293.

Av herr **Johansson, Johan Bernhard, m. fl.**, i anledning av Kungl. Maj:ts proposition med förslag till lag om ändring i lagen den 22 juni 1928 (nr 302) om vissa av landsting eller kommun drivna sjukhus.

I den kungl. propositionen nr 66 föreslås sådant tillägg till lagen den 22 juni 1928 om vissa av landsting och kommun drivna sjukhus, att landsting skulle erhålla rätt att genom förvaltningsutskottet eller i den ordning eljest finnes lämpligt samt med iakttagande av nämnda lags bestämmelser och av Konungen meddelade föreskrifter enhetligt reglera avlönings- och arbetsvillkoren för personal vid sjukhus, för vilkas driftkostnad landstinget i sista hand helt ansvarar.

Den föreslagna lagändringen synes närmast hava föranletts av framställning från svenska sjukhuspersonalförbundet om sådana lagändringar, att åt sjukhuspersonalen tillerkännes rätt att med arbetsgivaren genom för viss tid gällande kollektivavtal överenskomma om grunderna för personalens anställning, såsom avlöning, arbetstid, semesterrätt och dylikt.

Av de i ärendet infordrade yttrandena framgår, att endast ett fåtal landsting genom sina förvaltningsutskott tillstyrkt en lagändring i det avseende, här är i fråga, under det att övervägande antalet förvaltningsutskott antingen helt avstyrkt framställningen eller endast sträckt sig till att förorda en utredning av frågan.

Landets centrala sjukvårdsmyndighet, kungl. medicinalstyrelsen, ävensom de hörda läkaresammanslutningarna hava ställt sig avvisande mot införande av kollektivavtal på här avsedda område.

Angående det framlagda lagförslagets ordalydelse synas inga som helst yttranden från vederbörande landsting eller från annat håll hava inforrats.

I en i propositionen omförmäld, av Stockholms stadsjurist, docenten Halvar G. F. Sundberg, upprättad promemoria, vilken här i avskrift närslutes såsom bilaga, har denne såsom sin uppfattning uttalat, att enligt nu gällande lagstiftning i kollektivavtal rörande personalen vid sjukhus av här ifrågavarande art andra bestämmelser icke lagligen kunna förekomma än sådana som äro att hänföra till personalens löneförmåner och vad som därmed direkt står i samband.

Riktigheten av den uppfattning, som i berörda promemoria kommit till uttryck rörande hinder enligt nu gällande lagstiftning för ingående av kollektivavtal i vanlig omfattning med den till landstingens sjukvårdsinrättningar hörande personalen, bestyrkes jämväl av de i propositionen åberopade rättsfallen, varav emellertid icke synes kunna dragas någon sådan

slutsats som att kollektivavtal över huvud taget med nämnda personal icke för närvarande skulle kunna med laga verkan upprättas. Det torde nämligen bemärkas, att de överklagade landstingsbesluten innefattade bemyndiganden för landstingens förvaltningsutskott att träffa avtal rörande ej blott sjukvårdspersonalens löner utan även deras tjänstgöringsförhållanden i allmänhet. Intet i de refererade rättsfallen synes därför vederlägga docenten Sundbergs uppfattning att gällande lagstiftning icke lägger hinder i vägen för att genom kollektivavtal reglera enbart sjukvårdspersonalens löneförmåner.

