

Nr 25.

Ankom till riksdagens kansli den 15 mars 1938 kl. 6 e. m.

Utlåtande i anledning av väckta motioner angående visst tillägg till lagen den 22 juni 1928 om vissa av landsting eller kommun drivna sjukhus.

Andra lagutskottet har till behandling i ett sammanhang förehaft två inom riksdagen väckta till lagutskott hänvisade motioner, nämligen nr 70 i första kammaren av herr *Torsten Ström m. fl.* och nr 140 i andra kammaren av herr *Nilsson* i Göteborg *m. fl.*

I motionerna, vilka äro likalydande, har hemställts, att riksdagen måtte för sin del antaga följande tillägg till ovannämnda lag:

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 efterrättelse för vederbörande direktions- och befattningshavare.

I fråga om de skäl, som anförts till stöd för denna hemställan, får utskottet hänvisa till motionerna.

Till grund för bedömande av det i motionerna 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, 114/1932, 256/1936 och 321/1937), 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 tredje 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 vis 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 hava överinseende över de för särskilda verkställighetsbestyr utsedda styrelser eller personers ekonomiska förvaltning och därjämte utöva den befattning med förvaltningen av landstingets anstalter och inrättningar, som enligt lag eller författning ankommer å förvaltningsutskottet. 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 driftkostnad 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. Lasarett- och sanatorieläkare utnämnas enligt 11 § av Konungen.

I *kungl. sjukhusstadgan den 22 juni 1928* (S. F. S. 303/1928, ändr. 475/1928, 189/1931, 594/1936 samt 426, 865 och 981/1937) 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 tryggande av god ordning vid lasarettet, samt för dettas ändamålsenliga skötsel. Enligt 3 § skall jämte direktion och läkare vid

varje lasarett finnas syssloman, prästman samt sjukvårds- och ekonomipersonal, varjämte husmoder och särskild kontorspersonal kunna 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. Enligt 39 § antages och entledigas ordinarie sjukvårdspersonal av direktionen, sedan vederbörande lasarettsläkare erhållit tillfälle att yttra sig. Extra sjukvårdspersonal antages och entledigas av styresmannen efter samråd med vederbörande lasarettsläkare. 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 stort sett likartade bestämmelser.

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

Det i motionerna framlagda 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.

Förslag till gällande lag om landsting utarbetades av de s. k. *kommunalförfattningssakkunniga*, som avgåvo betänkande i detta ämne den 31 januari 1923 (S. O. U. 1923: 18). I detta betänkande framhöll 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. — — —

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 in-skränkas till den *ekonomiska* förvaltningen.

I detta sammanhang torde följande avgöranden av regeringsrätten vara av intresse.

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. Rege-ringsrätten upphävde det överklagade beslutet, enär landstinget saknat be-fogenhet att lämna ifrågavarande bemyndigande. I ett annat i regerings-rättens 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 kollektiv-avtal med ekonomipersonal och viss lägre sjukvårdspersonal vid landstingets inrättningar. Förslaget innehöll, bland annat, vissa bestämmelser om an-tagande och entledigande av befattningshavare, om befattningshavares skyl-digheter, om arbetstid, semester och tjänstledighet samt om avlöning. I be-svaren anfördes mot det överklagade beslutet, att i det av landstinget an-tagna förslaget till kollektivavtal intagits föreskrifter, som inkräktade på sjukhusmyndigheterna i sjukhuslagen och sjukhusstadgan tillerkända be-fogenheter, samt att det i varje fall icke vore möjligt att genom civilrättsliga avtal reglera sjukhuspersonalens förhållanden i annat hänseende än beträf-fande personalens ekonomiska förmåner. Regeringsrätten upphävde det överklagade beslutet, enär i det upprättade förslaget till kollektivavtal in-tagits bestämmelser rörande förhållanden, beträffande vilka beslutanderät-ten icke tillkomme landstinget eller förvaltningsutskottet, samt landstinget således genom avtalets godkännande överskridit sin befogenhet.

