

Nr 4.

Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till lag om förhandlingsrätt för kommunala tjänstemän; given Stockholms slott den 26 januari 1940.

Kungl. Maj:t vill härmed, under återopande av bilagda utdrag av statsrådsprotokollet över socialärenden för denna dag, föreslå riksdagen att antaga härvid fogade förslag till lag om förhandlingsrätt för kommunala tjänstemän.

GUSTAF.

Gustav Möller.

Förslag
till
Lag
om förhandlingsrätt för kommunala tjänstemän.

Härigenom förordnas som följer:

1 §.

Kommunala tjänstemän äga rätt att beträffande de i 6 § nämnda frågorna förhandla med vederbörande kommun, dock utan att inskränkning därigenom göres i kommunen eller kommunalmyndighet enligt lag eller författning tillkommande beslutanderätt.

I denna lag avses

med kommun: landskommun, köping och stad samt församling ävensom municipalsamhälle, landsting och annan, borgerlig eller kyrklig, kommunal förvaltningsenhet;

med kommunalmyndighet: kommuns beslutande, förvaltande och verkställande organ; samt

med kommunala tjänstemän: sådana arbetstagare i kommuns tjänst, som äro underkastade ämbetsmannansvar.

Denna lag äger icke tillämpning å lärare vid folk- och småskolor samt fortsättningskolor.

2 §.

Förhandling äger rum mellan kommun samt förening, i vilken kommunala tjänstemän äro medlemmar, eller förening av flera sådana föreningar. Förhandlingsrätt tillkommer dock endast förening, vilken avser att tillvarataga kommunala tjänstemäns intressen såsom arbetstagare och vilken socialstyrelsen tillerkänt sådan rätt.

Å kommuns vägnar föres förhandling rörande viss fråga av den kommunalmyndighet, som har att handlägga frågan, eller av ombud, som myndigheten i särskilt fall utsett.

Förening äger utöva förhandlingsrätt jämväl genom avdelning av föreningen eller genom ansluten förening, som icke själv erhållit förhandlingsrätt.

3 §.

Ansökan om förhandlingsrätt skall ställas till socialstyrelsen samt dit ingivas eller i betalt brev insändas.

Vid dylik ansökan skola fogas:

- 1) föreningens stadgar;
- 2) uppgift å de personer, som äro ledamöter i styrelsen för föreningen eller eljest äga företräda föreningen, ävensom å deras adresser; samt

3) uppgift å ungefärliga antalet kommunala tjänstemän, som äro medlemmar i föreningen eller till denna ansluten förening.

Sker beträffande förening, som erhållit förhandlingsrätt, ändring i verksamhetsområdet eller i förhållande, som i andra stycket under 2) sägs, eller undergår antalet i andra stycket under 3) avsedda medlemmar större förändring, skall anmälan därom göras hos socialstyrelsen.

4 §.

Förening tillerkänd förhandlingsrätt kan, om synnerliga skäl därtill äro, av socialstyrelsen återkallas. Innan beslut härom meddelas, skall föreningen hava beretts tillfälle att yttra sig i frågan.

5 §.

Förening, som önskar gentemot kommun utöva föreningen tillerkänd förhandlingsrätt, skall därom göra anmälan hos kommunen.

Vid dylik anmälan skola fogas:

- 1) föreningens stadgar;
- 2) uppgift å de personer, som äro ledamöter i styrelsen för föreningen eller eljest äga företräda föreningen, ävensom å deras adresser;
- 3) uppgift å arten av de befattningar, som innehavas av de medlemmar i föreningen eller till denna ansluten förening, för vilka förhandlingsrätt gentemot kommunen skall utövas; samt
- 4) bevis om föreningen tillerkänd förhandlingsrätt.

Sker beträffande förening, som gjort dylik anmälan, ändring i förhållande, som i andra stycket under 2) eller 3) sägs, eller återkallas den föreningen tillerkända förhandlingsrätten, skall anmälan därom göras hos kommunen.

6 §.

Förhandling må äga rum beträffande tjänstemännens allmänna anställnings-, arbets- och avlöningsvillkor ävensom beträffande tillämpningen av sådana villkor.

7 §.

Innan kommunalmyndighet avgiver förslag till eller fastställer nya eller ändrade anställningsvillkor av principiell eller eljest allmän betydelse, skall tillfälle att taga kännedom om föreliggande utkast till sådana villkor hava på lämpligt sätt beretts de föreningar, som hos kommunen gjort anmälan enligt 5 § och vilka frågan må anses röra; och må myndigheten icke, med mindre förhandling om frågan förts eller vederbörande förening ånyo beretts tillfälle att yttra sig, vid avgivandet av förslaget eller fastställandet av villkoren göra väsentliga avvikelser från utkastet.

Påkallar förening, vilken enligt bestämmelserna i första stycket beretts tillfälle att taga kännedom om föreliggande utkast, i anledning härav förhandling, skall meddelande härom lämnas utan dröjsmål och senast inom fjorton dagar efter det föreningen erhöi underrättelse i frågan från kommunalmyndigheten.

8 §.

Förhandling äger rum i skriftlig eller muntlig form. Påkallas från endera sidan muntlig förhandling, skall sådan äga rum, även om skriftlig förhandling pågår eller föregått.

9 §.

Vid skriftlig förhandling skall från endera sidan avlåten skrivelse utan oskäligt dröjsmål skriftligen besvaras. I svarsskrivelsen böra, så framt icke muntlig förhandling däri påkallas, skälen för intagen ståndpunkt angivas.

Förhandlare å kommunens sida må förklara skriftlig förhandling avslutad, då så prövas skäligt.

10 §.

Tid och plats för muntlig förhandling bestämmas av vederbörande kommunalmyndighet. Därvid skall iakttagas, att frågans behandling icke oskäligt fördröjes.

Kommunalmyndigheten utser ordförande att leda förhandlingen ävensom sekreterare att föra protokoll. Ordföranden må förklara förhandlingen avslutad, då han så prövar skäligt, dock icke förrän tillfälle beretts vederbörande förening å tjänstemannasidan att angiva sin ståndpunkt och skälen för densamma.

I protokollet skola framlagda förslag och avgivna förklaringar återgivas, varvid skälen för de å ömse sidor intagna ståndpunkterna skola i korthet angivas. Protokollet skall justeras av ordföranden samt representanter för de förhandlande parterna.

Protokollet utgives avgiftsfritt och tillställs envar av parterna.

11 §.

Fråga, varom förhandling förts, må av kommunalmyndighet icke upptagas till slutlig behandling, innan en vecka förflutit från det skriftlig förhandling förklarats avslutad eller innan protokoll över muntlig förhandling kommit myndigheten tillhanda.

Utän hinder av vad sålunda stadgats må kommunalmyndighet, där så anses av förhållandena påkallat, föreskriva, att nya eller ändrade bestämmelser skola tillämpas tills vidare, intill dess slutligt beslut i frågan blivit meddelat.

12 §.

Då ärende, som varit föremål för förhandling enligt denna lag, överlämnas till annan kommunalmyndighet, eller då beslut i sådant ärende underställes statlig myndighets prövning, skall i ärendet förd skriftväxling jämte protokoll från muntlig förhandling biläggas.

13 §.

Kommun och förening bestrida envar sina kostnader för förhandling. Tjänsteman må icke förvägras ledighet för deltagande i muntlig förhandling.

14 §.

Har statlig myndighet att annorledes än efter underställning fastställa för kommunala tjänstemän gällande anställningsvillkor, må förening, som tillerkänts förhandlingsrätt enligt denna lag, gentemot vederbörande statliga myndighet utöva nämnda rätt; och skall i sådant fall vad i denna lag sägs om kommun eller kommunalmyndighet i tillämpliga delar avse vederbörande statliga myndighet.

På framställning av statlig myndighet eller enligt denna lag förhandlingsberättigad förening må, därest Konungen så prövar skäligt, förhandling äga rum mellan ombud, som av Konungen utses, och sådan förening.

15 §.

Genom denna lag göres icke ändring i vad eljest kan gälla beträffande rätt för kommunala tjänstemän att tillvarataga sina intressen i fråga om anställningsvillkor.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1941; dock att bestämmelserna i 2 och 3 §§ jämväl dessförinnan skola lända till efterrättelse, i den mån så erfordras för lagens tillämpning från och med nämnda dag.

*Utdrag av protokollet över socialärenden, hållet inför Hans
Maj:t Konungen i statsrådet å Stockholms slott den
26 januari 1940.*

Närvarande:

Statsministern HANSSON, ministern för utrikes ärendena GÜNTHER, statsråden PEHRSSON-BRAMSTORP, WESTMAN, WIGFORSS, MÖLLER, SKÖLD, QUENSEL, BERGQUIST, BAGGE, ANDERSSON, DOMÖ.

Chefen för socialdepartementet, statsrådet Möller, anmäler efter gemensam beredning med chefen för ecklesiastikdepartementet fråga om *tillskapandet av lagstiftning rörande förhandlingsordning för kommunala tjänstemän* samt anför:

Gällande lagstiftning angående förhandlingsrätt m. m.

Förhandlingsrätt i förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare kan sägas vara indirekt erkänd i svensk lagstiftning genom lagen den 28 maj 1920 (nr 245) om medling i arbetstvister. Enligt denna lag erbjuder nämligen det allmänna sin medverkan för att sammanföra parterna på arbetsmarknaden till förhandlingar genom att till deras förfogande ställa förlikningsorgan. Medlingslagen har dock tillkommit icke i syfte att fastslå parternas förhandlingsrätt utan för tillgodoseende av det allmännas intresse av arbetsfredens bevarande. Förlikningsmannen skall i regel icke ingripa, förrän en arbetstvist medfört eller synes hota att medföra arbetsinställelse av större betydelse. I rena förhandlingsfrågor kan förlikningsmannen lämna sin medverkan endast på båda parternas begäran. Genom lagen den 12 juni 1931 (nr 202) gjordes till 3 § i medlingslagen ett tillägg, delvis ägnat att lagfästa förhandlingsrättens princip. Enligt detta tillägg skall förlikningsmannen, även om uppkommen arbetstvist icke medfört eller synes hota att medföra arbetsinställelse av större betydelse, kalla de tvistande till förhandlingar, därest begäran därom framställes av arbetsgivare eller organisation, omfattande minst hälften av de av tvisten berörda arbetarna. Medlingslagens bestämmelser äro i stort sett endast instruktioner till det organ, förlikningsmannen, som inrättats för att tillgodose lagens syfte, arbetsfredens bevarande. I motsats till den äldre medlingslagen av år 1906 innehåller dock 1920 års lag en uttrycklig bestämmelse om parternas skyldighet att efterkomma förlikningsmannens kallelse till sammanträde, men någon påföljd för parts utevaro är icke stadgad.