Med dessa utgångspunkter måste vi hävda den uppfattningen, att den i kungl. propositionen föreslagna lagändringen icke är erforderlig för att personalen vid landstingens sjukvårdsinrättningar skall kunna vinna behörigt inflytande vid bestämmandet av dem *tillkommande löneförmåner*. Härjämte göra vi gällande, att frågan om sjukhuspersonalens *tjänstgöringsvillkor* och därmed sammanhängande spörsmål icke lämpligen bör bliva föremål för reglering genom kollektivavtal och att lagstiftningen icke bör ändras för beredande av sådan möjlighet. Redan den omständigheten att huvuddelen av sjukhuspersonalen måste inbegripas under tjänstemannakategorien med det särskilda ansvar och det särskilda skydd, som tillkommer en sådan befattningshavare, innebär enligt vårt förmenande ett bestämt hinder för att i kollektivavtalets form reglera denna personals arbetstid och övriga tjänstgöringsförhållanden. En sjuksyster måste exempelvis såsom biträde vid en operation stundom tjänstgöra långt utöver den vanligen förekommande arbetstiden. Samma förhållande råder även beträffande de s. k. sköterskebiträden, vilka sålunda icke heller alltid kunna påräkna att få avsluta sin tjänstgöring på ett bestämt klockslag. Att särskild ersättning för arbete på övertid kan utgå, är en annan sak, som emellertid hör hemma under avlöningsbestämmelserna. Enligt vad vi inhämtat inträffade under den tid den s. k. spanska sjukan härjade här i landet mångenstädes och särskilt i huvudstaden synnerligen stora svårigheter att vid sjukhusen erhålla tillräcklig personal för patienternas behöriga skötande. Övertidsarbete förekom då och måste äga rum i utomordentligt stor utsträckning. Genom personalens offervillighet gick det dock att någorlunda hjälpligt draga sig igenom farsoten, och denna personal är värd ett varmt erkännande för vad den under dessa svåra förhållanden presterade. Skulle vid denna tid kollektivavtal hava funnits, som snävt och strikt stipulerat, huru många timmar per dag eller dygn varje befattningshavare skolat tjänstgöra, kan man väl tänka sig, att dödligheten under epidemien blivit mera omfattande, än som nu blev fallet.

En annan komplikation, som yppar sig, om ett kollektivavtal skall reglera här avsedda personals tjänstgöringsförhållanden, är svårigheten, för att icke säga omöjligheten, att i vissa fall avgöra, om en befattningshavare i sin tjänst skall anses bunden av bestämmelserna i förefintliga allmänna för-

fattningar och andra för tjänstemän i lagens mening allmänt gällande rättsprinciper och sålunda handlar under tjänstemannaansvar eller om han därutinnan icke har att hörsamma andra föreskrifter än dem, som finnas angivna i kollektivavtalet. Att detta spörsmål, särskilt då det gäller lydndsplikten gent emot en överordnad i tjänsten, icke enbart är av teoretiskt intresse, torde vara otvivelaktigt.

Nu kan det om den föreslagna lagstiftningen sägas, att den ju endast avser att bereda rätt för landstingen att bemyndiga underordnade organ att avsluta kollektivavtal och icke någon *förpliktelse* i sådant hänseende. Här emot må erinras, att med den utomordentligt starka ställning, som fackföreningarna i vårt land vetat förskaffa sig, det med den största sannolikhet kan förutsättas, att landstingens verkställande organ vid förhandlingar om kollektivavtal icke skulle komma att erhålla full handlingsfrihet på grund av de starka påtryckningar de helt visst skulle bliva utsatta för. Över huvud taget äro vi av den uppfattningen, att de irritationsmoment, som ofta förekommande uppvaktningar från personalförbunden genom deras utsedda förtroendemän och därvid gjorda krav och framställningar innebära, skulle verka synnerligen skadligt på dessa anstalters drift och lugna utveckling. Trista erfarenheter i denna riktning hava i vidsträckt omfattning gjorts på andra arbetsområden rörande de metoder från fackföreningshåll, som ofta tillgripas. Vi hålla utan tvekan före, att det svenska sjukvårdsväsendet om möjligt bör förskonas från att bliva utsatt för en dylik utveckling.

Att beakta är även, att våra självstyrelseorgans ställning och befogenheter äro spörsmål av största vikt och att ett försvagande av deras auktoritet eller ett intrång på deras befogenheter till förmån för enskilda eller sammanslutningar av enskilda äro ytterst betänkliga åtgärder, vilka icke böra komma i fråga.

Det har länge förgäves från de mest skilda håll framhållits, att sådana arbetsområden, som äro av särskilt ömtålig art och där arbetsinställelser kunna medföra allvarliga samhällliga vådor, borde skyddas genom lagstiftningen. Härutinnan hänvisas till bl. a. motionerna vid årets riksdag nr 340 i andra kammaren av herr Lindman m. fl. och nr 154 i första kammaren av herr J. B. Johansson m. fl. om åtgärder mot samhällsfarliga arbetsinställelser m. m. Genom det föreliggande lagförslaget går Kungl. Maj:t en rakt motsatt väg. I stället för att omhägna dessa arbetsområden med det skydd, som är nödigt för ett kontinuerligt arbete, föreslår Kungl. Maj:t en lagändring i syfte att göra kollektivavtalet lagligen tillämpligt även för sjukvårdspersonalen, alltså på ett område, som ur samhällelig synpunkt är i särskild grad ömtåligt. Visserligen förklarar föredragande departementschefen, att kollektivavtalen icke skulle med nödvändighet leda till, att de anställda bliva lösta från alla förpliktelser vid kollektivavtalets utgång. Därest befattningshavaren innehar tjänstemannaställning, är han

