

Nr 13.

Ankom till riksdagens kansli den 8 mars 1934 kl. 5 e. m.

Utlåtande 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, ävensom i anledning därav väckta motioner.

Genom en den 27 januari 1934 till riksdagen avlämnad proposition, nr 66, vilken hänvisats till lagutskott och behandlats av andra lagutskottet, har Kungl. Maj:t, under åberopande av propositionen bilagda i statsrådet förda protokoll, föreslagit riksdagen att antaga följande förslag till

L a g

om ändring i lagen den 22 juni 1928 (nr 302) om vissa av landsting eller kommun drivna sjukhus.

Härigenom förordnas, att i lagen den 22 juni 1928 om vissa av landsting eller kommun drivna sjukhus skall införas en ny paragraf, betecknad 8 a §, av följande lydelse:

8 a §.

Landsting äger att genom förvaltningsutskottet eller i den ordning eljest finnes lämpligt samt med iakttagande av bestämmelserna i denna lag och av Konungen med stöd av 20 § i lagen eller eljest meddelade föreskrifter enhetligt reglera avlönings- och arbetsvillkoren för personal vid sjukhus, för vilkas driftkostnad landstinget i sista hand helt ansvarar.

Har sådan reglering skett, vare sig genom avlönings- och tjänstgöringsreglementen eller genom avtal med personalen eller på annat sätt, skola de givna bestämmelserna lända till efter rättelse för vederbörande direktorer och befattningshavare.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1934.

I samband med berörda proposition har utskottet till behandling förehåft följande i anledning av densamma inom riksdagen väckta likalydande motioner, nämligen nr 293 i första kammaren av herr *Johansson, Johan Bernhard, m. fl.* och nr 526 i andra kammaren av herr *Lindman m. fl.*

Bihang till riksdagens protokoll 1934. 9 saml. 2 avd. Nr 13.

I motionerna har hemställts, att riksdagen måtte avslå förevarande proposition.

Beträffande de skäl, som ligga till grund för ifrågavarande lagförslag, får utskottet, i den mån redogörelse därför ej lämnas här nedan, hänvisa till propositionen. I fråga om de skäl, motionärerna anfört till stöd för sitt yrkande, får utskottet hänvisa till motionerna.

Till grund för bedömande av det i propositionen väckta förslaget anser sig utskottet böra förutskicka följande redogörelse.

Enligt 1 § 1 stycket av *lagen den 22 juni 1928 om vissa av landsting eller kommun drivna sjukhus* (S. F. S. 302/1928, ändr. 13/1929 och 114/1932), nedan kallad sjukhuslagen, vilken trädde i kraft den 1 januari 1929, åligger det landsting och stad, som ej deltagar i landsting, att för dem, som hava sin vistelseort eller hemort inom landstingsområdet eller staden, ombesörja anstaltsvård för sjukdom, skada och kroppsfel, i den mån icke annan drager försorg om sådan vård. I enahanda ordning bör anstaltsvård vid barnsård ombesörjas. I 3 stycket av 1 § göres från huvudregeln det undantag, att vad i lagen stadgas icke skall gälla anstaltsvård, varom föreskrifter finnas meddelade i epidemilagen, samt ej heller anstaltsvård för sinnessjuka, sinnesslöa, fallandesjuka, kroniskt kroppssjuka eller konvalescenter. Sjukhus anses drivet av landsting eller kommun, därest landstinget eller kommunen eller sammanslutning, vari landsting eller kommun deltagar, helt eller till viss kvotdel i sista hand ansvarar för driftkostnaden. Med sjukhus förstås i lagen sjukvårdsanstalt, som drives av landsting eller kommun och som ej är anordnad vid fattigvårdsanstalt eller lyder under militär myndighet. Sjukhus, som ej är inrättat uteslutande för vård av tuberkulossjuka, benämnes i lagen lasarett, om det är avsett för vårdbehövande oberoende av fallets svårare eller lindrigare art, och eljest sjukstuga. Sjukhus, som inrättats uteslutande för vård av tuberkulossjuka, benämnes sanatorium, om det är avsett för sådana sjuka oberoende av vårdens art, och eljest tuberkulossjukstuga.