Av förarbetena till 1920 års medlingslag framgår, att lagen icke är avsedd att gälla för statens tjänstemän. Huruvida lagen icke heller gäller för sådana kommunala befattningshavare, vilka äro underkastade strafflagens bestämmelser rörande ämbetsmannaansvar och således sakna strejkrätt, kan måhända

synas tveksamt, särskilt efter införandet av nyss omnämnda tillägg till 3 §. I varje fall torde emellertid medlingslagen icke hava varit av nämnvärd direkt betydelse för dessa befattningshavare.

Frågan om att i författning uttryckligen erkänna och närmare precisera förhandlingsrätten för i allmän eller enskild tjänst anställda har under senare år vid olika tillfällen varit föremål för statsmakternas överväganden. Rörande vad härutinnan förekommit må nu allenast erinras om följande.

I ett den 20 november 1935 avgivet betänkande framlade kommittén angående privatanställda förslag till lag om förenings- och förhandlingsrätt (statens off. utredn. 1935: 59). Enligt detta förslag skulle lagen äga tillämpning å förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare i enskild tjänst men däremot icke beträffande arbetstagare, som anställdes av riksdagen eller av en till statsförvaltningen hörande eller under riksdagen lydande myndighet eller av kommunal myndighet i kraft av särskild författning. Förslag till lag om förenings- och förhandlingsrätt framlades sedermera genom proposition nr 240 för 1936 års riksdag. Enligt 1 § i det vid propositionen fogade lagförslaget skulle lagen äga tillämpning å förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare, dock icke beträffande arbetstagare i statens eller kommunernas tjänst, som vore underkastade ämbetsmannaansvar. Såvitt angick i kommunernas tjänst anställda anförde jag i det vid propositionen fogade statsrådsprotokollet, bland annat, att den av kommittén verkställda uppdelningen av arbetstagare i kommunal tjänst i sådana, som anställdes i kraft av särskild författning, och sådana, beträffande vilka så ej vore fallet, i yttrandena över kommittéförslaget betecknats såsom alltför oklar till sin innebörd. De i kommunal tjänst anställda arbetstagarna borde i nu förevarande hänseende underkastas samma reglering som de statsanställda, d. v. s. att allenast de arbetstagare icke skulle hänföras under lagen, vilka vore underkastade ämbetsmannaansvar. Förhandlingsrätten för de kommunalanställda, som icke hade strejkrätt, borde sålunda icke regleras i dåvarande sammanhang utan borde upptagas i samband med spörsmålet om förhandlingsrätt för statens tjänstemän.

Sistnämnda spörsmål var vid nämnda tidpunkt redan föremål för särskild utredning. Jämlikt bemyndigande av Kungl. Maj:t den 10 maj 1935 hade nämligen sakkunniga tillsatts inom kommunikationsdepartementet för att biträda med verkställande av en utredning rörande frågan huruvida och i vad mån en förhandlingsordning för statstjänstemän borde komma till stånd samt för att uppgöra förslag till de bestämmelser i ämnet, vartill utredningen kunde komma att föranleda.

Sedan andra lagutskottet, som behandlade propositionen nr 240, föreslagit, att lagen borde begränsas till att avse endast enskild tjänst, varemot dock reservation till förmån för det i propositionen framlagda förslaget avgivits, samt riksdagens kamrar stannat i olika beslut, godkände riksdagen efter samjämkning förslaget i propositionen.

Lag om förenings- och förhandlingsrätt utfärdades därefter den 11 september 1936 (nr 506). Från tillämpningen av denna lag äro i enlighet med det

förut anförda undantagna sådana arbetstagare i statens eller kommunernas tjänst, som äro underkastade ämbetsmannansvar.

Den 9 oktober 1936 avgåvo förut omnämnda inom kommunikationsdepartementet tillkallade sakkunniga betänkande med förslag rörande förhandlingsordning för statstjänstemän (statens off. utredn. 1936:41). I betänkandet anfördes, att de sakkunniga, enär det åt dem lämnade uppdraget avsett frågan om införandet av en lagfästad förhandlingsordning för statens tjänstemän, icke närmare ingått på frågan om en förhandlingsordning för de kommunala tjänstemännen.

Genom proposition nr 128 till 1937 års riksdag inhämtade Kungl. Maj:t riksdagens yttrande över ett på grundval av de sakkunnigas betänkande upprättat förslag till kungörelse angående förhandlingsordning för statens tjänstemän.

I andra lagutskottets av riksdagen godkända utlåtande, nr 44, beträffande nämnda proposition erinrades, bland annat, att jag i proposition till 1936 års riksdag med förslag till lag om förenings- och förhandlingsrätt uttalat, att frågan om förhandlingsrätt för sådana kommunalanställda, som ej hade strejkrätt, borde upptagas i samband med spørsmålet om förhandlingsrätt för statens tjänstemän. De sakkunniga, som utrett sistnämnda spørsmål, hade icke närmare ingått på frågan om en förhandlingsordning för de kommunala tjänstemännen. Med hänsyn till berörda uttalande i propositionen till 1936 års riksdag och då enligt utskottets uppfattning de kommunala tjänstemännen borde tillerkännas en lagligen reglerad förhandlingsrätt, förutsatte utskottet, att ifrågavarande spørsmål snarast gjordes till föremål för utredning. För vissa kategorier av kommunala tjänstemän, exempelvis folkskollärare och andra, vilka anställdes av kommunal myndighet men helt eller delvis erhöle sin lön av staten, torde möjligen i viss utsträckning särbestämmelser bliva erforderliga.

Kungörelse angående förhandlingsrätt för statens tjänstemän utfärdades sedermera den 4 juni 1937 (nr 292). Med statens tjänstemän avses i kungörelsen sådana arbetstagare i statens tjänst, som äro underkastade ämbetsmannansvar.

I sammanhang med behandlingen av nyssnämnda spørsmål beslöt riksdagen uppdraga åt fullmäktige i riksgäldskontoret att låta verkställa utredning rörande införande av förhandlingsrätt för tjänstemän vid riksdagen och riksdagens verk. Bestämmelser angående sådan förhandlingsrätt antogos därefter av 1938 års riksdag.

Sakkunniga rörande förhandlingsrätt för kommunala tjänstemän.

De sakkunnigas direktiv.

Den 30 december 1937 bemyndigade Kungl. Maj:t chefen för socialdepartementet att utse högst tre sakkunniga att inom nämnda departement biträda

med utredning rörande frågan om tillskapandet av en förhandlingsordning för sådana arbetstagare i kommunernas tjänst, som äro underkastade ämbetsmannansvar.

I direktiven för de sakkunnigas arbete redogjorde jag för vad dittills förekommit vid behandlingen av frågan om förhandlingsrätt för i allmän eller enskild tjänst anställda samt yttrade härefter följande:

Av vad i det föregående anförts framgår, att i lag eller författning fastställd förhandlingsrätt numera tillkommer samtliga i allmän eller enskild tjänst anställda arbetstagare i vårt land med undantag av dels arbetstagare i kommunernas tjänst, som äro underkastade ämbetsmannansvar, och dels tjänstemän vid riksdagen och riksdagens verk. I fråga om de sistnämnda har igångsatts en utredning, som enligt vad jag inhämtat beräknas vara avslutad inom kort. Att de kommunalanställda, vilka äro underkastade ämbetsmannansvar, böra i likhet med andra arbetstagare erhålla förhandlingsrätt synes mig uppenbart.

Med stöd av nämnda bemyndigande tillkallades den 3 januari 1938 såsom sakkunniga landshövdingen Alvar Elis Rodhe, ordföranden i svenska stadsförbundet direktören Johan-Olov Johansson och ombudsmannen i Sveriges kommunaltjänstemannaförbund kaptenen Folke Bergholtz, varjämte det uppdrogs åt Rodhe att såsom ordförande leda de sakkunnigas arbete.

De sakkunnigas förslag.

De sakkunniga hava till fullgörande av sitt uppdrag avgivit ett den 20 december 1938 dagtecknat betänkande med förslag till lag om förhandlingsrätt för kommunala tjänstemän (statens off. utredn. 1938: 56).

I de sakkunnigas lagförslag lämnas definitioner å begreppen kommun och kommunalmyndighet. Med kommun förstås sålunda i lagen lands- och stadskommun, församling, köping och municipalsamhälle ävensom landsting, kommunalförbund och annan kommunal förvaltningsenhet. Med kommunalmyndighet avses kommuns beslutande, verkställande eller förvaltande organ ävensom underlydande verk och inrättningar.

Ehuru de sakkunnigas uppdrag innefattat tillskapandet av en förhandlingsordning för kommunala tjänstemän, som äro underkastade ämbetsmannansvar, avser förslaget en reglering av förhandlingsrätten även för sådana kommunala tjänstemän, vilka — utan att vara underkastade ämbetsmannansvar — innehåva i kommunal lönestat eller tjänsteförteckning upptagna befattningar. Anledningen till denna avvikelse från de sakkunnigas direktiv har varit, att beträffande kommunala arbetstagare en skiljelinje dragen vid ämbetsmannansvaret ansetts ofta vara svår att finna och att icke alla de, som allmänt betecknas såsom tjänstemän, ansetts vara underkastade dylikt ansvar. Såsom en följd av denna förslagets omfattning hava de sakkunniga i betänkandet jämväl framlagt förslag till lag angående ändrad lydelse av 1 § lagen om förenings- och förhandlingsrätt, innebärande en motsvarande inskränkning i sistnämnda lags tillämpningsområde.