sålunda, enligt departementschefen, oavsett befintligheten av kollektivavtal, underkastad tjänsteansvar vid kollektivavtalets utgång. Detta är riktigt. Men vad är det, som hindrar även sådana befattningshavare att på befallning av den organisation, som står bakom kollektivavtalet, uppsäga sina tjänsteavtal, så att uppsägningen utgår samtidigt med kollektivavtalet?

Det skall icke bestridas, att sjukhuspersonalen bör äga rätt att få sina legitima intressen behörigen tillgodosedda. Men denna rätt tillkommer, såsom redan förut framhållits, personalen redan enligt nu gällande lagstiftning. Det förefaller icke troligt, att någon sjukvårdsdirektion skulle vägra att tillmötesgå rimliga framställningar från personalens sida, och skulle den vägra, har personalen möjlighet att klaga hos medicinalstyrelsen.

Med stöd av vad vi här ovan framhållit tillåta vi oss hemställa,

att riksdagen måtte avslå Kungl. Maj:ts ifrågavarande proposition nr 66.

Stockholm den 6 februari 1934.

J. B. Johansson.

Joh. Nilsson
i Kristianstad.

Gösta Bagge.

A. O. Frändén.

O. Bergqvist.

Bilaga.

I vilken omfattning äger kommun ingå kollektivavtal med sin personal?

Av stadsjuristen i Stockholm docenten Halvar G. F. Sundberg.

År 1919 beslöto stadsfullmäktige i Uppsala att uppdraga åt stadens löne-nämnd att med en avdelning av svenska kommunalarbetarförbundet ingå kollektivt avtal avseende manskapet vid stadens brandkår i enlighet med ett av fullmäktige antaget förslag. Förslaget innehöll bestämmelser dels angående avlöningsförhållanden, dels också rörande antagande och avskedande av personal, dess lydnessplikt, arbetstidens omfattning och förläggning, befordringsvillkor m. m. I anledning av anförda besvär upphävdes emellertid stadsfullmäktiges beslut. I utslaget åberopades, att enligt 1874 års brandstadga bestämmelser för brandstyrkan och dess befäl skulle meddelas i av fullmäktige antaget reglemente, och att utövningen av denna rätt icke kunde bindas genom avtal.¹

I år har på nytt frågan om kollektivavtal inom kommunalförvaltningen varit föremål för regeringsrättens prövning. Västernorrlands läns landsting lämnade år 1930 bemyndigande för förvaltningsutskottet att utöva landstingets befogenhet vid förhandlingar med personalen vid landstingets sjukvårdsinrättningar angående anställningsvillkor. Beslutet upphävdes, enär landstinget ansågs sakna rätt att giva dylikt bemyndigande.²

Också på åtskilliga andra håll inom kommunalförvaltningen i riket har frågan om kollektivavtal med förvaltningspersonalen varit aktuell — alldeles fränsett att sedan lång tid tillbaka kollektivavtal plägat ingås mellan städerna och deras arbetare. Den fråga, som då inställer sig och som här skall behandlas, avser, i vilken omfattning kommunerna kunna anses befogade ingå kollektivavtal med sin personal.

Ett kollektivavtal definieras i 1928 års lag därom såsom ett »avtal mellan arbetsgivare eller förening av arbetsgivare och fackförening eller annan liknande förening av arbetare om villkor, som skola lända till efter rättelse för anställning av arbetare, eller om förhållandet i övrigt mellan arbetsgivare och arbetare». Med arbetare förstås här icke allenast kroppsarbetare utan alla i en arbetsgivares tjänst anställda arbetstagare, d. v. s. vad man kallar personalen. Kollektivavtalet är alltså en överenskommelse, där på ena sidan står en arbetsgivare eller en eller flera arbetsgivarsammanslutningar och å den andra en eller flera arbetstagarorganisationer. Genom överenskommelsen regleras anställnings- och arbetsvillkor för personalen inom ett större eller mindre arbetsområde. Genom kollektivavtalet sker icke någon anställning av arbetstagare i arbetsgivarens tjänst, utan kollektivavtalet tjänar som norm för de individuella arbetsavtal, som vid arbetstaga-res anställande ingås mellan arbetsgivaren och arbetstaga-ren. Skulle vid detta anställande överenskommas villkor, som innebure avvikelse från kollektivavtalet, äro de överenskomna villkoren icke gällande mot det kollektiva av-

¹ Regeringsrättens årsbok ref. 35/1919.