Den beslutande och den kontrollerande myndigheten beträffande förevarande sjukvårdsanstalter är fördelad på ett flertal händer. Enligt 39 § i *lagen den 20 juni 1924 om landsting* åligger det landstings förvaltningsutskott, bland annat, att handhava landstingets penningväsende, att hava överinseende över de för särskilda verkställighetsbestyr utsedda styrelsens eller personers ekonomiska förvaltning och därjämte utöva den befattning med förvaltningen av landstingets anstalter och inrättningar, som enligt lag eller författning ankommer å förvaltningsutskottet, att avgiva förslag till inkomst- och utgiftsstat för landstinget samt att, i den mån annorlunda icke genom lag eller författning eller landstingets beslut föreskrives, verkställa beredning av övriga på landstingets handläggning ankommande ärenden. Enligt 3 § i sjukhuslagen tillkommer det landstings förvaltningsutskott i egenskap av sjukhusberedning att med uppmärksamhet följa sjukhusväsendets behov och utveckling inom landstingsområdet, att till styrelse för sjukhus, för vars driftkost-

nad landstinget i sista hand helt ansvarar, göra de framställningar och erinringar rörande sjukhusets ekonomiska förvaltning, som av omständigheterna må påkallas, samt att därutinnan meddela sådan styrelse erforderliga råd och anvisningar. Förvaltningsutskottets befattning med ifrågavarande sjukhus är sålunda av beredande och rådgivande karaktär. I 4 § sjukhuslagen stadgas, att kommun, som driver sjukhus, är pliktig att åt lämplig kommunal nämnd eller annat kommunalt organ uppdraga att vara sjukhusberedning med skyldighet att i fråga om kommunens sjukhusväsende fullgöra den verksamhet, som i avseende å landstings sjukhusväsende åligger dess sjukhusberedning. Vad i sjukhuslagen finnes föreskrivet om landsting, skall i fråga om sjukhus, som drives av kommun eller sammanslutning, vari kommun eller landsting deltagar, tillämpas, såvitt angår landstinget som beslutande myndighet, å den myndighet, som äger att besluta för kommunen eller sammanslutningen, och eljest i avseende å kommunen eller sammanslutningen. Högsta tillsynen över ifrågavarande sjukvårdsanstalter utövas enligt 5 § i sjukhuslagen av medicinalstyrelsen, som särskilt har att ägna uppmärksamhet åt sjukvården och sjukvårdspersonalens arbetsförhållanden. Enligt 8 § skall sjukhuset förvaltas av en direktion, vilken utses av den, som driver sjukhuset. Mellan direktionens sammanträden skall viss läkare vara sjukhusets inför direktionen ansvarige styresman. Lasarets- och sanatorieläkare utnämnas enligt 11 § av Konungen.

I kungl. sjukhusstadgan den 22 juni 1928 (S. F. S. 303/1928, ändr. 475/1928 och 189/1931) ha meddelats vissa närmare bestämmelser för de olika slagen av ifrågavarande sjukhus. Beträffande lasarett föreskrives sålunda i 6 §, att direktionen skall handhava lasarettets förvaltning samt för sådant ändamål meddela de särskilda föreskrifter, som må finnas nödiga för tryggnad av god ordning vid lasarettet, samt för dettas ändamålsenliga skötsel. Enligt 3 § skall jämte direktion och läkare vid varje lasarett finnas syssloman samt sjukvårds- och ekonomipersonal, varjämte särskild kontorspersonal kan anställas. Syssloman tillsättes och entledigas enligt 30 § av direktionen och är enligt 37 § pliktig att ställa sig till efterrättelse vad direktionen jämlikt stadgan anbefaller honom i tjänsten. Sjukvårdspersonal antages enligt 39 § av vederbörande lasaretsläkare, vilken äger att bevilja till sjukvårdspersonalen hörande befattningshavare hegärt entledigande. I annat fall ankommer det på direktionen att entlediga sådan befattningshavare. Enligt 41 § antages kontors- och ekonomipersonal av direktionen med rätt för direktionen att åt annan överlämna befogenhet att antaga och att på egen begäran entlediga till nämnda personal hörande befattningshavare. I 40—42 §§ föreskrives skyldighet för all personal att ställa sig till efterrättelse de instruktioner, direktionen jämlikt stadgan finner skäl utfärda, ävensom att visa styresmannen och sysslomannen — sjukvårdspersonalen jämväl vederbörande läkare — hörsamhet i allt vad till tjänsten hör. I fråga om sjukstugor, sanatorier och tuberkulossjukstugor gälla i huvudsak likartade bestämmelser.

Såsom framgår av den ovan lämnade redogörelsen är decentralisationsprincipen starkt utmärkande för ifrågavarande sjukhusförvaltning.

Förslag till gällande lag om landsting utarbetades av de s. k. *kommunal-författningssakkunniga*, som avgävo betänkande i detta ämne den 31 januari 1923 (S. O. U. 1923: 18). I detta betänkande framhöllo de sakkunniga, att decentralisationsprincipen hade djupa rötter i vår samhällsåskådning, samt anförde bland annat följande:

Vad särskilt angår förhållandet mellan länsrepresentationen och dess särskilda förvaltningsorgan torde man kunna säga, att den vidsträckta frihet, som lämnats dessa, varit till stort gagn särskilt för utvecklingen av vårt sjukvårdsväsen. Den drivande kraften har åstadkommit av det personliga intresset hos medlemmar i dessa lokala styrelser. Man har tagit vara på en viktig psykologisk faktor, då man låtit dessa personers handlingskraft i jämförelsevis stor grad lämnas ohämmad av yttre tryck.