Vid 1934 års riksdag föreslog Kungl. Maj:t i proposition nr 66 riksdagen att antaga ett förslag till lag om ändring av sjukhuslagen, varigenom i lagen skulle införas en ny paragraf, betecknad 8 a §, av samma lydelse som det i nu förevarande motioner framlagda förslaget.

I anledning av propositionen väcktes två motioner, I: 293 och II: 526, i vilka yrkades avslag å propositionen.

Såsom motivering till lagförslaget anförde föredragande departements-chefen, statsrådet Möller, bl. a.:

Av den i ärendet förebragta utredningen framgår, att det enligt gällande lagstiftning föreligger vissa hinder för en enhetlig reglering av sjukhus-personalens arbets- och lönevillkor inom ett landstingsområde eller en kommun. Enligt ett av regeringsrätten givet utslag kan sålunda ett lands-ting ej delegera beslutanderätten i fråga om träffande av kollektivavtal till något sitt organ. Erfarenheten har ådagalagt behovet av en ändring här-utinnan i syfte att möjlighet beredes landsting att åt underordnat organ — förvaltningsutskott, nämnd eller styrelse — uppdraga att träffa avtal med personalen eller att annorledes fastställa enhetliga löne- och arbetsvillkor för ett flertal av landstinget drivna sjukhus. För ett landsting med dess i allmänhet endast en gång om året återkommande sammanträden måste svårigheter tydligen uppstå att själv t. ex. träffa det slutgiltiga avtalet med per-sonalen. Genomföres en delegationsrätt, synas några begränsningar i den-

samma ej behöva föreskrivas, utan rätten torde få utövas i den utsträckning så finnes lämpligt och på de villkor, landstinget äger bestämma.

Även i ett annat avseende har gällande lagstiftning ansetts lägga hinder i vägen för kollektivavtal med sjukhuspersonal vid sjukhus, som äro underkastade sjukhuslagens bestämmelser. Enär sjukhuslagen och sjukhusstadgan i viss utsträckning direkt reglera frågor om personalens antagande och entledigande samt dess arbetsvillkor, har det ansetts, att sjukhusdirektionens eller vederbörande förvaltningsorgans handlingsfrihet i dessa avseenden icke kunde bindas genom föreskrifter i kollektivavtal. Enligt denna ståndpunkt, som vunnit visst stöd i ett utslag av regeringsrätten, skulle därför endast personalens rent ekonomiska förmåner kunna göras till föremål för bestämmelser i kollektivavtal.

De skäl, som huvudsakligen anförts mot användningen av kollektivavtal inom sjukhusväsendet hava varit, att behov av arbetsförhållandenas reglering genom kollektivavtal ej yppat sig, att dylik reglering ej vore lämplig med hänsyn till sjukvårdsarbetets art och de olika förhållanden, som rådde såväl olika anstalter som olika anstaltsavdelningar emellan, att möjligheten av arbetsinställelse från personalens sida vid avtalstidens slut ur sjukvårdens synpunkt ej kunde godtagas, att en dylik möjlighet med nuvarande lagstiftning ej förelåge, då en befattningshavare vid utgången av giltighetstiden för ett kollektivavtal, som rörde personalens ekonomiska men ej dess anställningsförhållanden, måste anses bibehållen vid sin tjänstemannaställning och sitt tjänstemannansvar tills han av vederbörande anstaltsledning erhållit entledigande från sin befattning samt att vid ett bifall till framställningarna ökade utgifter vore att befara för sjukhusens huvudmän. — — —

Vad härefter angår frågan om arbetsinställelse torde det icke råda det nödvändiga sammanhang mellan avtalsformen och risken för arbetsinställelser, som i vissa yttranden antagits. Det förhållandet att ett kollektivavtal reglerar personalens arbetsvillkor för den fastställda avtalstiden innebär icke med nödvändighet, att de anställda bliva lösta från alla förpliktelser vid kollektivavtalets utgång. Därest befattningshavare innehar tjänstemannaställning, är han oavsett befintligheten av kollektivavtal underkastad tjänstemannaansvar. — — —