² Regeringsrättens årsbok ref. 26/1931.

talet. Detta avtal normerar alltså under hela den tid, det gäller, rättsförhållandet mellan arbetsgivaren, å ena sidan, och, å den andra, såväl arbetstagarorganisationen som ock var och en av de enskilda arbetstagarna.

Anställnings-, löne- och övriga arbetsvillkor för tjänstemannapersonalen i den offentliga förvaltningen regleras i allmänhet icke genom kollektivavtal utan i stället genom ett av arbetsgivaren utfärdat »avlöningsreglemente», »tjänstereglemente» eller dylikt. Då arbetsanställningen sker under tyst eller uttrycklig hänvisning till reglementet, kommer alltså detta på ett om kollektivavtalet erinrande sätt att bliva reglerande för det individuella arbetsavtalets innehåll.

Dylika avlönings- och tjänstereglementen hava vanligen karaktär av villkor för av representationen beviljade anslag, i det de utgöra de förutsättningar, under vilka avlöningsanslagen få disponeras av de administrativa organen. Dessa reglementen antagas alltså ensidigt av arbetsgivaren genom en offentligrättslig akt. Något godkännande från arbetstagarorganisationens sida kan följaktligen ej förekomma. Detta hindrar givetvis icke, att utarbetandet av förslag till dylikt reglemente kan ske under medverkan av en arbetstagarorganisation. Sålunda föreskrives i statens civila avlöningsreglemente, att Kungl. Maj:t före utfärdandet av föreskrifter i anslutning till reglementet bör inhämta yttrande från en lönenämnd, i vilken löntagarna, förvaltningen och de allmänna intressena böra vara representerade. Ett liknande exempel på arbetstagarorganisations medverkan utgör i Stockholms kommunalförvaltning den av tjänstemännen utsedda representanten vid tjänstenämndens sammanträden. Denna arbetstagarorganisation tillförsäkrade medverkan beror emellertid av reglementets stadgande eller annan av arbetsgivaren ensidigt utfärdad bestämmelse, vilken följaktligen kan av honom ensidigt upphävas. Organisationens medverkan saknar alltså rättslig betydelse för reglementstexten och därigenom också för arbetsavtalets innehåll.

Likheten mellan ett kollektivavtal och ett avlöningsreglemente är, att båda utgöra normkomplex, vilka i följd av det individuella arbetsavtalets tysta eller uttryckliga hänvisning till detta normkomplex reglera rättsförhållandet mellan arbetsgivaren och arbetstagaren. Skillnaden mellan kollektivavtalet och avlöningsreglementet ligger å andra sidan däri, att kollektivavtalet under sin giltighetstid förpliktar arbetsgivaren att vid varje framtida anställande av arbetstagare låta arbetsavtalet regleras av kollektivavtalet; avvikelser från dettas bestämmelser kan allenast ske efter medgivande av medkontrahenten, d. v. s. arbetstagarorganisationen. Avlöningsreglementet däremot kan av arbetsgivaren ensam, när som helst, ändras eller återkallas oberoende av någon arbetstagarorganisations medverkan. Denna arbetsgivarens makt har visserligen icke någon betydelse för de redan ingångna arbetsavtalen — för dem förblir det gamla avlöningsreglementet normerande, så länge dessa avtal bestå — men anställning av nya arbetstagare kan ske under de villkor, som arbetsgivaren då bestämmer. Kortare uttryckt, vid anställning av nya arbetstagare är kommunen under kollektivavtalets giltighetstid bunden av avtalets bestämmelser, varemot avlöningsreglementet lämnar arbetsgivarens avtalsfrihet obesuren.