I det huvudsakliga bör denna princip i avseende å landstingens förvaltning hägnas och decentralisationssystemet sålunda vidmakthållas. Men härmed låter sig väl förenas, att en central kontrollapparat anordnas, varmedelst landstingen genom sina förtroendemän kunna öva uppsikt över den ekonomiska förvaltningen vid anstalterna. Kravet därom från landstingets — den anslagsbeviljande länsrepresentationens — sida torde vara väl befogat. Kontrollen hör till god ordning, och dess behövlighet har framträtt i skarpare dager i den mån förvaltningen tillvuxit. Denna kontroll, som i lagtexten (39 §) angivits såsom »överinseende över de för särskilda verkställighetsbestyr utsedda styrelser eller personers ekonomiska förvaltning», har sålunda obligatoriskt ålagts förvaltningsutskottet. I vad mån önskemålen å ena sidan om kontrollens effektivitet och å den andra om tillbörlig handlingsfrihet för de lokala förvaltningarna komma att tillgodoses är en fråga, för vars lösande landstingslagen icke kan giva närmare direktiv. Detta ankommer dels å de reglementen, som de särskilda landstingen komma att utfärda, dels ock å gestaltningen av blivande lagstiftning rörande sjukvårdsanstalterna. — I sistnämnda avseende kunna de sakkunniga ej underlåta att betona angelägenheten av att denna lagstiftning så formas, att densamma kan väl anpassas i den av landstingslagen givna ramen. Tyngdpunkten av sjukvårdsanstalternas ekonomiska förvaltning bör alltfört ligga hos de lokala styrelserna, vilka jämväl, utan inblandning från någon central länsmyndighet, böra omhänderhava de rena sjukvårdsangelägenheterna.

Möjligheten för inblandning (från förvaltningsutskottets sida) får icke sträckas så långt, att den speciella sakkunskap, som enligt lag eller landstingets beslut beretts utrymme vid en inrättnings skötsel eller ett uppdrags utförande, skjutes åt sidan, eller att de personer, åt vilka överlämnats inrättningens eller uppdragets omedelbara handhavande, förlora känslan av ansvar för sitt arbete. Och för undvikande av konflikter är det därjämte oundgängligt, att tydliga gränser uppdragas för den rätt till ingripande på eget initiativ, som tillerkännes utskottet.

I enlighet härmed har i lagtexten markerats, att denna rätt skall inskränkas till den *ekonomiska* förvaltningen.

Enligt en inom socialstyrelsen utarbetad statistisk redogörelse, vilken år 1931 utgivits i serien »Socialstatistik» under titeln »Anställnings- och avlöningsförhållandena för lägre personal i allmän tjänst», utgjorde antalet »tjänstemän» av lägre grad vid landstingens samtliga sjukvårdsanstalter den 1 januari 1928 5,761. Av de ordinarie manliga, till antalet utgörande 730 personer, voro 36 sjukvårdare, 28 sysslomän vid mindre anstalter, 10 till kontorspersonal hörande befattningshavare, 145 maskinister, verkstadsför-

män m. fl. och 511 eldare, vaktmästare m. fl. Den icke ordinarie manliga personalen omfattade 19 personer och utgjordes av eldare, vaktmästare m. fl. Den ordinarie kvinnliga personalen, omfattande 4,716 personer, utgjordes av 1,143 sköterskor, 1,714 sköterskebiträden och städerskor, 179 husmödrar och föreståndarinnor, 1,636 kvinnor tillhörande köks- och tvättpersonalen m. m. samt 44 till kontorspersonalen hörande befattningshavare. Den icke ordinarie kvinnliga personalen omfattade 296 personer, varav 264 voro sköterskebiträden och städerskor samt 26 tillhörde köks- och tvättpersonalen m. m.

Enhetliga och allmänt godtagna definitioner på begreppen tjänstemän och arbetare saknas. I den nyssnämnda statistiska redogörelsen heter det, bland annat, om begreppen tjänsteman och arbetare:

Medan man i allmänt språkbruk såsom arbetare plägar beteckna löntagare, som i huvudsak utför kroppsarbete, gäller detta knappast i fråga om statens och kommunernas befattningshavare, där en stor del av kroppsarbetet utföres av personer i tjänstemannaställning. Vad som i detta fall förnämligast åtskiljer arbetarna från andra anställningshavare skulle vara, att, medan för de senare arbets- och löneförhållandena äro fastställda i allmän författning, bestämmas de för den förra genom avtalsuppgörelser, träffade antingen med enskilda arbetare eller med grupper av sådana (kollektivavtal). I samband härmed står, såsom bland annat framhållits i ett betänkande av 1921 års pensionskommitté (S. O. U. 1925: 42 s. 21), att tjänstemännen — fränsett viss rekryteringspersonal med icke ordinarie anställning — merendels kunna påräkna fast anställning och en avlöning, som i allt högre grad tenderat att växla allenast efter placeringen på en och samma löneskala, varemot arbetarnas anställningsförhållanden påverkas av driftens växlande omfattning, liksom deras löneinkomster ställa sig i hög grad skiftande allt efter yrke och sysselsättning samt löneuppgörelsens art. Härtill må dock erinras om, att stats- och kommunalarbetare med stadigvarande anställning i praktiken torde sitta lika säkert som många befattningshavare med lön på stat. Överhuvud måste man säga, att gränsen mellan tjänstemän och arbetare i det allmännas tjänst är skäligen godtycklig och flytande. Som ytterligare belägg härför kan man å ena sidan, såsom framhållits i socialstyrelsens år 1925 publicerade utredning rörande befattningshavare i statens och de större städernas tjänst, peka på en tendens att successivt överföra mera kvalificerade arbetarkategorier till tjänstemannagrupper. Å andra sidan bör ej förbises, att jämsides med arbetarorganisationernas ökade styrka framträtt en i viss mån motsatt tendens, nämligen att utsträcka kollektivavtalens tillämpningsområde jämväl till personalgrupper sådana som vaktmästare, sjukhuspersonal m. fl., vilka med hänsyn till anställnings- och avlöningsförhållandena (månads-lön etc.) ansetts närmast vara att räkna till tjänstemannakategorien.

Avlöningsreglementet den 22 juni 1921 för befattningshavare vid statsdepartement och vissa andra verk, tillhörande den civila statsförvaltningen, skall jämlikt kungl. kungörelsen den 15 juni 1922 äga tillämpning å befattningshavare vid statens sinnessjukhus. I den tjänsteförteckning, angivande ordinarie befattningar vid vederbörande verk, som finnes fogad vid berörda reglemente, har beträffande statens sinnessjukhus såsom lägsta befattningshavare upptagits, under rubriken »Kontorspersonal» kameral-, kansli- och

kontorsbiträden, under »Sjukvårdspersonal» skötare, översköterska och sköterska samt under »Ekonomipersonal» t. ex. chaufför, eldare, hantverkare, köks-, bageri- och tvättförestånderskor jämte deras närmaste biträden ävensom sömmerska.

I den tjänsteförteckning, som finnes fogad vid avlöningsreglementet den 19 juni 1919 för tjänstemän vid postverket, telegrafverket, statens järnvägar och statens vattenfallsverk, ha såsom lägsta befattningshavare upptagits, bland andra, brevbärare, stationskarl, eldare å ångfärja, banvakt, expeditjonsvakt samt kontors- och skrivbiträden.

I de tjänsteförteckningar, som intagits i eller fogats vid av landstingen antagna avlöningsreglementen, hava i ett flertal fall såsom lägsta tjänsteinnehavare upptagits, bland andra, städerskor samt bad-, köks- och bageribiträden.

I rättspraxis hava såsom tjänstemän i straffrättslig bemärkelse (strafflagen 25 kap. 22 §) ansetts, bland andra, syssloman vid länsanatorium, sjuksköterska vid sjukhuset »Eira» i Stockholm samt stationskarlsaspiranter och stationskarlar vid statens järnvägar.

Av den förestående redogörelsen torde framgå, att åtminstone den övervägande delen av den vid ifrågakvarande sjukhus anställda personalen är att anse som tjänstemän.

Såsom framgår av den i propositionen å sid. 5—10 lämnade redogörelsen har *den kollektiva avtalsformen* i ett flertal fall kommit till användning beträffande personal vid sjukhus, som drivas av städer eller landsting.

I en promemoria, som bilagts motionerna i förevarande ärende, har stadsjuristen i Stockholm, docenten Halvar G. F. Sundberg, behandlat spörsmålet, i vilken omfattning kommun äger ingå kollektivavtal med sin personal. I denna promemoria har Sundberg anfört, bland annat:

Kommunbegreppet har en dubbel innebörd. Kommunen är sålunda ett privaträttslig subjekt med egen eller, som den lagtekniska termen är, *ekonomisk förvaltning*, men kommunen besörjer tillika genom sina organ vissa statliga, lokala förvaltningsuppgifter, *självförvaltning*. 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 handhas 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.

I de olika författningar, som reglera de kommunala självförvaltningsuppgifterna, förutsättes flerstädes förefintligheten av särskild tjänstepersonal.

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.

Personalen inom självförvaltningen har emellertid på samma gång en viss offentlighetsrättslig 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 tillsättas av självförvaltningsorganet utan av statliga ämbetsmyndigheter, magistrat, k. bflde eller Kungl. Maj:t. En viss offentlighetsrättslig ställning hava vidare samtliga självförvaltningsmyndigheterna underordnade befattningshavare. De stå sålunda till nämnden i ett subordinationförhållande, 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 efterrettelse, förutom allmänna författningar, de instruktioner, direktionen därutöver finner skäl att utfärda.