I det föregående har jag upptagit till behandling de skäl, som anförts mot en utsträckning av kollektivavtalets användning inom sjukhus- och anstaltsväsendet. I yttrandena hava emellertid också framhållits åtskilliga skäl, som tala för en dylik utsträckning. Sålunda hava påpekats de fördelar, som stode att vinna genom kollektivavtalet, därigenom att det möjliggjorde likformiga arbets- och löneförhållanden på ifrågavarande område, där enhetlighet i dessa hänseenden ansetts vara av största betydelse. Från svenska landstingsförbundets sida har i detta sammanhang betonats svårigheten, för att icke säga omöjligheten, att med nuvarande lagbestämmelser åt ett landsting och dess förvaltningsutskott inrymma något inflytande vid gestaltandet av sjukhuspersonalens anställningsvillkor utom i vad avsåge rent ekonomiska förhållanden; och har förbundet ansett, att ett dylikt inflytande vore i högsta grad önskvärt för att en rationell och likformig behandling inom ett landstingsområde av sjukhuspersonalens anställningsfrågor skulle kunna genomföras. — — —

Då jag förordar en lagstiftning, som bereder möjlighet för enhetlig reglering av personalens anställningsvillkor genom avtal eller i annan form, är för mig ytterligare den viktiga synpunkten bestämmande, att sjukhuspersonalen rimligen bör erhålla tillfälle att deltaga i förhandlingar om arbetsvillkorens utformande och därvid bevaka sina legitima intressen. — — —

Då det gäller att undanröja de rättsliga hinder, som föreligga i lagstiftningen mot enhetligt reglerande av sjukhuspersonalens löne- och arbetsvillkor, genom kollektivavtal eller annorledes, synes den enklaste utvägen vara att genom ett stadgande i sjukhuslagen medgiva landsting de ökade befogenheter, som påkallas. Landsting bör såsom huvudman för sjukhusen i fråga tillerkännas rätt att, om det så önskar, genomföra en enhetlig reglering av arbets- och avlöningsvillkor vid samtliga eller ett flertal landstingsjukhus inom länet ävensom medgivas befogenhet att delegera sin bestämmanderätt till förvaltningsutskottet eller annat sitt organ. Ett stadgande i detta syfte torde lämpligen kunna införas såsom ny paragraf 8 a i sjukhuslagen, vilken lag redan för närvarande tillägger landstinget, dess förvaltningsutskott eller annat organ särskilda uppgifter beträffande de i lagen behandlade sjukhusen. Någon ändring i landstingslagen synes icke erforderlig.

Genom införande i en ny paragraf 8 a av ett tillägg av detta innehåll undanröjes även varje tvivel rörande kommuns rätt att företaga motsvarande reglering av sjukhuspersonalens arbets- och lönevillkor i kollektivavtalets form genom något sitt organ. Vad som gäller beträffande landstingsjukhus i förevarande avseende blir nämligen, enligt 4 § sjukhuslagen, tillämpligt även för sjukhus, som drivas av kommun eller sammanslutning, vari landsting eller kommun deltagar.

Andra lagutskottet, som behandlade propositionen, yttrade i sitt utlåtande, nr 13, över densamma:

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 överhuvud 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 anför, framhålla, att sjukhuspersonalen måste anses ha en vida bättre tryggad ställning än arbetare på den enskilda lönemarknaden, vilkas arbetsförhållanden regleras av kollektivavtal. Sjukhuspersonalens anställningsförhållanden äro ju i allmänhet bestämda av korporationer, inom vilka olika samhällsåskådningar äro representerade, varjämte driftinställelser 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.

Utskottet hemställde, att propositionen icke måtte bifallas.

Reservation avgavs av herr Sigfrid Hansson jämte ytterligare sex av utskottets ledamöter till förmån för bifall till propositionen.

Riksdagen godkände utskottets utlåtande och avlog följaktligen propositionen.

Beträffande den i utskottets utlåtande berörda frågan om *förhandlingsrätt för sjukhuspersonal* må erinras om lagen den 11 september 1936 om förnings- och förhandlingsrätt. Från tillämpningen av denna lag äro undantagna sådana arbetstagare i statens eller kommunernas tjänst, som äro underkastade ämbetsmannaansvar. Sedermera har den 4 juni 1937 utfärdats en kungörelse angående förhandlingsrätt för statens tjänstemän. Efter bemyndigande av Kungl. Maj:t har chefen för socialdepartementet därefter den 3 januari 1938 tillkallat tre personer för att biträda med utredning rörande frågan om tillskapandet av en förhandlingsordning för sådana arbetstagare i kommunernas tjänst, som äro underkastade ämbetsmannaansvar.