Kommunbegreppet har en dubbel innebörd. Kommunen är sålunda ett privaträttsligt subjekt med egen eller, som den lagtekniska termen är, *ekonomisk förvaltning*,¹ men kommunen besörjer tillika genom sina organ vissa

¹ Uttrycket ekonomisk förvaltning börjar numera nyttjas i lagtexterna. Landstingslagen stadgar sålunda, att landstingets förvaltningsutskott skall hava överinseende över de för särskilda verkställighetsbestyr utsedda styrelsers eller personers »ekonomiska för-

statliga, lokala förvaltningsuppgifter, *självförvaltning*. Denna för varje djupare studium av svensk kommunalrätt grundläggande skillnad mellan kommunens ekonomiska förvaltning och dess självförvaltning har jag förut utvecklat och torde därför icke här behöva utförligare avhandla¹ utan kan inskränka mig till några erinringar. Till den ekonomiska förvaltningen äro sålunda givetvis att hänföra sådana funktioner som kommunens drätsel- och fastighetsförvaltning, dess gas- och elektricitetsverksförvaltning samt annan affärsverksamhet. Till självförvaltningen höra å andra sidan sådana av staten reglerade förvaltningsgrenar som byggnads- och stadsplaneväsendet, hälso- och sjukvården, brandväsendet, fattigvården och barnavården. Dessa självförvaltningsuppgifter bekostas av kommunen, men de handhavas av särskilda myndigheter, hälsovårdsnämnd, fattigvårdsstyrelse o. s. v. Dessa myndigheter intaga i följd härav en dubbelställning, i det de, vid sidan av självförvaltningsverksamheten, handhava ekonomisk förvaltning för kommunens räkning, såsom då fattigvårdsstyrelsen förvaltar »alla till fattigvården anslagna eller eljest hörande medel, fastigheter och annan egendom». För denna ekonomiska förvaltning är myndigheten ansvarig inför kommunen, vilket ansvar realiseras med tillhjälp av den kommunala revisionen. Men i fråga om handhavandet av den självförvaltningsverksamhet, som enligt författningarna åligger myndigheten, är den allenast ansvarig inför de statliga myndigheterna, och detta ansvar är ämbetsansvar enligt strafflagens 25 kapitel.²

Håller man sig nu först till kommunernas nyss angivna rent ekonomiska förvaltningsområde — drätsel-, fastighets- och affärsverksförvaltningen — är det tydligt, att ingående av för dessa förvaltningsgrenar nödiga arbetsavtal måste tillhöra samma område, och att alltså kommunen såsom rättssubjekt härvid uppträder såsom vilken annan privaträttsens juridisk person som helst. Lika väl som en konsumtionsförening, ett bankföretag eller ett försäkringsbolag kan anställa tjänstepersonal och rättsförhållandet mellan arbetsgivaren och arbetstagaren är att bedöma efter civilrättsens regler, lika väl måste drätselkammarens eller affärsverksstyrelsens förhållande till sina befattningshavare och arbetare vara att anse såsom ett avtalsförhållande, vilket grundlägger rent civila rättigheter och skyldigheter mellan kommunen och den anställda. Det lär svårligen kunna göras gällande, att en

valtning». Likaledes ålägger sjukhuslagen sjukhusberedningen att till styrelse för sjukhus, drivet av landsting eller kommun, göra de framställningar och erinringar rörande sjukhusets »ekonomiska förvaltning», som av omständigheterna påkallas. Och slutligen tillkommer det enligt 1930 års lag om skolstyrelse i vissa kommuner folkskolestyrelsen att utöva »den ekonomiska förvaltningen» i fråga om folk- och fortsättningsskolorna.

¹ Se denna tidskrift 1928, sid. 3 ff., Svenska landskommunernas förbund, Kongressförhandlingarna 1930, sid. 216 ff. Herlitz har i en recension i Statsvetenskaplig tidskrift 1930, sid. 280, avvisat denna distinktion, dock utan att utveckla innebörden av sin mening. Skulle förf. allenast åsyfta att framhålla, att man inom självförvaltningens ram kan särskilja olika typer, har jag icke någon som helst invändning att göra. Men vill förf. bestrida begreppens existens, synes det mig särskilt svårförklarligt, att förf. uttalar denna mening vid behandlingen av landstingen, ity att landstingslagen uttryckligen använder sig av den ekonomiska förvaltningens, dittills endast i doktrinen behandlade begrepp. Så länge begreppen offentligrättslig och privaträttslig nyttjas inom den juridiska vetenskapen, och då beteckningen ekonomisk förvaltning, såsom nyss framhölls, numera tvingat sig fram också i lagtexten samt då de praktiska kommunalrättsliga problemen, så långt min erfarenhet sträcker sig, låta sig bemästras med denna distinktion, synes det emellertid både lämpligt och nödvändigt att vid behandlingen av de juridiska spörsmålen använda sig av densamma.