Kommun må enligt förslaget uppdraga åt kommunalmyndighet eller åt särskilda för vissa frågor eller för tillfället utsedda ombud att å kommunens

vagnar förhandla. Å tjänstemannasidan tillkommer den i förslaget reglerade förhandlingsrätten endast sådan förening av tjänstemän, som omfattar hela riket (riksorganisation) och som avser att tillvarata vederbörande tjänstemäns intressen gentemot kommunen såsom arbetsgivare, eller ock till sådan organisation ansluten underförening; dock att förhandlingsrätt endast tillkommer riksorganisation, vilken socialstyrelsen på särskild ansökan tillerkänt sådan rätt i förhållande till kommunen. Vid ansökan, varom nu nämnts, skola fogas vissa uppgifter rörande riksorganisationen och dess verksamhet, bland annat uppgift å organisationens ungefärliga medlemsantal och antalet hos vederbörande kommun anställda medlemmar. Bifalles ansökan, skall organisationen sedermera hålla socialstyrelsen underrättad om väsentligare ändringar i sin verksamhet.

Förhandlingsrätten innefattar en rätt för tjänstemannaförening att påkalla förhandling beträffande tjänstemännens allmänna anställnings-, arbets- och avlöningsvillkor ävensom beträffande tillämpningen av sådana villkor. Häri innefattas frågor rörande rekrytering och utbildning av personal, allmänna befodringsprinciper, indragning eller utökning av tjänster, avlöning och tjänstevillkor samt arbetstid och andra tjänstgöringsförhållanden ävensom frågor, vilka uteslutande beröra enskild tjänstemans rätt. Mot rätten för tjänstemannaförening att påkalla förhandling om de nyssnämnda frågorna svarar en skyldighet för kommunen att ingå i sådana förhandlingar, dock utan att inskränkning därigenom göres i kommunen eller kommunalmyndighet enligt lag eller författning tillkommande beslutanderätt. Vidare föreslås skyldighet för kommunalmyndighet att, innan myndigheten avgiver förslag till eller fastställer nya eller ändrade anställnings-, arbets- eller avlöningsvillkor, bereda de i förhållande till kommunen förhandlingsberättigade föreningar, som frågan må anses röra, tillfälle att taga kännedom om föreliggande utkast till villkoren. Den nu nämnda skyldigheten för kommunal myndighet föreligger dock endast i de fall, då frågan är av principiell eller eljest allmän betydelse för tjänstemännen. Under den tid, som förhandlingar pågå, må därvid berörd fråga icke av kommunalmyndighet upptagas till slutlig behandling, dock att myndighet må föreskriva, att nya eller ändrade bestämmelser skola tillämpas tills vidare, intill dess slutligt beslut i frågan blivit meddelat.

Förhandling kan äga rum i skriftlig eller muntlig form. Så snart från endera sidan påkallas muntlig förhandling, skall sådan äga rum. Förhandling i muntlig form anses av de sakkunniga utgöra det väsentligaste innehållet i den föreslagna ordningen. Kommunen eller den, som därtill av kommunen bemyndigats, utser ordförande att leda muntlig förhandling ävensom sekreterare att föra protokoll. Däri skola å ömse sidor framlagda förslag och avgivna förklaringar återgivas, varjämte skälen för intagen ståndpunkt skola i korthet angivas. Ordföranden må förklara muntlig förhandling avslutad, då han så prövar skäligt.

Har förhandling i viss fråga ägt rum och enighet därvid icke kunnat uppnås, eller åtnöjes tjänstemännens förening icke med kommunalmyndighets beslut i frågan, äger föreningen, såvida sagda beslut icke fattats av den kom-

munalmyndighet, som utövar kommunens högsta beslutanderätt, i skriftlig framställning till sistnämnda myndighet påkalla prövning av frågan eller föreslå ytterligare förhandling eller annan åtgärd. I samband med behandlingen av denna bestämmelse förorda de sakkunniga, att en utredning kommer till stånd rörande inrättandet av en särskild domstol för handläggning av rättstvister, och särskilt då tolkningsmål, vilka röra statens eller kommunernas tjänstemän. För de kommunala tjänstemännens vidkommande skulle genom tillkomsten av en sådan domstol förutsättning skapas för borttagande av den tämligen obestämda rätten att införa allmän domstol eller besvärsvägen vinna prövning av tolkningsmål.

I betänkandet har uppmärksammats, att åtskilliga kommunala tjänstemän helt eller delvis avlönas med bidrag av statsmedel eller att i varje fall staten har medbestämmanderätt i fråga om deras anställnings-, arbets- eller avlöningsförhållanden. Så är exempelvis fallet beträffande tjänstemän vid undervisnings- och vid polisväsendet. Med hänsyn härtill stadgas i förslaget, att därest fråga uppstår om förhandling rörande sådana för kommunala tjänstemän gällande anställnings-, arbets- eller avlöningsförhållanden, beträffande vilka det tillkommer statlig myndighet att besluta, äger förhandlingsberättigad huvudorganisation påkalla förhandling enligt kungörelsen den 4 juni 1937 angående förhandlingsrätt för statens tjänstemän. Avser förhandling fråga, där kommun jämte statlig myndighet har beslutanderätt, må huvudorganisationen påkalla gemensam förhandling med ombud för såväl statlig myndighet som kommun.

I förslaget behandlas vidare det fall, att i redan gällande förhandlingsordning intagits bestämmelse, som strider mot vad i förslaget stadgas. Därutinnan föreskrives, att varken kommun eller tjänstemannaförening äger påfordra tillämpning av sådan bestämmelse. Med denna föreskrift avses icke att hindra tillämpning av bestämmelser, som allenast äro att anse såsom en komplettering till förslagets stadganden. Bortsett från nu berörda föreskrift göres genom förslaget icke ändring i vad eljest kan gälla beträffande rätt för kommunala tjänstemän att tillvarataga sina intressen i fråga om anställnings-, arbets- eller avlöningsvillkor. I den mån tjänstemännen redan tillerkänts rätt att vara företrädare i kommunens lönenämnd eller därmed jämförligt organ, beröres således icke denna rätt av förslaget.

De sakkunnigas förslag till lag om förhandlingsrätt för kommunala tjänstemän torde få såsom bilaga (*Bilaga A*) fogas till statsrådsprotokollet i detta ärende.

Yttranden över de sakkunnigas förslag.

Över de sakkunnigas förslag hava efter remiss yttranden avgivits av arbetsdomstolens ordförande, socialstyrelsen, skolöverstyrelsen, överståthållarämbetet, efter hörande av Stockholms stadsfullmäktige, en var länsstyrelse, efter hörande av stadsfullmäktige i länets städer och kommunalfullmäktige i större landskommuner, kammarkollegium, efter hörande av domkapitlen i riket, samtliga landstings förvaltningsutskott med undantag av Stockholms, Södermanlands och Jönköpings läns, Kalmar läns norra, Hallands, Göteborgs

och Bohus, Örebro, Västmanlands, Gävleborgs och Västernorrlands läns landstings förvaltningsutskott, svenska stadsförbundet, svenska landstingsförbundet, svenska landskommunernas förbund, svenska fattigvårds- och barnvårdsförbundet, svenska vägstyrelsernas förbund, landsorganisationen i Sverige, tjänstemännens centralorganisation, de anställdas centralorganisation (Daco), Sveriges kommunaltjänstemannaförbund, Sveriges arbetsledareförbund, riksförbundet för fjärdingsmän och polismän, riksförbundet svenska städers polismän, föreningen Sveriges stadsfiskaler, svenska lasarettsläkarföreningen, svenska sanatorieläkarföreningen, svenska stadsläkarföreningen, svenska psykiatriska föreningen, svensk sjuksköterskeförening, svenska kommunalarbetareförbundet, svenska sjukhuspersonalförbundet, svenska barnmorskeförbundet, svenska hälsovårdstjänstemannaförbundet, Sveriges socialvårdsfunktionärers riksförbund, allmänna svenska prästföreningen, Sveriges allmänna folkskolläraryörening, Sveriges folkskolläraryörbundet, Sveriges folkskolläraryörbundet, Sveriges överlärareförbundet, högre folkskolornas läraryörening, Sveriges småskolläraryörening, svenska skolköksläraryörinnornas förening, teckningsläraryörbundet, slöjd- och yrkesläraryörbundet, kommunala mellanskolornas läraryörening, Sveriges flick- och samskolors läraryörbundet, flick- och samskoleföreningen, Sveriges handelsläraryörening, Sveriges allmänna organist- och kantorsförening, Stockholms stads tjänstemäns samorganisation, Göteborgs stads tjänstemannaförbund och arbetsförmedlingstjänstemännens riksförbund.

Stockholms, Södermanlands och Jönköpings läns, Kalmar läns norra, Hallands, Göteborgs och Bohus, Örebro, Västmanlands, Gävleborgs och Västernorrlands läns landstings förvaltningsutskott ävensom svenska städernas förhandlingsorganisation, skogsvårdsstyrelsernas förbund, svenska arbetsgivareföreningen, svenska polisförbundet, Sveriges yngre läkares förening, Sveriges slöjdläraryörbundet, svenska musiklärarsällskapet, kommunala mellanskolornas rektorsförening och Sveriges lantbruksläraryörbundet hava beretts tillfälle att avgiva yttrande över förslaget men hava icke begagnat sig därav.

Med ledning av de inkomna yttrandena har de sakkunnigas förslag blivit föremål för överarbetning inom socialdepartementet. Jag övergår nu till en redogörelse för departementsförslaget och i samband därmed för innehållet i avgivna yttranden.

Departementsförslaget.

Bör en lagfästad förhandlingsordning införas för kommunaltjänstemännen?

De sakkunniga.

De sakkunniga hava erinrat, att, efter tillkomsten av 1936 års lag om förenings- och förhandlingsrätt och 1937 års kungörelse angående förhandlingsrätt för statstjänstemän samt sedan bestämmelser angående förhandlingsrätt för tjänstemän vid riksdagens verk och för riksdagens tjänste-

män antagits av 1938 års riksdag, det endast vore en grupp av anställda, som icke hade författningsreglerad förhandlingsrätt, nämligen de kommunala tjänstemän, vilka vore underkastade ämbetsmannansvar. Någon allmän motivering för att frågan om förhandlingsordning borde ordnas jämväl för dessa tjänstemän vore vid sådant förhållande knappast erforderlig, och i direktiven för de sakkunniga förutsattes också, att de sakkunniga närmast hade att utreda frågan om på vilket sätt förhandlingsrätten för dessa kommunala tjänstemän borde utformas.