I detta sammanhang är givetvis *frågan, vilka arbetstagare vid sjukhusen som äro underkastade ämbetsmannaansvar*, förtjänt av uppmärksamhet.

Enligt en inom socialstyrelsen utarbetad statistisk redogörelse, vilken år 1931 utgivits i serien »Socialstatistik» under titeln »Anställnings- och avlösningsförhållandena 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, verkstadsförmän 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.

I denna statistiska redogörelse 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. Hårtill 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 belegg 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 tjänstemannagruppen. 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 (månadslön 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 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 bageri-biträden.

I rättspraxis hava såsom tjänstemän i straffrättslig bemärkelse (strafflagen 25 kap. 22 §) ansetts, bland andra, syssloman vid länssanatorium

(N. J. A. 1928: 233), sjuksköterska vid sjukhuset »Eira» i Stockholm (N. J. A. 1931: 377) samt stationskarlsaspiranter och stationskarlar vid statens järnvägar (N. J. A. 1918: 334).

Följande innehavare av kommunal tjänst ha icke ansetts hänförliga under 25 kap. strafflagen nämligen vaktmästare vid folkskola (R. Å. 1929: 93), sjuksköterskebiträde (i ovannämnda rättsfall N. J. A. 1931: 377; talan dock ej fullföljd till överrätt) samt kyrkvaktmästare (N. J. A. 1936: 55).

I en uppsats i Svenska stadsförbundets tidskrift för år 1937 (sid. 171—181) har professorn i straffrätt vid Uppsala universitet F. G. P:son Wetter behandlat frågan om ämbetsmannansvar för kommunala arbetstagare.

Enligt Wetter gällde detta ansvar i princip innehavare eller utövare av tjänst i mening av varje befattning, som infogats i den kommunala tjänsteorganisationen. Med stöd av vissa hållpunkter i rättsregler och rättspraxis måste emellertid den principiella omfattningen av ämbetsmannansvar underkastas en modifikation i begränsande riktning, vilken ägde stor praktisk räckvidd på grund av det betydande antal tjänsteinnehavare, som därigenom uteslötes från ansvar. Man vore enligt Wetters mening hänvisad att bestämman begränsningen efter den allmänna kriminalpolitiska synpunkten, huruvida med hänsyn till en tjänsts osjälvständighet ämbetsmannansvar vid densamma hade någon funktion att fylla för att upprätthålla den ifrågavarande verksamhetens effektivitet. Det låge i sakens natur, att tillämpningen av denna synpunkt aldrig kunde leda till en fullt skarp gräns för ämbetsmannansvaret. Om en tjänst organisatoriskt betecknats såsom biträdesbefattning, såsom i fråga om skrivbiträde, kontorsbiträde, sjuksköterskebiträde o. s. v. utgjorde detta givetvis ett indicium på dess osjälvständiga karaktär. Emellertid måste avgörandet oberoende därav träffas efter en undersökning av de göromål och det lydnadsförhållande som enligt instruktion, lönestat eller andra organisatoriska föreskrifter inginge i tjänsten. Det osjälvständiga kroppsarbetet vid kommunala verk och företag hade vanligen icke givit upphov till någon tjänsteorganisation. I åtskilliga fall hade dock även för sådant arbete inrättats tjänster, såsom i fråga om vaktmästare, bilförare, maskinister, städerskor, köks- eller tvättbiträden m. fl. Dessa sysslor vore i och för sig av den osjälvständiga beskaffenhet, att de borde undantagas från ämbetsmannansvar. Ansvaret för verksamheten inom dessa tjänster riktade sig i stället mot de tjänsteinnehavare inom organisationen, vilka det ålåg att leda, fördela eller kontrollera de underordnades arbete. Ämbetsmannansvar gällde sålunda vid ålderdomshem och sjukvårdsinrättningar för föreståndare, husmoder, föreståndarinna för kök eller tvätt, vidare i allmänhet för förmän i förhållande till vaktmästare, bilförare eller maskinister o. s. v. Emellertid finnes en grupp av underordnande tjänster, vid vilka göromålen gäve utrymme för en organisation med större eller mindre grad av självständighet vid tjänsteutövningen. Wetter nämner i detta sammanhang bl. a. sjukvård. Inom denna grupp befunde sig de egentliga gränfallen, där ämbetsmannansvaret finge avgöras efter tjänstens faktiska organisation i fråga om tjänsteutövningens självständighet. I samma mån som självständighet förekomme i en grad, att tjänstens innehavare kunde själv bestämma karaktären av den ifrågavarande kommunala verksamheten, hade ämbetsmannansvaret en funktion att fylla till upprätthållande av effektiviteten av denna verksamhet och borde därför komma till tillämpning.