² Detta ämbetsansvar är i praxis erkänt, se NJA I. ref. 67/1926.

stadskamrerare, en gasverksingenjör, en vaktmästare eller en kommunalarbetare intager annan ställning till sin arbetsgivare än liknande personal i enskild tjänst. Men är detta riktigt, då måste också det kommunen företrädande organet äga frihet att nyttja de avtalsformer, som civilrätten erbjuder. Något hinder mot att ingå kollektivavtal med befattningshavar- eller kommunalarbetarsammanslutningar kan då icke heller föreligga.

Även inom den kommunala självförvaltningens område kan givetvis behov av arbetsbiträde vara för handen. Inom fattigvårdsförvaltningen kunna sålunda erfordras biträden åt fattigvårdsstyrelsen för tillsyn över understödstagare, driftspersonal å fattigvårdsanstalterna, arbetare för utförande av ombyggnader och reparationer o. s. v. Dylik personal kan vara sysselsatt med självförvaltningsmyndighetens ekonomiska förvaltningsuppgifter, såsom kassa- och kontorspersonal, men den kan ock tagas i anspråk för självförvaltningsuppgifternas besörjande, ja stundom kan hela myndighetsutövningen ligga hos denna personal såsom exempelvis fallet är inom brandväsendet, där brandchefen och vice brandchefen samt brandstyrkan även som skorstensfejarna äro bärare av myndighetsbefogenheterna gent emot de enskilda medborgarna, under det att brandstyrelsen uteslutande handhaver ekonomisk förvaltning.

I de olika författningar, som reglera de kommunala självförvaltningsuppgifterna, förutsättes flerstädes förefintligheten av särskild tjänstepersonal. För att taga några exempel omtalar sålunda byggnadsstadgan stadsbyggmästaren och stadsingenjören samt andra tjänstebiträden, hälsovårdsstadgan nämner stadsläkaren, tillsyningsmän och andra tjänstemän och biträden, sjukhuslagen och sjukhusstadgan avhandla sjukhusens personal, läkare, sysslomän, sjukvårds-, ekonomi- och kontorspersonal, fattigvårdslagen möjliggör anställande av »särskilda tjänstemän för att utföra några av de göromål, som åligga ordföranden, eller att i andra avseenden biträda vid fattigvårdens handhavande», och likartat stadgande finnes i barnavårdslagen.

Där tjänstepersonal av här angiven beskaffenhet finnes anställd, måste också ett avtalsförhållande föreligga. Det är uppenbart, att arbetsgivaren i detta förhållande är kommunen själv, icke nämnden, ty det är icke nämnden utan kommunen, som äger rättskapacitet, om ock kommunen därvid företrädes av nämnden. Arbetsavtalet är alltså slutet mellan kommunen och den anställde såsom arbetsgivare och arbetstagare. Men under sådana förhållanden föreligger icke någon anledning att betrakta detta avtalsförhållande annorlunda än motsvarande förhållande inom den rent ekonomiska förvaltningen. Det måste alltså anses vara av civilrättslig natur. Har då självförvaltningsmyndigheten ingått arbetsavtalet, har den förty härvid utövat ekonomisk förvaltning för kommunens räkning.

Personalen inom självförvaltningen har emellertid på samma gång en viss offentligrättslig ställning. Detta gäller givetvis icke all personal, sålunda icke om den, som har karaktär av arbetare i detta uttrycks egentliga innebörd, utan allenast om sådana anställda, vilka biträda vid självförvaltningsverksamhetens besörjande och förty hava ställningen av befattningshavare, vare sig extra eller ordinarie. Detta är i första hand fallet med alla de befattningshavare, vilka av gällande författningar ålagts vissa uppgifter, som de å eget ansvar handhava, såsom stadsläkare och sjukhusläkare m. fl.; deras självständiga ställning framhäves regelmässigt därav, att de icke tillsätts av självförvaltningsorganet utan av statliga ämbets-