Yttranden.

I det från *kommunalfullmäktige i Anundsjö* inkomna yttrandet har gjorts gällande, att sakkunnigförslaget, vad landskommunerna beträffade, knappast hade någon nämnvärd uppgift att fylla. På grund härav borde förslaget icke göras tillämpligt å dessa kommuner, i varje fall icke utan särskilt beslut av vederbörande kommun.

I intet av *övriga i ärendet avgivna yttranden* har ifrågasatts att icke utsträcka den lagstadgade förhandlingsrätten till att omfatta jämväl de kommunala befattningshavare, vilka för närvarande sakna sådan.

Jag är med de sakkunniga ense om att förhandlingsrätt bör beredas kommunala tjänstemän. *Departements-
chefen.*

Från den av de sakkunniga utformade förhandlingsrätten, till vilken jag i huvudsak ansluter mig, torde emellertid för närvarande lärarna vid folk- och småskolor samt fortsättningsskolor böra undantagas. Redan under förarbetena till föreliggande lagförslag har framhållits, att för dessa befattningshavare möjligen i viss utsträckning särbestämmelser skulle bli erforderliga. Farhågor ha därjämte yppats, att den skoladministrativa organisationen skulle i alltför hög grad kompliceras, om förhandlingsrätten för denna grupp skulle utformas på samma sätt som för övriga kommunala tjänstemän. Jag är med hänsyn härtill icke beredd att nu taga ställning till utformningen av en förhandlingsrätt för dessa befattningshavare utan finner detta spörsmål kräva ytterligare överväganden. Det må påpekas, att den lärarpersonal, varom här är fråga, genom olika bestämmelser i folk- och fortsättningsskolestadgorna tillförsäkrats sådant medinflytande vid handläggningen av dem berörande ärenden, att det föreslagna undantagsstadgandet får mindre praktisk betydelse än eljest skulle ha varit fallet.

Lagens tillämpningsområde.

De sakkunniga.

De sakkunniga hava framhållit, att ehuru deras uppdrag innefattat tillskapandet av en förhandlingsordning för sådana kommunala tjänstemän, som vore underkastade ämbetsmannansvar, de sakkunniga likväl funnit nödvändigt ingå på en prövning av frågan, huruvida i den förhandlingsordning, som de hade att utarbeta, området för dess tillämpning borde bestämmas på annat sätt än som förutsatts i direktiven för de sakkunniga. Härutinnan kunde fem olika alternativ för gruppering av kommunalanställda framläggas.

Ett av dessa alternativ vore, att samtliga kommunalanställda hänfördes till

en grupp. Detta innebure givetvis en radikal och enkel lösning, varigenom alla med en gränsdragning efter ämbetsmannansvaret eller anställningsformen sammanhängande svårigheter skulle bortfalla. Emellertid existerade en oomstridd skillnad mellan kommunernas tjänstemän och arbetare, bland annat därutinnan, att de förra ansåges sakna strejkrätt men å andra sidan icke behövde riskera lockout. Man kunde icke bortse från att kommunalarbetarnas ställning i de hänseenden, som här kunde komma i fråga, i huvudsak sammanfölla med den, som de privata företagens arbetare intoge. Berörda alternativ till lösning av spørsmålet om lagens tillämplighet ansåge de sakkunniga därför icke vara att förorda.

Ett annat alternativ vore att följa den gränsdragning, som på sin tid föreslagits av kommittén angående privatanställda, och låta den nu ifrågasatta förhandlingsordningen avse arbetstagare, vilka anställts av kommunal myndighet i kraft av särskild författning. En sådan delningsgrund kunde dock icke anses tillfredsställande. Sålunda vore innebörden av begreppet »särskild författning» icke på ett klagörande sätt preciserad. Vidare kunde erinras, att icke alla de befattningshavare, vilka betecknades såsom kommunala, tillsattes av kommunal myndighet, exempelvis ordinarie befattningshavare vid polisväsendet i stad. Även bortsett från nu angivna tolkningssvårigheter kunde ifrågavarande uppdelning, vilken torde hava gjorts med utgångspunkt från den i viss doktrin uppdagna gränslinjen mellan kommuns självförvaltning och egenförvaltning, leda till mindre lyckliga resultat. Enligt berörda doktrin skulle de kommunaltjänstemän, som tillsattes enligt särskild författning, huvudsakligen handhava kommuns självförvaltning, d. v. s. uppgiften att ombesörja angelägenheter, vilka eljest skulle ankommit å statliga ämbetsorgan. Såsom exempel å kommunal självförvaltning anfördes polisverksamhet, brandväsende, hälsovård, stadsbyggnadsväsende, folk- och fortsättningsskolväsende, barnavård och fattigvård, allmän sjukvård och tuberkulossjukvård i landsting och städer utom landsting, nykterhetsvård och förmedlande socialförvaltningsverksamhet, såsom arbetsförmedling m. m. Tjänstemän, som icke tillsattes i kraft av särskild författning, skulle huvudsakligen utgöra sådana, som handhade kommuns egenförvaltning eller den ekonomiska förvaltningen. Dit skulle höra kommuns drätsel förvaltning, fastighetsförvaltning, byggnadsarbetsförvaltning, affärsverksförvaltning, hamn förvaltning samt löne- och pensionsförvaltning. Den ifrågasatta uppdelningen skulle alltså medföra, att arbetstagare i ett verk med egenförvaltande uppgift i förhandlingshänseende hänfördes till en lagstiftning, som i första hand toge sikte på privatanställda, medan befattningshavare i ett verk med självförvaltande uppgift erhöles särskild förhandlingsordning. Man skulle sålunda bortse från att de båda gruppernas ställning i fråga om anställnings-, arbets- och avlöningsvillkor helt sammanfölla. I den mån man till olika grupper hänförde befattningshavare med enahanda ställning och villkor, syntes uppdelningen emellertid vara tämligen meningslös.

Ytterligare ett alternativ erhöles, om den sist angivna kategoriklyvningen förändrades så, att blott de, vilkas anställningsvillkor bestämts i särskild för-

fattning, erhöle förhandlingsrätt i en endast för dem gällande förhandlingsordning, medan övriga kommunalanställda hänfördes till 1936 års lag. Enligt denna skiljelinje skulle dock allenast en mindre del av dem, som allmänt benämndes kommunala tjänstemän, komma att omfattas av de nya bestämmelserna. De sakkunniga hade därför ansett sig icke behöva närmare dryfta en sådan gränsdragning.

Man kunde vidare tänka sig en indelning, som vore gjord med utgångspunkt från att inom kommunerna vissa arbetstagares befattningar upptagits i vederbörande kommuns lönestat eller tjänsteförteckning. Dessa befattningshavare skulle då utgöra en kategori med särskild förhandlingsordning, under det övriga kommunalanställda skulle hänföras till 1936 års lag. Fördelen med en sådan uppdelning låge däri, att de, som i kommunala bestämmelser kallades tjänstemän, även i författningen finge denna beteckning. Skiljelinjen skulle i de flesta fall vara lätt att tillämpa. I doktrinen hade det avgörande kännetecknet å en tjänst hos stat eller i kommun angivits vara, att tjänsten vore infogad såsom led i en förvaltningsorganisation. Vilka befattningar, som tillhörde denna organisation, framginge av föreskrifter i författningar, instruktioner, lönestater eller särskilda beslut rörande organisationen. En gränslinje mellan olika kommunala arbetstagare likartad med den nu ifrågasatta hade tillämpats av den år 1926 tillsatta delegationen för undersökning av åtgärder till arbetsfredens befrämjande. Till arbetarkategorien hade delegationen hänfört de av städernas arbetstagare, vilkas arbetsvillkor voro reglerade genom kollektivavtal, medan övriga räknats till tjänstemannagrupperna. I sitt betänkande hade delegationen uttalat, att en sådan uppdelning syntes motsvara det faktiska läget, samt vidare anfört:

För tjänstemännen bestämmas arbetsvillkoren genom allmänna tjänstreglementen eller instruktioner och angivas lönebeloppen i kommunens stat, efter fastställande av den högsta beslutande myndigheten (stadsfullmäktige). Arbetargruppernas löne- och arbetsvillkor regleras däremot av vederbörande förvaltningsmyndighet (lönenämnd, drättselkammare, belysningsstyrelse eller dylikt), och detta sker numera i allra största utsträckning genom kollektivavtal med en arbetarorganisation.

Emellertid synes åtskillig tvekan råda om den formella gränsen mellan tjänstemanna- och arbetarkategorierna. Praxis är växlande i olika städer och underkastad förändringar tid efter annan. Förvaltningsmässigt är avgränsningen klart bestämd där, såsom i Stockholm, löneavtalsnämndens kompetensområde sammanfaller med arbetarbegreppet, men någon rationell indelningsgrund är detta knappast. Överflyttningar från den ena kategorien till den andra förekomma också emellanåt. Enligt en av socialstyrelsen verkställd undersökning synes under de senare åren ha gjort sig gällande en tendens att överföra vissa mera kvalificerade arbetargrupper (driftsfunktionärer) till tjänstemannaområdet. Å andra sidan har det inträffat i en del städer, att personal, som tidigare hänförts till lägre tjänstemannagrader, fått sina arbetsförhållanden reglerade på likartat sätt som arbetarna, d. v. s. genom kollektivavtal. Såsom exempel härpå må nämnas en del sjukvårdspersonal.