Utskottet vill erinra om vissa under år 1937 till socialdepartementet inkomna framställningar rörande det i motionerna behandlade spörsmålet eller närliggande frågor.

I skrivelser till chefen för socialdepartementet den 14 januari 1937 hava landsorganisationen i Sverige och svenska kommunalarbetsförbundet hemställt dels om sådana åtgärder, som lämpligen kunde finnas påkallade för undanröjande av i nuvarande lagstiftning förefintliga hinder för slutande av kollektivavtal för landets anstalts- och sjukhuspersonal, dels ock om sådana åtgärder, att landets anstalts- och sjukhuspersonal genom lagstiftning måtte få sin arbetstid reglerad i överensstämmelse med gällande arbetstidslagstiftning.

Slutligen har i skrivelse i februari 1937 till chefen för socialdepartementet från vissa ledamöter av styrelsen för svenska sjukhuspersonalförbundet gjorts hemställan, att Kungl. Maj:t måtte föreslå riksdagen ej mindre sådana ändringar av gällande lagstiftning, att all sjukhuspersonal erhöle förhandlings- och avtalsrätt ävensom att möjlighet vunnes till prövning och ändring av beslut rörande personalens tjänste- och avlöningsförhållanden, än även sådana ändringar av lagen om arbetstidens begränsning, att föreskrifterna däri komme att omfatta även arbete, som har till ändamål att bereda sjukvård.

Över dessa framställningar hava utlåtanden inforrats från medicinalstyrelsen och socialstyrelsen, varjämte svenska landstingsförbundet, svenska stadsförbundet samt stadsfullmäktige i Stockholm, Göteborg, Malmö, Norrköping, Hälsingborg och Gävle ävensom landstingens förvaltningsutskott i samtliga län beretts tillfälle att yttra sig.

I kollektivavtalsfrågan yttrade sig ett stort antal myndigheter samt styrelsen för landstingsförbundet i direkt tillstyrkande riktning. Landstingens förvaltningsutskott i tre län avstyrkte emellertid.

För närmare utredning uttalade sig *socialstyrelsen*, som därvid erinrade om frågans behandling vid 1934 års riksdag samt anförde bl. a.:

Sedan den tid, då statsmakterna således senast togo ställning till ifrågasatt spörsmål, torde med avseende å detsamma någon ändrad rättspraxis icke ha inträtt.

Emellertid har ett antal kollektivavtal träffats för sjukhus- och annan anstaltspersonal. Enligt till socialstyrelsens kollektivavtalssamling inkomna avtal gälla för närvarande ett 30-tal sådana kollektivavtal, träffade mellan kommunala myndigheter och arbetstagarorganisationer. Dessa avtal beröra sammanlagt cirka 5,450 arbetstagare, anställda vid kommunala sjukvårds- och fattigvårdsanstalter. — — —

Vid sidan av sålunda träffade formliga kollektivavtal ha i åtskilliga fall vidtagits anordningar till tryggnad av personalens medinflytande i frågor rörande anställnings- och arbetsvillkor, exempelvis i form av avlöningsreglementen eller instruktioner, innefattande bestämmelser om rätt för ombud för befattningshavarna att närvara vid överläggningar inom respektive lönenämnder angående frågor, som beröra befattningshavarna i allmänhet eller viss grupp.