myndigheter, magistrat, k. bfhde eller Kungl. Maj:t. Offentlighetsrättslig ställning tillkommer emellertid icke blott dessa. Sålunda skola närmare bestämmelser om brandchefernas och brandstyrkornas åligganden och vad därmed har samband enligt brandstadgans föreskrift givas i vederbörande brandordning eller särskilt av representationen antaget, offentlighetsrättsligt reglemente. En viss offentlighetsrättslig ställning hava vidare samtliga självförvaltningsmyndigheterna underordnade befattningshavare. De stå sålunda till nämnden i ett subordinationsförhållande, markerat av nämndens befogenhet att giva dem instruktioner och befallningar. Sålunda äger exempelvis hälsovårdsnämnden enligt hälsovårdsstadgan utfärda instruktion för av nämnden antagna tjänstemän och biträden, sjukhusens sjukvårds-, kontors- och ekonomipersonal är enligt sjukhusstadgan skyldig ställa sig till efterrättelse, förutom allmänna författningar, de instruktioner direktionen därutöver finner skäl att utfärda.

I själva anställandet ingår också vanligen ett offentlighetsrättsligt moment, reglerat i de självförvaltningen avseende författningarna. Sålunda äga fattigvårdsstyrelsen och barnavårdsnämnden anställa sina tjänstemän, lasarettens sysslomän samt kontors- och ekonomipersonal antagas och entledigas av sjukhusdirektionen, med möjlighet dock för direktionen att i viss utsträckning överlämna sina befogenheter åt annan. På likartat sätt föreskriver byggnadsstadgan, att byggnadsnämnden antager och entledigar sina tjänstebiträden, där ej i byggnadsordningen angående en eller flera bland dem annorlunda bestämmes. och hälsovårdsstadgan uppdrager åt hälsovårdsnämnden att antaga och entlediga sina tjänstemän och biträden, där ej annorlunda stadgas i allmän författning eller i särskild kommunal förordning. Än tydligare framträder detta offentlighetsrättsliga moment i de fall, där tillsättningen lagts på statlig ämbetsmyndighet, såsom fallet är med sjukhusläkarna, eller där tillsättningsbeslutet skall av sådan myndighet fastställas, såsom förhållandet är i fråga om brandcheferna.

De för självförvaltningsmyndigheternas verksamhet givna offentlighetsrättsliga föreskrifterna äro, där ej annat sägs, tvingande och icke såsom civilrättsliga regler dispositiva. Inom självförvaltningen är det nämligen icke enskilda intressen, som äro i fråga, utan allmänna. De offentlighetsrättsliga intressena skola av vederbörande förvaltningsmyndighet tillgodoses på det sätt, som stadgas i de särskilda författningarna. Över dessa intressen äger kommunen icke förfoga i vidare mån än detta är särskilt medgivet. Innehåller sålunda en offentlig författning bestämmelser om antagande och entledigande av personal, kan kommunen följaktligen icke besluta att härutinnan tillämpa annan ordning. Finnes vidare i författningen föreskrivet, att vederbörande nämnd skall utfärda instruktion för sin personal, äger förty kommunalrepresentationen icke fatta några beslut, som innebära inskränkning i denna nämndens befogenhet. Tillerkände man nämligen kommunen möjlighet att begränsa nämndens kompetens, innebure det i själva verket, att kommunen tillerkändes befogenhet att vidtaga ändring in casu i fråga om en av statsmakten utfärdad författning. Skulle kommunalrepresentationen fatta ett beslut av här antydd karaktär, måste detsamma följaktligen efter anförda besvär bliva upphävt.

Likaväl som kommunen sålunda saknar förmåga att begränsa nämndens kompetens på nu angivet sätt, likaväl saknar den möjlighet att i det civila avtalets form förfoga över den ett kommunalt organ tillkommande offentliga makten. En offentlig författning kan icke ändras genom ett civilt avtal, och

en offentlig maktutövning kan icke bindas genom en sådan överenskommelse. Skulle i ett kollektivavtal intagas bestämmelser begränsande kommunens offentligrättsliga makt, innebure det i själva verket samma sak som om en ämbetsman träffade ett civilt avtal därom, att han icke skulle använda eller på visst sätt nyttja den ämbetsmakt, som enligt lag eller författning tillkomme honom.