Under hänvisning till vad sålunda anförts hava de sakkunniga funnit svagheten med en gränsdragning vid lönestat och tjänsteförteckning vara uppenbar. I flera kommuner torde tjänsteförteckning och lönestat icke upp-

göras, och den föreslagna uppdelningen skulle då medföra, att för tjänstemän med enahanda ställning i skilda kommuner av endast formell anledning skulle gälla olika föreskrifter i förhandlingshänseende. Och även om hänsyn blott toges till kommuner, där tjänsteförteckning och lönestat verkligen voro förhanden, funnes icke någon genomförd regel angående vilka befattningar, som där skulle upptagas. Ibland funnes tjänster omförmälda i författningar, instruktioner eller särskilda beslut, utan att de upptagits i lönestat. I synnerhet beträffande landstingens personal skulle förhållandet bliva oenhetligt. I de landsting, där befattningshavarna ingått kollektivavtal, skulle *en* förhandlingsordning gälla, medan i ett annat landsting befattningshavare av enahanda slag, anställda enligt reglemente, skulle erhålla en *annan* typ av förhandlingsordning. Härtill komme, att vissa slag av kommunala befattningshavare, såsom t. ex. folkskollärare, numera regelmässigt icke förekomme å kommuns lönestat av det skäl, att kommun icke ens delvis bestrede deras avlöning. — Det syntes av nu angivna skäl icke lämpligt att draga gränsen mellan olika slag av kommunala arbetstagare *endast* med utgångspunkt från huruvida deras befattningar uppförts å lönestat eller tjänsteförteckning.

De sakkunniga hava härefter såsom ett sista alternativ upptagit till behandling frågan om en skiljelinje, dragen vid ämbetsmannaansvaret, vilken skiljelinje enligt de sakkunnigas mening innebure den fördelen att utgöra en i allmän lag uppdragen och i praxis sedan länge använd gräns mellan olika slag av de i offentlig tjänst anställda. Frågan om ämbetsmannaansvaret såsom gränslinje mellan statens tjänstemän och arbetare hade utförligt dryftats i samband med tillkomsten av kungörelsen angående förhandlingsrätt för statens tjänstemän. — Såvitt gällde kommunala arbetstagare syntes emellertid frågan om ämbetsmannaansvarets förefintlighet i många fall vara mera svår att avgöra än när det gällde statliga. Gränsområdena, där det icke rådde säkerhet huruvida ansvar förefunnes eller icke, torde också vara mer omfattande än när det gällde statsförvaltningen. Det måste likväl anses fastslaget, att innehavare av vissa kommunala tjänster icke vore underkastade ämbetsmannaansvar, trots att tjänsternas innehavare svårigen kunde betecknas såsom kommunalarbetare. I praxis hade sålunda från ämbetsmannaansvar undantagits vaktmästare vid folkskola, sjuksköterskebiträde och kyrkovaktmästare. Enligt i doktrinen uttryckt mening skulle principiellt sådana befattningar, som innefattade ett osjälvständigt verksamhetsområde, uteslutas från ämbetsmannaansvar, även om tvivel icke rådde om att det vore fråga om verkliga tjänster. Sådan befattningshavare, som organisatoriskt betecknats såsom »biträde», vore med denna utgångspunkt i allmänhet icke underkastad ämbetsmannaansvar. Sjukhusbiträden, skrivbiträden, steno-grafer, expeditjonsbiträden och räknebiträden vore hänförliga till denna kategori. Härtill hörde även vaktmästare, bilförare, maskinister, städerskor, köks- och tvättbiträden. Tjänster avseende kassagöromål, bokföring samt konstruktions- och ritgöromål innefattade en med hänsyn till frågan om ämbetsmannaansvarets förefintlighet synnerligen svårbestämbar grupp. Här skulle endast en skiljelinje kunna dragas med hänsyn till förhållandena i det enskilda fallet.

De sakkunniga hava vidare anfört:

Även om tvistiga gränsområden finnas, är likväl i de flesta fall även för den icke juridiskt bildade tämligen uppenbart, om ämbetsmannaansvar föreligger eller icke. Skulle kommunal myndighet i ett tveksamt fall genom att upptaga förhandlingar med tjänsteman därigenom göra gällande, att vederbörande är underkastad ämbetsmannaansvar, synes ett felaktigt antagande från den kommunala myndighetens sida härvidlag sakna större betydelse. Ett oriktigt antagande om ämbetsmannaansvarets förefintlighet torde icke för tjänstemannen medföra annan konsekvens än att han får förhandlingsrätt i enlighet med de nya bestämmelserna i stället för enligt 1936 års lag. Någon väsentlig rättsförlost för tjänstemannen synes detta icke innebära, då hans huvudsakliga intresse givetvis måste vara att han överhuvudtaget erhåller rätt till förhandlingar.

Den mest betydande olägenheten med en gränslinje vid ämbetsmannaansvaret är, såsom ovan antytts, att icke alla de, som allmänt betecknas såsom tjänstemän, äro underkastade ämbetsmannaansvar. Doktrinen synes härvidlag vara tämligen enhällig. Enligt en definition å tjänstemannabegreppet hänföras nämligen därunder *dels* all personal, vars uppgifter bestämmas med stöd av allmänna författningar, såsom brandkårens och sjukhusens personal, och vilka därför äro underkastade tjänstemannaansvar, *dels ock* all personal, som innehar å kommunens lönestat upptagen befattning eller vars avlöning bestämts i den för tjänstemännen gällande ordningen, d. v. s. till ett årsbelopp och icke såsom för arbetare är brukligt i timpenningar eller ackordets form. En med den gängse uppfattningen om begreppet kommunaltjänsteman överensstämmande gränslinje erhålles sålunda icke genom att blott utgå från ämbetsmannaansvaret. Ej heller kan man av förut angivna skäl inskränka sig till att enbart beteckna dem såsom kommunala tjänstemän, vilka äro uppförda å lönestat eller tjänsteförteckning. Däremot innebär en kombination av båda principerna otvetydiga fördelar. Om man till kommunala tjänstemän i första hand hänför dem, som äro uppförda å lönestat eller tjänsteförteckning, har man erhållit en i de flesta fall lätt tillämpbar grund. Skulle lönestat ej finnas eller skulle den kommunala tjänstemannen av någon anledning ej vara upptagen därå, skulle med angiven kombination frågan huruvida vederbörande hörde till den ena eller den andra kategorien bedömas med utgångspunkt från ämbetsmannaansvarets förefintlighet.

Därigenom synes man ha tillgodogjort sig de båda skiljelinjernas fördelar utan att några nya olägenheter uppkommit. Endast högst få av dem, som betecknas såsom kommunaltjänstemän, torde härmed falla utanför lagens tillämpningsområde.

De sakkunniga ha med hänsyn till vad nu anförts föreslagit, att den nya lagen göres tillämplig å kommunala tjänstemän, som äro underkastade ämbetsmannaansvar eller innehava befattningar, upptagna i kommunal lönestat eller tjänsteförteckning.

Införes en dylik regel, följer därav, att motsvarande ändring måste göras i lagen om förenings- och förhandlingsrätt. De sakkunniga hava framlagt särskilt förslag i sådant avseende.

Vid behandlingen av frågan om lagens tillämpningsområde hava de sakkunniga även berört spörsmålet, huruvida lagen bör stadga en undantagsställning för de kommunala befattningshavare, som innehava chefsbefattningar. De sakkunniga hava härutinnan framhållit, att kommunerna i de flesta fall vid förhandlingar vore beroende av chefstjänstemännen. Därest

dessa ägde rätt att tillhöra samma förening som övriga tjänstemän och vid förhandlingar rent av uppträda såsom deras talesmän, kunde fara föreligga, att kommunernas intressen gentemot tjänstemännen icke bleve tillräckligt starkt representerade. När dessutom ifrågavarande högre befattningshavare kunde förväntas hava mindre behov av förhandlingsrätt, skulle en undantagsställning för dem icke innebära någon större olägenhet. Att förbjuda cheftjänstemännen att tillhöra förhandlingsberättigade föreningar borde dock icke ifrågakomma redan av den anledningen, att det måste vara olämpligt att utesluta en enda grupp av anställda från den eljest samtliga arbetstagare i offentlig och privat tjänst tillerkända förhandlingsrätten. En annan lösning vore att förbjuda cheftjänstemännen att tillhöra samma förhandlingsberättigade förening som dem underställda tjänstemän. Ett allvarligt argument mot ett dylikt förbud utgjorde emellertid den omständigheten, att flertalet nuvarande tjänstemannaorganisationer vore uppbyggda utan hänsynstagande till om medlemmarna vore cheftjänstemän eller icke. Slutligen kunde den utvägen tänkas att visserligen medgiva cheftjänstemännen rätt att tillhöra samma föreningar som dem underställd personal men samtidigt förbjuda dem att vid förhandlingar med kommun företräda dylik förening. En sådan bestämmelse syntes vara principiellt riktig, men då det väl för varje cheftjänsteman måste stå klart, att han icke samtidigt kunde företräda tjänstemännen och kommunen, hade de sakkunniga ansett obehövt att i nu förevarande författning särskilt reglera frågan om cheftjänstemännens ställning. En ytterligare anledning till att de sakkunniga avhållit sig från att i författningen införa begreppet cheftjänsteman vore, att detta begrepp icke syntes kunna tillräckligt exakt definieras. De allra flesta tjänstemän vore nämligen chefer i förhållande till andra anställda, men samtidigt ställda under andra tjänsteinnehavares mer eller mindre omfattande befälsrätt.

De sakkunniga hava slutligen anfört följande:

Ett fixerande av lagens tillämpningsområde innefattar icke blott ett fastställande av vad som skall förstås med kommunal tjänsteman utan även en bestämning av begreppet kommun. Visserligen antages flerstädes i doktrinen, att begreppet kommun omfattar samtliga kommunala sammanslutningar. I nu gällande författningar, t. ex. lagen den 13 juni 1919 om ordning och villkor för ändring i kommunal och ecklesiastik indelning, avses emellertid med kommun allenast vissa s. k. primärkommuner, nämligen landskommun, köping med egen kommunalförvaltning samt stad. Däremot brukar författningsspråket i kommunbegreppet icke innefatta sådana kommunala förvaltningsenheter som särskilt skoldistrikt, municipalsamhälle, fattigvårdssamhälle, som avses i 6 § lagen om fattigvården, eller landsting. I den mån en författning omfattar förutom primärkommuner jämväl kommunala förvaltningsenheter av nyss angiven karaktär, pläga desamma bliva uppräknade. Så är t. ex. förhållandet i lagarna den 12 juni 1936 om kommunal fondbildning och angående användning i vissa fall av kommun eller annan samfällighet tillhörig egendom. I kungörelse den 16 november 1933 (nr 613) angående sättet för vissa utbetalningar till kommuner m. fl. nämnas vid sidan av kommun även församling, skoldistrikt, våghållningsdistrikt, polisdistrikt, landsting och annan kommunal förvaltningsenhet.