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. 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 befattningshavarerna, 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 övertidsersättning, men icke genom sådant avtal förbjuda nyanställd personals användning i den utsträckning, det offentliga intresset kan kräva.

I yttrande över ett förslag till kollektivavtal, avsett att tillämpas för viss lägre personal vid Stockholms stads sjukhus, har Sundberg förklarat, att följande i berörda avtalsförslag ingående bestämmelser icke lagligen kunde intagas i ett kollektivavtal, nämligen bestämmelserna om arbetares antagande; arbetsledning och, i vad det anginge fall där arbetare ansåge sig orättvist behandlad, rättigheten att hos högste arbetschefen påkalla undersökning för vinnande av rättelse, i den mån denna rättighet avsåge andra förhållanden än de ekonomiska; arbetares allmänna åligganden; uppsägningstid; arbetares avskedande; tjänstgöringens förläggning; arbetstid och vissa ledigheter; över-

tidsarbete, i den mån bestämmelserna ej avsåge ersättning för sådant arbete; tvister, i vad bestämmelserna härom stadgade förbud mot strejk, lockout, blockad eller bojkott under avtalets giltighetstid.

I ett i regeringsrättens årsbok för år 1931 under nr 26 närmare refererat rättsfall hade regeringsrätten att pröva befogenheten att ett av Västernorrlands läns landsting fattat beslut om bemyndigande för dess förvaltningsutskott att utöva landstingets befogenhet vid förhandlingar med personalen vid landstingets sjukvårdsinrättningar angående anställningsvillkor. Regeringsrätten upphävde det överklagade beslutet, enär landstinget saknat befogenhet att lämna ifrågavarande bemyndigande. I ett annat i regeringsrättens årsbok för år 1932 under nr 14 behandlat fall hade regeringsrätten i anledning av anförda besvär att pröva lagligheten av ett av Stockholms läns landsting fattat beslut om godkännande av upprättat förslag till kollektivavtal med ekonomipersonal och viss lägre sjukvårdspersonal vid landstingets inrättningar. Förslaget innehöll, bland annat, vissa bestämmelser om antagande och entledigande av befattningshavare, om befattningshavares skyldigheter, om arbetstid, semester och tjänstledighet samt om avlöning. I besvären anfördes mot det överklagade beslutet, att i det av landstinget antagna förslaget till kollektivavtal intagits föreskrifter, som inkräktade på sjukhusmyndigheterna i sjukhuslagen och sjukhusstadgan tillerkända befogenheter, samt att det i varje fall icke vore möjligt att genom civilrättsliga avtal reglera sjukhuspersonalens förhållanden i annat hänseende än beträffande personalens ekonomiska förmåner. Regeringsrätten upphävde det överklagade beslutet, enär i det upprättade förslaget till kollektivavtal intagits bestämmelser rörande förhållanden, beträffande vilka beslutanderätten icke tillkomme landstinget eller förvaltningsutskottet, samt landstinget således genom avtalets godkännande överskridit sin befogenhet.

Det förevarande lagförslaget innebär, att landstinget tillerkännes befogenhet att enhetligt reglera avlönings- och arbetsvillkoren för personal vid sjukhus, för vilkas driftkostnad landsting i sista hand helt ansvarar. Enligt lagförslaget äger landstinget rätt att verkställa denna reglering genom förvaltningsutskottet eller i den ordning eljest finnes lämpligt, och de givna bestämmelserna skola lända till efterrättelse för vederbörande direktioner och befattningshavare.

Departementschefen har i propositionen (sid. 36) anført, att vid förordandet av ifrågavarande lagförslag jämväl den synpunkten verkat bestämmande, att sjukhuspersonalen rimligen borde erhålla tillfälle att deltaga i förhandlingar om arbetsvillkorens utformande och därvid bevaka sina legitima intressen.

Utskottet vill på grund härav beröra frågan om *förhandlingsrätt för sjukhuspersonal* samt i sammanhang därmed jämväl spørsmålet, om och i vad mån *besvär*rätt tillkommer sjukhuspersonal i fråga om av direktion meddelade beslut.