Detta absoluta hinder att avtalsvägen förfoga över offentlig makt gäller alldeles oberoende av om avtalet ingås av samma kommunala organ, som besörjer uppgiften, eller av annat. Kommunalrepresentationen kan förty icke ingå avtal, som binder nämndens maktutövning, lika litet som nämnden kan genom avtal hindra representationen att utöva dess befogenheter. Men vad mera är: representationen kan ej heller ingå avtal, som binder dess framtida handlingsfrihet, lika litet som nämnden kan genom sådant avtal avsäga sig sin självförvaltningsmyndighet.¹ Skulle nämnden trots detta ingå dylikt avtal, vore det att anse såsom tjänstefel, vilket kunde föranleda ansvar enligt strafflagens 25 kap. 16 eller 17 §§. Att ett sådant författningsstridigt avtal är att betrakta såsom icke existerande, en nullitet, är självfallet.

Det återstår så till sist att sammanfatta vad här anförts till ett svar på frågan, i vilken omfattning rättsförhållandet mellan kommunen och personalen kan inom området för självförvaltningsorganens verksamhet bliva föremål för reglering genom kollektivavtal. Klart är då i första hand, att dylika avtal kunna ingås beträffande all personal, som saknar befattningshavarställning, d. v. s. i fråga om alla arbetare i detta uttrycks inskränkta mening. Beträffande åter den övriga personalen måste gälla, att genom kollektivavtal skall kunna regleras sådana frågor, som uteslutande tillhöra den ekonomiska förvaltningens område; dessa frågor avse det privaträttsliga förhållandet mellan kommunen såsom civilt rättssubjekt och befattningshavarna, vadan något hinder mot civilrättslig reglering icke bör kunna föreligga. Här stå icke några offentliga förvaltningsintressen på spel, och den offentliga förvaltningens säkerhet kan därigenom icke äventyras. Hur kommunen vill sköta sin ekonomi är dess egen sak att bedöma.

Å andra sidan måste ett ovillkorligt hinder föreligga mot reglering genom kollektivavtal av samtliga offentligrättsliga moment i personalens ställning, och detta oavsett om dessa offentligrättsliga moment äro aktuella eller latent. Så snart alltså en gällande författning lägger i ett kommunalt organs hand att bestämma över ett visst förhållande, är varje reglering avtalsvägen av samma förhållande utesluten. Detta gäller även om organet ännu icke använt sig av sin offentliga bestämmanderätt, ty avtalet skulle under sin giltighetstid hindra organet att utöva sin befogenhet. Slutligen bör enligt sakens natur gälla, att genom bestämmelser i ett kollektivavtal inskränkning i självförvaltningsmyndigheternas handlingsfrihet aldrig får ske, därest genom bestämmelserna det behöriga besörjandet av en självförvaltningsuppgift skulle äventyras. Man kan alltså exempelvis väl träffa kollektivavtal om övertidersättning, men icke genom sådant avtal förbjuda nyanställd personals användning i den utsträckning, det offentliga intresset kan kräva. Nu skulle gifvetvis häremot kunna invändas, att även rent ekonomiska bestäm-

¹ Det måste förty också anses oriktigt att i ett avtal inrycka bestämmelser, att frågor rörande anställning och entledigande av personal, personalens lydnadsplikt o. s. v. skola handläggas i den ordning lag och författning stadga, eller att i ett avtal intaga förbud mot strejk eller annan arbetsinställelse, och detta av den grund, att kommunen saknar varje möjlighet att över huvud avtalsvägen reglera lagars och författningars tillämplighet, men en sådan bestämmelse just ger sken av ett dylikt förfogande.

melser kunna innebära hinder för självförvaltningsverksamheten. Det är ju teoretiskt tänkbart, att myndigheten i följd av ändrat läge å arbetsmarknaden eller andra förhållanden icke kan finna personer, villiga att taga anställning på i kollektivavtalet stadgade villkor. Denna möjlighet skulle då kunna synas utgöra ett hinder mot varje ingående av kollektivavtal i fråga om självförvaltningsorganens personal. Så är emellertid icke förhållandet. Kollektivavtalet anses nämligen icke utgöra något hinder för arbetsgivaren att bereda arbetstagaren större ekonomiska fördelar än kollektivavtalet föreskriver. Paradoxalt uttryckt kan alltså kollektivavtalets tillåtlighet inom självförvaltningsmyndigheternas verksamhetsområden anses bero däray, att kollektivavtalet i ifrågavarande hänseende icke är för kommunen bindande.