Då av de anförda exemplen framgår, att någon vedertagen sammanfattande

benämning på olika kommunala bildningar icke synes föreligga, ha de sakkunniga ansett nödvändigt att i den nu föreslagna lagen giva ordet kommun detta sammanfattande innehåll. Den uppräknig av kommunala sammanlutningar, som vidtagits i lagförslaget 1 §, är givetvis icke fullständig utan utgör endast en exemplifiering. Samtliga de kommunala förvaltningsenheter, som i anslutning till omförmälda författningar härovan angivits, skola sålunda anses omfattade av lagen, ävensom de, vilka icke förut nämnts, t. ex. tingshusbyggnadsskyldige.

I samband med bestämmandet av kommunbegreppet ha de sakkunniga ansett nödvändigt att införa en sammanfattande beteckning på de organ, som kunna representera kommun. Härvid ha de sakkunniga utgått från beteckningen »kommunalmyndighet» i den bemärkelse, ordet erhållit i gällande tryckfrihetsförordning. Enligt sagda författnings § 2 1:o tredje stycket förstås med kommunalmyndighet alla till kommunal styrelse eller förvaltning hörande stämmor och representationer, myndigheter, styrelser, kollegier, nämnder, råd, kommissioner, revisorer, utskott och kommittéer jämte underlydande verk och inrättningar.

De sakkunniga ha vid bestämmandet av begreppet kommunalmyndighet icke ansett exemplifiering nödvändig, då fastsläendet av att därunder faller såväl kommuns beslutande, verkställande och förvaltande organ som ock underlydande verk och inrättningar torde ge erforderlig ledning.

Yttranden.

I flertalet yttranden har de sakkunnigas förslag att låta den nya lagen avse icke endast tjänstemän, som äro underkastade ämbetsmannansvar, utan även tjänstemän, som, oberoende av dylikt ansvar, innehava i kommunal lönestat eller tjänsteförteckning upptagna befattningar, tillstyrkts eller lämnats utan erinran.

Sålunda har *svenska stadsförbundet* — under framhållande av vad de sakkunniga själva anført rörande svagheten med en gränsdragning vid lönestat och tjänsteförteckning, vilken gränsdragning lade avgörandet om lagens tillämpningsområde i kommunernas händer — uttalat, att då tjänstemännens representant bland de sakkunniga icke haft något att häremot erinra, förbundet saknade anledning att tillmäta denna synpunkt någon större betydelse.

Svenska landstingsförbundet har ansett det ur såväl principiell som praktisk synpunkt önskvärt, att samma förhandlingsförfarande gällde för samtliga landstingens befattningshavare. Då enligt hittills gällande praxis dessa plägade upptagas i lönestat och tjänstereglemente, bleve sagda önskemål tillgodosett med den av de sakkunniga föreslagna avgränsningen.

Tjänstemännens centralorganisation och *Sveriges kommunaltjänstemanna-förbund* hava — utöver vad de sakkunniga anført mot en gränsdragning med utgångspunkt endast från ämbetsmannansvaret — framhållit i huvudsak följande. I ett mycket stort antal fall måste vederbörande befattningshavare anses under viss tjänstgöring underkastad ämbetsmannansvar, under annan däremot icke. Skulle detta ansvar gälla såsom huvudgräns mellan två lagar, bleve man måhända regelmässigt nödsakad att före upptagandet av förhandlingar göra frågan om ansvarets förekomst till föremål för en tidsödande utredning. Vad nu sagts talade till förmån för en gränsdragning på det sätt de

sakkunniga föreslagit. Emellertid hade de sakkunniga icke lämnat någon uttömmande definition å begreppen »lönestat» och »tjänsteförteckning». I Stockholms stad måste visserligen de ordinarie och extra ordinarie tjänstemännen anses uppförda på lönestat, men frågan ställde sig annorlunda beträffande de extra tjänstemännen och övrig icke ordinarie personal. För avlöning av de två sistnämnda kategorierna befattningshavare beslutades av stadsfullmäktige klumpanslag, varefter i varje särskilt fall bestämdes, vilken avlöning som skulle utgå. Vanligen skedde detta i enlighet med någon viss för de extra ordinarie gällande löneskala. Skulle de extra tjänstemännen och den övriga icke ordinarie personalen anses ej likställda med dem, som uppförts å lönestat, måste vid tillämpningen av lagen om förhandlingsrätt undersökas, huruvida vederbörande vore underkastad ämbetsmannaansvar. Härigenom skulle man beträffande en stor grupp av tjänstemän icke kunna undvika de svårigheter som lagförslaget avsåge att övervinna. Vad här sagts om Stockholm torde gälla även ifråga om en mängd andra stadskommuner. Under förutsättning att begreppen lönestat och tjänsteförteckning gäves en så vidsträckt tolkning, att lagen bortsett från ämbetsmannaansvarets förekomst ansåges tillämplig även å de befattningshavare, vilka visserligen icke vore uppförda å lönestat men vilkas avlöning bestämts i den för tjänstemännen gällande ordningen, torde emellertid intet vara att erinra mot de sakkunnigas förslag i denna del.

Jämtlands läns landstings förvaltningsutskott har funnit förslaget att göra lagen tillämplig på »kommunala tjänstemän, som äro underkastade ämbetsmannaansvar eller innehava befattningar, upptagna i kommunal lönestat eller tjänsteförteckning», vara såtillvida tillfredsställande, som därigenom Jämtlands läns landstings samtliga befattningshavare syntes bliva underkastade den nya lagen. Under benämningen »tjänstemän» komme dock att inbegripas en betydande kategori befattningshavare, som med nu gällande terminologi icke plägade kallas tjänstemän. Utskottet ville därför ifrågasätta, om icke i förslaget ordet »tjänstemän» borde utbytas mot »befattningshavare», eventuellt »arbetstagare».

Länsstyrelsen i Jönköpings län har — i betraktande av att här i landet alltjämt saknades en allmän tjänstemannalagstiftning — funnit det helt naturligt, att frågan om lagens tillämpningsområde vållat de sakkunniga synnerliga svårigheter. I jämförelse med motsvarande bestämmelse i kungörelsen angående förhandlingsrätt för statens tjänstemän innebure i allt fall den av de sakkunniga föreslagna gränsdragningen en viss förbättring.

Länsstyrelsen har vidare anført:

Emellertid torde det allvarligen kunna ifrågasättas, huruvida tiden nu icke kan anses mogen för verkställande av en ingående analys och närmare överprövning av hela detta spörsmål om den lämpliga avgränsningen av de olika ifrågavarande författningarnas respektive giltighetsområden. En dylik gränsdragning bör naturligen ske med beaktande särskilt av det förhållandet, att de grupper, vilka föras in under sär författningarna för stats- och kommunalanställda, betagas strejkrätt och även fränkännas befogenhet att sluta kollektivavtal och därför knappast kunna sägas erhålla någon förhandlingsrätt i vanlig mening utan snarare blott en slags petitionsrätt.

En undersökning av föreslagen art framstår som så mycket mera angelägen mot bakgrunden av nu rådande dualism i förevarande hänseende mellan den nytillkomna eller påtänkta lagstiftningen jämfört till grund för densamma ligande teoretisk åskådning samt allmän praxis å arbetsmarknaden. Sålunda hava vissa personalgrupper, som otvivelaktigt falla in under 1937 års författning — ävensom andra, varå remitterade lagutkastet komme att bli tillämpligt — sina anställnings-, arbets- och avlöningsförhållanden ändock för närvarande faktiskt reglerade genom kollektivavtal; nya dylika grupper kunna för visso ock tänkas tillkomma. Här föreligger det anmärkningsvärda förhållandet, att bestämmelserna i dessa förefintliga kollektivavtal de facto iakttagas å ömse sidor, ehuru väl den avtalsmässiga regleringen ur formellt-juridisk synpunkt icke lär kunna betraktas såsom annat än en nullitet.

Det säger sig självt, att detta oklara och ohållbara tillstånd ej rätt gärna kan få bli bestående utan snarast möjligt bör bringas att upphöra. Detta lär bära ske genom verkställande av en rationell uppdelning av arbetstagarerna på sådant sätt, att de personalkategorier i statlig och kommunal tjänst, för vilken en förhandlingsrätt i egentlig mening — och ej blott en petitionsrätt — är av verkligt behov påkallad, klart tillerkännas sådan genom att överföras från sär författningarnas till 1936 års allmänna lagstiftnings tillämpningsområde. Huru denna kategoriklyvning sedan närmare skall utföras lär, på sätt ovan antytts, ej vara möjligt att angiva utan föregående noggrann utredning. Så mycket torde man dock redan i detta sammanhang våga utsäga, att det vid verkställande av denna mera rationella gränsdragning för visso ej går att vidhålla en sådan från annat rättsområde hämtad bestämning som förhandenvaro av ämbetsmannans ansvar. En godtagbar lösning av förevarande socialpolitiska fråga lär med andra ord ej kunna ernås efter kriminalrättsliga linjer, utan torde man i stället bära söka anknytning till mera naturliga och näraliggande kriterier.

Länsstyrelsen har med stöd av det sålunda anförda hemställt om verkställande av en ingående utredning av frågan om en ändamålsenlig inbördes avgränsning av de olika författningarnas rörande förhandlingsrätt tillämpningsområden.

Sakkunnigförslaget har i nu förevarande del avstyrkts i åtskilliga yttranden.

Arbetsdomstolens ordförande har sålunda anført i huvudsak följande:

Enligt min mening har vid tidigare lagstiftning om förhandlingsrätt, till den del statens och kommunernas befattningshavare därav beröras, förhandlingsrätten väl mycket betraktats såsom en sak för sig utan att tillräckligt ses i sammanhang med frågan om formerna för den reglering av anställningsvillkoren, som förhandlingarna äsyfta — närmare bestämt frågan om när regleringen kan ske genom kollektivavtal eller bör ske genom ett ensidigt av vederbörande myndighet utfärdat reglemente. Det synes mig emellertid vara av yttersta vikt, att detta sammanhang tillbörligt beaktas. Om nämligen på grund av allmänna offentlighetsliga principer möjligheten att sluta kollektivavtal är beskuren beträffande särskilda grupper av statliga och kommunala befattningshavare, är det ägnat att åstadkomma oreda, om dylika grupper med avseende å formerna för förhandlingsrätten sammanföras med andra grupper, i fråga om vilka möjligheten att sluta kollektivavtal är fri. Denna synpunkt torde hava särskild betydelse för de kommunala befattningshavarna, enär beträffande dem en tendens synes göra sig gällande till reglering genom kollektivavtal för större antal grupper än vad som är fallet i fråga om statliga befattningshavare.