Av det ovan anförda lär framgå, att arbetstagarna vid sjukhus och andra anstalter redan nu äga åtskilliga möjligheter att medverka vid regleringen

av för dem gällande arbetsvillkor. Det lär kunna vara att förvänta, att den utveckling mot ett ökat deltagande i sådant avseende från arbetstagar-
nas sida, som kunnat iakttagas under senare tid, skall fortsätta bland annat
i följd av nyligen antagna eller förestående författningsföreskrifter angående
förhandlingsrätt.

Det lär vara att förvänta, att åtskilliga av de förhållanden, som i remiterade framställningarna påtalats, skola bli tillrättalagda genom den emottedda utvecklingen dels med avseende å ökad medverkan vid arbetsvillkorens reglering från personalens sida genom lagligt tryggad förhandlingsrätt för ytterligare personal och dels i fråga om arbetstidens förkortning. Styrelsen föreställer sig också, att man vid den utredning, som lär vara förestående beträffande frågan om lagligt tryggad förhandlingsrätt för kommunernas tjänstemän, icke kan undgå att till ingående undersökning upptaga gällande förhållanden med avseende å kommunala myndigheters befogenhet att träffa kollektivavtal för under dem lydande personal. Anledning torde därför vara att förvänta, att i sådant sammanhang också framkomma de förslag till ändrad lagstiftning, som vid frågans bedömande i sådant större sammanhang må befinnas lämpliga och påkallade.

I detta sammanhang torde jämväl följande uppgifter vara av intresse.

Enligt kungörelsen den 28 juni 1935 angående statsbidrag till distriktsvård äger landsting efter medgivande av medicinalstyrelsen besluta, att distriktsvårdsstyrelsen skall utgöras av förvaltningsutskottet eller avdelning därav, därest utskottet eller avdelningen är i huvudsak sammansatt efter de grunder, som gälla distriktsvårdsstyrelse.

Enligt lagen den 4 juni 1937 om anställande av distriktsbarnmorskor m. m. samt epidemilagen den 19 juni 1919 äger landsting, då det finnes lämpligt, besluta, att barnmorskestyrelsen resp. epideminämnden skall utgöras av landstingets förvaltningsutskott eller viss avdelning därav.

Frågan om överflyttning av barnmorskestyrelse och epideminämnd åliggande uppgifter å landstings förvaltningsutskott framlades för 1937 års riksdag jämte åtskilliga andra barnmorskeväsendet rörande spörsmål i proposition nr 40. Föredragande departementschefen, statsrådet Möller, yttrade i anslutning till förslaget om nämnda överflyttning, att även om han kommit till den övertygelsen, att en mera genomgripande centralisering av ledningen för landstingets mycket omfattande verksamhet på hälso- och sjukvårdens områden vore starkt motiverad och inom en näraliggande framtid torde böra genomföras, kunde han icke häri se något skäl för att medverka till ett uppskov med den ifrågasatta, utan större svårigheter genomförbara reformen. I vissa hänseenden syntes det för övrigt snarast vara en fördel, om en dylik centralisering skedde i etapper.

Förslaget om beredande av möjlighet att överflytta barnmorskestyrelsens och epideminämnds uppgifter lämnades såväl av andra lagutskottet, som behandlade propositionen (utl. nr 41), som av riksdagen utan erinran.

Det i motionerna intagna lagförslaget, vilket helt överensstämmer med det för 1934 års riksdag genom proposition nr 66 framlagda, innebär, att lands-

Utskottet.

ting uttryckligen tillerkännes rätt att enhetligt reglera avlönings- och arbetsvillkoren för personal vid sjukhus, för vilkas driftkostnad landsting i sista hand svarar, samt att verkställa denna reglering genom förvaltningsutskottet eller i den ordning eljest finnes lämpligt. De givna bestämmelserna skola lända till efterrättelse för vederbörande direktioner och befattningshavare.

Såsom framgår av utskottets redogörelse hava i förevarande hänseenden vissa rättsliga hinder ansetts föreligga, vilka genom den ifrågasatta lagstiftningen skulle undanröjas.