Såsom framgår av den i propositionen å sid. 8—11 lämnade redogörelsen har sjukhuspersonalen i viss utsträckning genom särskilda förhandlingsordningar eller på annat sätt tillerkänts rätt till förhandling med vissa landsting. Någon i lag stadgad rätt till sådan förhandling äger emellertid ej ifrågavarande personal. Rätten att anföra besvär över av direktionen meddelade beslut behandlas i 9 § sjukhuslagen, där det stadgas besvärsmätt, bland annat, för det fall, att någon, vars enskilda rätt beröres av direktions beslut, förmenar, att beslutet ej tillkommit i laga ordning, eller icke åtnöjes med sådant beslut i fråga rörande, bland annat, vid sjukhusen anställd sjukvårdspersonals arbetsförhållanden eller, därest entledigande av befattningshavare, som tillhör sagda personal, skall ankomma på direktionen, med beslut i sådant hänseende. Till ekonomi- eller kontorspersonal hörande befattningshavare äga rätt att överklaga av direktionen meddelade beslut allenast i det fall, att beslut, som berört deras enskilda rätt, ej tillkommit i laga ordning.

Enligt 1901 års lasaretsstadga (S. F. S. 83/1901) och 1915 års tuberkulossjukhusstadga (S. F. S. 613/1915) hade medicinalstyrelsen överinseendet över direktionen i allt vad rörde sjukvården och den vid lasarettet och tuberkulossjukhuset anställda sjukvårdsbetjäningens arbetsförhållanden. Sjukvårdsbetjäningen tillsattes och entledigades av vederbörande läkare. I fråga om ekonomibetjäning tillkom motsvarande befogenheter direktionen. Ändring i direktionsbeslut fick utan inskränkning sökas hos medicinalstyrelsen.

1920 års lasaretsstadgekommitté (S. O. U. 1922:43) ville åt medicinalstyrelsen uppdraga högsta tillsynen över iakttagandet av vad i den av kommittén utarbetade sjukhusstadgan föreskrivits, så ock över sjukvården och sjukvårdspersonalens arbetsförhållanden. Besvär över direktionsbeslut skulle få föras hos medicinalstyrelsen, i vad rörde sjukvård, läkares tjänsteutövning och vid sjukhuset anställd sjukvårdspersonals arbetsförhållanden.

1926 års lasaretsstadgesakkunniga (S. O. U. 1927:3) anslöto sig i huvudsak till kommittéförslaget men ville medgiva rätt att föra talan mot direktions beslut jämväl för det fall, att sådant beslut förmenades icke hava tillkommit i laga ordning, samt i frågor rörande upprättande av förslag till underläkartjänst.

Såväl kommittén som de sakkunniga motiverade sin ståndpunkt beträffande besvärsmätten därmed, att denna ej borde gälla i andra fall än då direktion stode direkt under administrativ myndighets inseeende.

I yttrande över nämnda sakkunnigas förslag förklarade sig Svenska sjukhusförvaltningens tjänstemannaförbund anse, att det icke skulle vara med billighet och rättvisa förenligt att icke medgiva materiell besvärsmätt åt sysslomän samt förvaltnings- och ekonomipersonal i fråga om beslut, som förmenades kränka vederbörandes enskilda rätt.

Vid framläggande av proposition till 1928 års riksdag med förslag till lag om vissa av landsting eller kommun drivna sjukhus yttrade departe-

mentschefen, statsrådet Pettersson, att det enligt hans uppfattning innefattade ett allt för starkt ingrepp i den kommunala självbestämmanderätten, om man medgäve rätt att hos administrativ myndighet överklaga direktionsens beslut i de avseenden, som av tjänstemannaförbundet berörts. Där emot vore det givetvis icke uteslutet att klagorätt till en kommunal överinstans genomfördes i nämnda avseenden. En sådan anordning torde emellertid innefatta en avvikelse från vad som i allmänhet gällde i fråga om kommunal förvaltning, varför statsrådet icke ansett det försvarligt att man, utan prövning av spörsmålet i hela dess vidd, i sjukhuslagen införde en särbestämmelse.

Vid sjukhuslagens behandling vid 1928 års riksdag yrkade herr *Hage* i en i andra kammaren avgiven *motion*, nr 449, dels att i 8 § sjukhuslagen skulle intagas en bestämmelse av innehåll, att representant för befattningshavarna finge i den utsträckning och på det sätt, som landsting eller kommun, som dreve sjukhus, beslutade, närvara vid direktionens sammanträden och deltaga i förhandlingarna (men ej i besluten), då frågor behandlades vilka rörde avlöning och anställningsvillkor, samt i övrigt spörsmål, som berörde personalen. I samma motion yrkade herr *Hage* tillika, att sjukhuslagen och sjukhusstadgan måtte kompletteras och utformas på sådant sätt, att likartat rättsskydd samt lika rätt att till högre myndighet hänskjuta det slutliga avgörandet av frågor rörande antagande och avskedande bereddes såväl ekonomipersonal (inklusive sysslomän) som sjukvårdspersonal.