Så snart fråga är om statliga eller kommunala arbetstigare av sådana kategorier, att de kunna betecknas såsom tjänstemän, kan det spörsmålet upp-

ställas, huruvida kollektivavtal över huvud må upprättas eller för vilka grupper av sådana arbetstagare dylikt avtal må slutas. Emellertid kan man inom detta större problem särskilja ett mindre omfattande, nämligen i vad mån reglering genom kollektivavtal — under antagen förutsättning att sådant avtal i det särskilda fallet över huvud kan anses tillåtet — må ske av sådana frågor som antagande och entledigande av arbetstagare samt dessas skyldigheter i tjänsten.

I en den 31 januari 1939 meddelad dom har arbetsdomstolen haft anledning att taga ställning till dessa spörsmål. Med hänsyn till tvistefrågans läge fann domstolen dock icke erforderligt att ingå på det ovannämnda större problemet i hela dess vidd utan inskränkte sig i huvudsak till det mindre omfattande. I avgörandet deltog domstolens samtliga ordinarie ledamöter, och domen beslöts enhälligt.

Sakförhållandet i målet var följande. I ett kollektivavtal mellan Norrbottens läns landsting ävensom samtliga direktions- och styrelser för de under landstinget lydande sjukvårdsinrättningarna, å ena sidan, samt svenska sjukhuspersonalförbundet, å den andra, hade intagits en bestämmelse att vid tillsättande av tjänst skulle vid i övrigt lika kvalifikationer företräde lämnas åt sökande, som redan förut var anställd i landstingets tjänst. Vid tillsättande av en 2:a eldarbefattning vid lasarettet i Piteå hade lasarettsdirektionen bland ett flertal sökande utsett en person A, därvid särskilt åberopats, att denne skulle vara sina medsökande överlägsen genom kunskaper i elektroteknik. Förbundet instämde landstinget och direktions- till arbetsdomstolen med påstående att ovannämnda bestämmelse blivit överträdd, i det att en annan sökande B, som innehade minst lika stora kvalifikationer som A, bort äga företräde, enär han redan förut var anställd vid annan under landstinget lydande sjukvårdsinrättning. I målet gjorde landstinget och direktions- gällande, att den åberopade bestämmelsen var ogiltig såsom stridande mot allmänna offentlig-rättsliga grundsatser; vid utövändet av sin författningensliga funktion att tillsätta sjukhuspersonal kunde nämligen direktions- icke få genom avtalsbestämmelser vara bunden i sin handlingsfrihet.

Arbetsdomstolen utgår i domen från att man under tjänstemannabegreppet — vilket icke är i lagstiftningen närmare definierat — kan inrymma två huvudgrupper av arbetstagare i statlig och kommunal tjänst, nämligen dels en högre grupp, omfattande sådana befattningshavare som jämlikt 25 kap. 22 § strafflagen äro underkastade ämbetsmannansvar, och dels en lägre grupp, omfattande befattningshavare vilka icke äro underkastade sådant ansvar.

Beträffande den senare gruppen — tjänstemän utan ämbetsmannansvar — kom arbetsdomstolen till det resultatet att hinder icke förelåg vare sig mot slutande av kollektivavtal i och för sig eller mot reglering i sådant avtal av frågor om antagande och entledigande eller om skyldigheterna i tjänsten. Arbetsdomstolen stödde sig därvid på 1936 års lag om förenings- och förhandlingsrätt. Enligt 1 § i nämnda lag omfattar lagen sådana arbetstagare i statens eller kommunernas tjänst, som icke äro underkastade ämbetsmannansvar. Och 4 § i lagen innebär enligt sitt innehåll rätt att påkalla förhandlingar om alla sådana frågor, varom enligt 1 § i lagen om kollektivavtal sådant avtal kan slutas. Lagen av 1936 måste därför antagas vila på den förutsättningen att förhandlingar, som öppnas enligt lagen, kunna resultera i ett kollektivavtal, något som för den nu behandlade frågans del måste innebära, att statlig eller kommunal myndighet, som förhandlar med tjänstemän, varå lagen är tillämplig, icke skall anses vara av principiella skäl förhindrad att sluta ett kollektivavtal beträffande någon sådan fråga, som för arbetstagare i enskild tjänst må lösas genom kollektivavtal.

Beträffande tjänstemän, som äro underkastade ämbetsmannansvar, utgick arbetsdomstolen från att frågan om kollektivavtals tillåtlighet i och för sig eller beträffande särskilda ämnen icke var löst genom lagstiftningen — d. v. s. 1936 års lag och Kungl. kungörelsen den 4 juni 1937 angående förhandlingsrätt för arbetstagare i statens tjänst, som äro underkastade ämbetsmannansvar. För denna grupp av tjänstemän måste arbetsdomstolen alltså bedöma frågan med hänsyn till allmänna offentlighetsrättsliga principer. Domstolen fann det i denna del icke kunna betvivlas, att — därest kollektivavtal icke skulle anses helt uteslutet i fråga om tjänstemän med ämbetsmannansvar — en reglering genom dylikt avtal dock under alla omständigheter icke kunde ske av frågorna om antagande, entledigande och skyldigheter i tjänsten. Den myndighet, som författningen enligt har att under eget ämbetsmannansvar besluta i dylika frågor, är därvid skyldig att taga hänsyn allenast till vad tjänstens bästa fordrar, och myndigheten kan icke få genom kollektivavtal binda sin handlingsfrihet och beröva sig möjligheten att förfara på sätt dess ämbetsplikt kräver. — Domstolen framhöll att det kunde ifrågasättas, huruvida icke i princip samma synpunkter borde vara avgörande även beträffande tjänstemän utan ämbetsmannansvar, men då, på sätt ovan anförts, frågan om dem ansågs löst genom lagstiftningen, saknade domstolen anledning att gå närmare in på detta problem.

Arbetsdomstolen kom sålunda till det resultatet, att frågan huruvida den i målet omtvistade bestämmelsen i det särskilda fallet icke vore bindande berodde på om innehavaren av eldarbefattningen kunde anses underkastad ämbetsmannansvar. Arbetsdomstolen ansåg att ämbetsmannansvar ej förelåg och alltså att bestämmelsen var bindande. Såsom skäl härför anfördes, att innehavaren icke kunde antagas hava att på ett mera självständigt sätt utöva funktioner av betydelse för lasarettets verksamhet. Då vidare B ansågs lika kvalificerad som A, blev domslutet, att direktionen vid befattningens tilläggande förfarit i strid med kollektivavtalet.

Även de sakkunniga hava i sitt betänkande utgått från att man måste räkna med två grupper kommunala tjänstemän, allt eftersom ämbetsmannansvar föreligger eller icke. De sakkunniga hava vidare ansett, att såsom kommunal tjänsteman i vidsträckt mening (d. v. s. befattningshavare i båda grupperna) kan anses den, som finnes upptagen i kommunal lönestat eller tjänsteförteckning. Enligt de sakkunnigas förslag skall den särskilda lagstiftningen om förhandlingsrätt för kommunala tjänstemän omfatta alla tjänstemän i denna vidsträcktare mening. Såsom alternativ gränsbestämning uppställes dock ämbetsmannansvaret; detta med hänsyn till fall där lönestat eller tjänsteförteckning ej upprättats eller en tjänsteman med dylikt ansvar av någon anledning ej finnes upptagen i lönestat eller tjänsteförteckning. I överensstämmelse därmed hava de sakkunniga föreslagit den ändringen i 1 § av 1936 års lag, att denna lag icke skall hava tillämpning å sådana kommunala arbetstagare, som äro underkastade ämbetsmannansvar eller innehava befattningar, upptagna i kommunal lönestat eller tjänsteförteckning. Gruppen tjänstemän utan ämbetsmannansvar skulle således överflyttas från 1936 års lag till den särskilda lagstiftningen.

Med hänsyn till de sakkunnigas förslag anser jag angeläget att kraftigt understryka vad som redan anförts angående vikten av att full samstämmighet upprätthålles mellan gränserna för förhandlingsrättsformerna och gränserna för kollektivavtals tillåtlighet. Om de sakkunnigas förslag icke lägges till grund för lagstiftning utan ämbetsmannansvaret bibehålles såsom uteslutande gränsbestämning, anser jag det önskvärt att genom lagstiftning fastslås, huru-

vida eller i vilka fall kollektivavtal över huvud må slutas beträffande arbetstagare med ämbetsmannansvar. I den mån kollektivavtal finnes böra få slutas, kan enligt den i domen antagna principen reglering genom kollektivavtal dock icke ske av frågor rörande antagande, entledigande och skyldigheter i tjänsten. Därest åter de sakkunnigas gränsbestämning väljes, synes det mig vara i än högre grad önskvärdt att i lagstiftningsväg en förklaring gives åtminstone därom, att den överflyttade gruppen — tjänstemän utan ämbetsmannansvar — skall beträffande ovannämnda särskilda frågor följa samma regler, som ansetts gälla för tjänstemän med ämbetsmannansvar.

Vidare synes de sakkunnigas gränsbestämning icke böra väljas, med mindre samtidigt en motsvarande reglering eller i varje fall ett förtydligande sker beträffande statens tjänstemän. Det måste nämligen — trots rubriken till 1937 års kungörelse — betecknas såsom antagligt, att åtskilliga statens befattningshavare, som kunna betecknas såsom tjänstemän, dock icke äro underkastade ämbetsmannansvar. Parallellism med de sakkunnigas förslag kunde vinnas exempelvis genom att 1937 års kungörelse förklarades gälla befattningshavare placerade i lönegrad och genom en motsvarande ändring i 1936 års lag.