Genom ett dylikt tillägg till sjukhuslagen skulle, såsom föredragande departementschefen erinrat i ovannämnda proposition, även hävas varje tvivel rörande kommuns rätt att företaga motsvarande reglering av sjukhuspersonalens arbets- och lönevillkor genom något sitt organ. Vad som gäller beträffande landstingssjukhus i detta avseende blir nämligen, enligt 4 § sjukhuslagen, tillämpligt även för sjukhus, som drives av kommun eller sammanslutning, vari kommun deltagar.

För en sådan förändring i gällande sjukhuslagstiftning, att möjlighet beredes landsting och kommun att enhetligt reglera sjukhuspersonalens anställningsförhållanden genom reglementen eller kollektivavtal, finnas enligt utskottets mening bärande skäl. Farhågorna för att en sådan central reglering icke skulle kunna förenas med sjukvårdens speciella krav synas utskottet överdrivna. Den ifrågasatta reformen står också i överensstämmelse med de önskemål, som uttalats såväl av de största personalsammanslutningarna på området som av landstingsförbundets styrelse. Även den ifrågasatta delegationsrätten synes utskottet motiverad med hänsyn främst till det praktiska behov, som härutinnan föreligger.

Enligt utskottets uppfattning tala sålunda övervägande skäl för att genom vissa författningsändringar öppna möjlighet för en smidig anpassning till utvecklingen och önskemålen på detta område.

Såsom framgår av utskottets ovan lämnade redogörelse hava landsorganisationen och kommunalarbetarförbundet i skrivelse den 14 januari 1937 till chefen för socialdepartementet hemställt, att sådana åtgärder måtte vidtagas, som lämpligen kunde befinnas påkallade för undanröjande av i nuvarande lagstiftning förefintliga hinder för slutande av kollektivavtal för landets anstalts- och sjukhuspersonal. Denna framställning samt däröver av givna yttranden äro ännu beroende på Kungl. Maj:ts prövning.

Det i förevarande båda motioner framlagda förslaget sammanhänger givetvis intimt med det i nyssnämnda framställning av den 14 januari 1937 behandlade spörsmålet. Då Kungl. Maj:t synes ägna hithörande frågor stor uppmärksamhet, har utskottet tagit för givet, att Kungl. Maj:t har för avsikt att utan dröjsmål för riksdagen framlägga de förslag, vartill utredningsmaterialet föranleder. Utskottet förutsätter, att vid beredningen av ärendet uppmärksamhet ägnas jämväl frågan, i vilken utsträckning ifrågavarande personal kan anses underkastad ämbetsmannansvar samt därmed sammanhängande spörsmål.

Under sådana förhållanden har utskottet icke funnit tillräckliga skäl fö-

religga för riksdagen att för närvarande vare sig besluta någon författningsändring eller hos Kungl. Maj:t göra någon framställning i anledning av motionerna.

Utskottet får därför hemställa,

att förevarande motioner, i den mån de icke blivit beaktade genom vad utskottet ovan anfört, icke måtte föranleda till någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 15 mars 1938.

På andra lagutskottets vägnar:

DAVID NORMAN.

Vid ärendets behandling hava närvarit:

från första kammaren: herrar *Norman, Hagman, P. Sandström, Västberg, Wistrand, Elon Andersson, Sten och Holstenson*;

från andra kammaren: herrar *Hage*, Olovson, Pettersson i Hällbacken*, Molander, Sandström* i Härnösand, *Thorell, Gardell* och *Barnekow*.

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.

Reservationer:

1) av herrar *P. Sandström, Wistrand, Sandström* i Härnösand och *Thorell*;

2) av herr *Olovson*, vilken under hänvisning till vad utskottet i sitt utlåtande anfört som skäl för ändrad lagstiftning på i motionerna berörda område hemställt,

att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla, att Kungl. Maj:t snarast möjligt ville för riksdagen framlägga förslag till sådan ändring av lagen den 22 juni 1928 om vissa av landsting eller kommun drivna sjukhus, att möjlighet beredes landsting och kommun att enhetligt ordna sjukhuspersonalens anställningsförhållanden genom reglementen eller kollektivavtal.