Andra lagutskottet anförde i sitt i ärendet avgivna utlåtande, nr 35, att utskottet funne den föreslagna bestämmelsen om rätt för den, som dreve sjukhus, att medgiva representant för befattningshavarna att närvara vid direktionens sammanträden så mycket mindre av behovet påkallad, som de frågor, vid vilka en sådan närvaro närmast skulle vara motiverad, nämligen löne- och anställningsfrågor, regelrätt behandlades icke av direktionerna utan av förvaltningsutskotten, resp. de kommunala lönenämnderna. Beträffande det av herr *Hage* väckta förslaget om beredande av besvärsmål åt ekonomipersonalen funne utskottet berörda förslag till sina verkningar alltför omfattande för att då upptagas till prövning. Ett inom utskottet framfört förslag om beredande av förhandlingsrätt åt sistnämnda personal hade utskottet ej heller ansett böra föranleda något uttalande från utskottets sida, då detta spörsmål torde bliva föremål för utredning i annat sammanhang.

Reservation beträffande utskottets ovan återgivna uttalanden i fråga om förhandlingsrätt och besvärsmål anfördes av fyra ledamöter, vilka ansågo, att utskottet bort föreslå riksdagen att i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om utredning, huruvida, eventuellt genom lag, kunde stadgas, att sjukhuspersonal genom förhandlingsordning eller på annat sätt kunde få en fastslagen rätt att få frågor om anställning, avskedande och avlöning upptagna till prövning och behandling.

Riksdagen biföll utskottets hemställan, varför någon bestämmelse om förhandlingsrätt för sjukhuspersonal eller om materiell besvärsmål för kontors- och ekonomipersonal icke kom att inflyta i sjukhuslagen.

Såsom ovan nämnts avböjde andra lagutskottet vid 1928 års riksdag att göra något uttalande rörande ett inom utskottet väckt förslag om beredande av förhandlingsrätt åt ekonomipersonalen vid ifrågavarande sjukvårdsinrättningar under hänvisning till att detta spörsmål torde bliva föremål för utredning i annat sammanhang. Utskottet åsyftade därvid den utredning angående anordningar, ägnade att förekomma arbetsinställelser i tvister, vari staten eller kommun vore part, som departementschefen, statsrådet Pettersson, *jämlikt Kungl. Maj:ts bemyndigande den 12 juli 1927* uppdragit åt vissa *tillkallade sakkunniga* att verkställa. De i statsrådsprotokollet för nyssnämnda dag givna direktiven för de sakkunnigas arbete innehålla, bland annat, följande:

Vidkommande frågan om tryggande av arbetsfreden vid statens och kommunernas arbeten, kunna olika vägar tänkas för vinnande av detta syfte. I första hand synes man härvid böra eftersträva slutande av sådana kollektivavtal med arbetarna vid de olika företagen, att därigenom parternas mellanhavanden på ett enhetligt sätt regleras och bestämmelser givas om avgörande av uppkomna tvister. Angående det närmare innehållet av dylika avtal kan jag icke för närvarande yttra mig. I fråga om sättet för biläggande av tvister under avtalstiden torde emellertid böra stadgas, att förhandling skall äga rum mellan parterna samt att, därest enighet icke kan på detta sätt vinnas, tvisten bör hänskjutas till en på lämpligt sätt anordnad skiljenämnd. I anslutning härtill torde böra i avtalen föreskrivas, att under avtalstiden arbetsinställelse eller andra stridsåtgärder icke under några förhållanden må förekomma. Önskvärt är ur arbetsfredens synpunkt även, att i avtalen intagas bestämmelser rörande förfarandet, därest vid avtalstidens utgång parterna icke kunna enas om nytt avtal. Möjlighet synes för dylikt fall böra beredas att under fullt betryggande former reglera parternas förhållande även efter angivna tid. Därest avtal av det innehåll, jag sålunda berört, allmänt komme till användning inom statens och kommunernas verksamhetsområden, skulle tydligen därmed arbetsfreden i hög grad betryggas. För de närmast intresserade parterna skulle dylika avtal därjämte medföra betydande direkta fördelar. Till förmån för arbetarna skulle genom en sådan anordning allmänt erkännande givas åt rätten att ingå kollektivavtal och att träda i förhandling med arbetsgivaren. För det allmänna såsom arbetsgivare och jämväl för arbetarna skulle det vara en stor fördel, att i avtal fastsloges, att arbetsvillkoren på förenämnda områden alltid skulle regleras på fredlig väg och att genom överenskommelse förbud skulle skapas mot arbetsinställelser av alla slag.

Jag förbiser icke, att, särskilt vad angår kommunerna, avsevärda svårigheter kunna möta mot genomförande av en anordning sådan som den nu ifrågasatta. Det synes mig emellertid lämpligt, att denna fråga göres till föremål för grundlig utredning. Härvid bör främst undersökas, huruvida kollektivavtal av det innehåll jag antytt kunna upprättas för statens och kommunernas verksamhet. Om det finnes lämpligt, böra vidare enhetliga normer uppställas för innehållet i dylika avtal. Även andra åtgärder för arbetsfredens tryggande på ifrågavarande område böra emellertid komma under övervägande. Vid utredningen måste särskild hänsyn tagas till de i viss mån olikartade förhållanden, som, jämfört med statens verksamhet, råda beträffande kommunerna.

Genom beslut den 17 december 1932 återkallade chefen för socialdepartementet i anledning av framställning av de sakkunniga det dem meddelade uppdraget.

Såsom de kommunalförfattningssakkunniga i sitt ovannämnda betänkande framhållit har den vidsträckta frihet, som lämnats landstingens sjukhusförvaltande organ, varit till stort gagn för utvecklingen av vårt sjukvårdsväsen. Spörsmålen rörande personalens antagande och avskedande, arbetets ledning och fördelning med mera, i vilka frågor beslutanderätt för närvarande ej tillkommer landsting, beröra förhållanden av fundamental betydelse för sjukvårdsarbetets rationella bedrivande. Med hänsyn till sjukhuspersonalens i stort sett särartade arbetsuppgifter och arbetsförhållanden synes ett flertal skäl tala för att de sjukhusorgan, vilka ha en mera omedelbar kontakt med berörda personal än landsting eller dess förvaltningsutskott, bibehållas vid sin nuvarande befogenhet att besluta i frågor rörande personalens arbetsförhållanden. Utskottet finner ej tillräckliga skäl hava förebragts för den centralisering av bestämmanderätten rörande sjukhuspersonalens arbetsvillkor, vartill det förevarande lagförslaget vill skapa möjlighet. Under alla förhållanden måste en sådan centralisering föregås av en mera ingående utredning än den hittills verkställda. Enligt utskottets förmenande kan lagförslagets lämplighet ifrågasättas jämväl i andra hänseenden. Den övervägande delen av den vid ifrågavarande sjukhus anställda personalen torde vara att anse som tjänstemän och förty underkastad de i 25 kap. 22 § strafflagen givna bestämmelserna rörande tjänstemäns ansvar. Enligt nu gällande rätt torde kollektivavtal kunna träffas endast i fråga om personalens ekonomiska förhållanden. Lämpligheten av att genom lagändring skapa möjlighet att ingå kollektivavtal, som omfatta sjukhuspersonalens arbetsvillkor över huvud taget, torde starkt kunna ifrågasättas. En lagstiftning, som möjliggjorde kollektivavtal av sistnämnda innehåll, skulle innebära, att myndigheten skulle sättas i tillfälle att binda sin från staten härledda offentlighetsrättsliga makt genom ett civilrättsligt avtal. Om här ifrågavarande befattningshavares avlönings- och arbetsvillkor i deras helhet reglerades genom ett kollektivavtal, skulle faran för en kollision mellan deras offentlighetsrättsliga och privaträttsliga ställning i icke oväsentlig mån ökas. Utskottet vill i detta sammanhang, i likhet med vad medicinalstyrelsen jämte flera hörda myndigheter anfört, framhålla, att sjukhuspersonalen måste anses ha en vida bättre tryggad ställning än arbetare på den enskilda löne marknaden, vilkas arbetsförhållanden regleras av kollektivavtal. Sjukhuspersonalens anställningsförhållanden äro ju i allmänhet bestämda av korporationer, inom vilka olika samhällsåskådningar äro representerade, varjämte driftsinställelser i stort sett äro uteslutna inom sjukhusväsendet. Utskottet anser emellertid vissa skäl tala för att till utredning upptaga frågan, huruvida berörda personal bör tillerkännas rätt att deltaga i förhandlingar rörande utformandet av personalens arbetsvillkor samt huruvida kontors- och ekonomipersonal bör beredas möjlighet att i samma utsträckning som sjukvårdspersonal — men möjligen i annan ordning — överklaga av sjukhusdirektion meddelade beslut.

På grund av vad sålunda anförts får utskottet hemställa,

A) att förevarande proposition icke måtte av riksdagen bifallas; samt

B) att de i anledning av propositionen väckta motionerna I: 293 och II: 526 måtte anses besvarade genom utskottets hemställan under A).

Stockholm den 8 mars 1934.

På andra lagutskottets vägnar:

K. G. WESTMAN.

Vid ärendets behandling hava närvarit:

från första kammaren: herrar *K. G. Westman, Sigfrid Hansson, Sam Larsson, *Gustaf Tamm, P. Sandström, Norman, *Larsson* i Brålanda och **Forslund*;

från andra kammaren: herrar *Magnusson* i Skövde, *Magnusson* i Kalmar, *Johanson* i Hallagården, *Olovson* i Västerås, *Pettersson* i Hällbacken, *Molander, Sandström* i Nyland och *Sandberg*.

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.

Reservation

av herrar *Sigfrid Hansson, Norman, Forslund, Magnusson* i Kalmar, *Olovson* i Västerås, *Pettersson* i Hällbacken och *Molander*, vilka hemställt om bifall till propositionen.