Vad därefter angår frågan om det i och för sig kan anses ändamålsenligt att välja de sakkunnigas linje beträffande gränsbestämningen, är det obestridligt, att ämbetsmannansvaret är en från praktisk synpunkt svårhanterlig gräns. Det kan dock ifrågasättas, huruvida icke ännu större olägenheter uppstå med de sakkunnigas linje. Ämbetsmannansvarsgränsen är dock teoretiskt synnerligen fast och klar. Så snart man kommer nedanför denna gräns, bliva förhållandena högst flytande. Det torde vara uteslutet att uppdraga en hållbar gräns mellan tjänstemän utan ämbetsmannansvar och arbetstagare utan tjänstemannaställning. Den av de sakkunniga i detta avseende föreslagna bestämningen — upptagande i lönestat eller tjänsteförteckning — är knappast tillfredsställande. Särskilt kan anmärkas, att det beror på kommunerna själva, vilka befattningar de vilja uppföra i lönestat eller tjänsteförteckning, och med de sakkunnigas linje överlämnas det därför i stor utsträckning åt kommunerna att avgöra, vilka arbetstagare som skola hänföras å ena sidan under 1936 års lag och å den andra under den nu föreslagna lagen, med åtföljande möjlighet att därigenom reglera, i vilken utsträckning kollektivavtal skall kunna slutas. Redan nu finnas exempel på att mindre kommuner i lönestat upptagit okvalificerade kroppsarbetare, och en överflyttning i motsatt riktning är lika tänkbar. Man måste också beakta, att efter de sakkunnigas linje olikhet lätteligen kan uppstå mellan befattningshavare, som i fråga om arbetsuppgifter äro likställda. Inom skilda kommuner kan olika praxis råda i fråga om de befattningar som upptagas i lönestat. En och samma kommun kan vidare hava anledning att på stat uppföra ett antal befattningar för en viss uppgift, exempelvis eldare eller köksbiträden vid ett sjukhus, men att samtidigt ställa ett allmänt anslag till förfogande för eventuellt erforderlig komplettering av dessa arbetskrafter.

Vid avvägning av de praktiska olägenheter, som sålunda äro förenade med såväl den ena som den andra linjen, är jag om än med tvekan benägen att anse den nuvarande ordningen vara att föredraga.

Spörsmålet har emellertid också sin principiella sida. På sätt förut framhållits har arbetsdomstolen i sin ovannämnda dom uttalat, att det kunde ifrågasättas, huruvida icke i princip samma synpunkter på frågan om kollektivavtalets tillätlighet borde anläggas, när det gäller tjänstemän utan ämbetsmannansvar som när fråga är om tjänstemän med dylikt ansvar. Arbetsdomstolen ansåg ju emellertid, att frågan beträffande den förra gruppen blivit löst

genom 1936 års lag, och saknade därför anledning att i denna del ingå på det principiella problemet. Man kan nu spörja, huruvida den lösning, som sålunda enligt arbetsdomstolens tolkning ägt rum, är principiellt riktig eller huruvida icke gruppen tjänstemän utan ämbetsmannansvar bör överflyttas i enlighet med de sakkunnigas förslag just för att därigenom hindra en reglering genom kollektivavtal i fråga om denna grupp, åtminstone såvitt rör frågor om anställning, entledigande och skyldigheter i tjänsten. Svaret härpå beror väsentligen på var ämbetsmannansvarsgränsen egentligen går. Skulle denna ligga mycket högt, finnes otvivelaktigt anledning att av principiella skäl göra någon överflyttning. Enligt arbetsdomstolens dom är för ämbetsmannansvaret avgörande det mått av självständighet, varmed befattningshavaren har att fullgöra sina åligganden. Med denna bestämning torde ämbetsmannansvar vara förenat icke blott med befattningar av chefskaraktär utan med en mängd relativt underordnade befattningar. Enligt min uppfattning torde de flesta befattningshavare, som hava uppgifter av betydelse för den speciella kommunala funktion, varom fråga är, falla inom den av ämbetsmannansvaret konstituerade gränsen. Och om de befattningshavare, som falla utanför, gäller vad förut anförts rörande det flytande i gränsen mellan dem och arbetstagare utan formell tjänstemannaställning. Jag kan med hänsyn härtill icke anse en överflyttning nödvändig av principiella skäl.

På grund av vad sålunda anförts anser jag mig böra tillstyrka, att den nuvarande gränsdragningen och icke den av de sakkunniga föreslagna upptages i den blivande lagstiftningen.

Även *socialstyrelsen* har, i likhet med arbetsdomstolens ordförande, ansett lagen om förenings- och förhandlingsrätt vila på förutsättningen, att förhandlingar, som öppnades enligt lagen, skulle kunna resultera i ett kollektivavtal. Båda parterna vore vid sådan förhandling i princip likställda. Så vore emellertid icke fallet vid förhandling mellan statlig eller kommunal myndighet och en tjänstemannaorganisation. I ordet förhandling måste, då fråga vore om det allmännas tjänstemän, inläggas en betydelse, som närmast motsvarades av ordet överläggning eller samråd. Då statens eller en kommuns tjänstemän genom sin organisation upptog förhandlingar med vederbörande myndighet, kunde de under nu rådande förhållanden icke syfta till att sluta ett avtal utan kunde endast avse att inför myndigheten framlägga sin uppfattning rörande sina anställnings-, arbets- eller avlöningsvillkor. Att ett kollektivavtal, i varje fall rörande de allmänna anställningsvillkoren, icke kunde slutas mellan staten eller kommun å ena samt tjänstemännen å andra sidan vore beroende på den höghetsrätt, som det allmänna enligt gällande rättssystem och den praxis, som utvecklats, intog gentemot sina tjänstemän. Genom förhandling i den mening, vari ordet användes för statens och kommunernas tjänstemäns del, finge tjänstemännen tillfälle att inför myndigheten motivera sina synpunkter å frågor berörande anställningsförhållanden m. m. samt att bemöta vad som från myndighetens sida anfördes till stöd för dess uppfattning. Tjänstemännen bereddes vidare säkerhet för att i akten rörande ärendet funnes en ingående redogörelse för deras ståndpunkt. Slutligen vore myndigheterna skyldiga att låta en förhandlingsberättigad organisation taga del av förslag till nya avlöningsbestämmelser för tjänstemännen. Däremot skedde genom för-

handlingen ingen ändring i den beslutanderätt, som eljest tillkomme den statliga eller kommunala myndigheten. Detta vore även de sakkunnigas utgångspunkt, såsom framginge av den i 1 § första stycket i förslaget intagna bestämmelsen, att inskränkning genom lagen icke gjordes i kommunen eller kommunal myndighet enligt lag eller författning tillkommande beslutanderätt. Med hänsyn till det nu anförda måste man utgå från, att det icke vore riktigt att till en förhandlingsordning för statliga eller kommunala tjänstemän hänföra sådana grupper av stats- eller kommunalanställda, som kunde vara berättigade att sluta kollektivavtal. Detta bleve emellertid resultatet vid bifall till de sakkunnigas förslag.

Socialstyrelsen har sagt sig kunna tillstyrka den av de sakkunniga föreslagna avgränsningen gentemot arbetstagare, som fölle under lagen om förenings- och förhandlingsrätt, allenast under den förutsättningen, att man i samband därmed vore beredd att förklara, att rätt att sluta kollektivavtal icke skulle förefinnas för de tjänstemannagrupper, som därmed komme att falla under lagen om förhandlingsrätt för kommunala tjänstemän. Detta innebure emellertid en betydande förändring i förhållande till den nu gällande ordningen. Det kunde bland annat påpekas, att sjukvårdsbiträden och ekonomipersonalen vid sjukhus i allmänhet vore upptagna med årslön i landstingens lönestater men att de icke torde äga ämbetsmannansvar. Styrelsen ville allvarligt avråda från en lagstiftning, som skulle kunna föranleda, att denna arbetstagargrupp förlorade rätten att sluta kollektivavtal. Förutom de nu anförda principiella skälen talade mot den av de sakkunniga föreslagna dubbla avgränsningen, att man därigenom i allt fall ej vunne ett enhetligt bedömande i olika kommuner. Dessa hade nämligen möjlighet att själva avgöra, vilka befattningar som med årslön skulle upptagas i lönestaten. Det måste vidare sägas vara ur systematiska synpunkter olämpligt, att man i lagen om förenings- och förhandlingsrätt vid bifall till sakkunnigförslaget skulle stadga en annan avgränsning för kommunala än för statliga tjänstemän. Därtill komme, att 1 § i 1936 års lag bleve ganska svårtolkad för den icke juridiskt skolade allmänheten.

Socialstyrelsen har vidare sagt sig kunna i åtskilliga delar instämma i de sakkunnigas kritik mot en skiljelinje dragen vid ämbetsmannansvaret, dock icke i påståendet, att den mest betydande olägenheten av en dylik skiljelinje vore, att icke alla de, som allmänt betecknades såsom tjänstemän, vore underkastade ämbetsmannansvar. Tvärtom vore det en fördel, att ej alla tjänstemän behandlades lika i fråga om förhandlingsrätten utan att de, som kunde sluta kollektivavtal om de allmänna anställningsvillkoren, hänfördes till lagen om förenings- och förhandlingsrätt. — Styrelsen hade tidigare i åtskilliga sammanhang framhävt behovet av en tjänstemannalagstiftning, avseende såväl statliga som kommunala tjänstemän. I en dylik lagstiftning skulle såsom en inledande del ingå en positiv definition å tjänstemannabegreppet. Det vore självfallet, att en sådan definition borde komma till användning i lagstiftningen om förhandlingsrätt. En tjänstemannalagstiftning måste emellertid föregås av en omfattande utredning, som kunde beräknas taga lång tid i anspråk. Det vore angeläget, att en sådan utredning med det snaraste igångsattes. I av-

bidan på att en tjänstemannalagstiftning genomfördes syntes det nödvändigt att som skiljelinje mellan de olika kommunala befattningshavarna i en lag om förhandlingsrätt för dem godtaga en avgränsning, som grundade sig på bestämmelserna om ämbetsmannans ansvar. Även om en dylik avgränsning kunde vara besvärlig att tillämpa i det enskilda fallet, gäve den i vart fall den för närvarande mest tillfredsställande gränslinjen mellan de båda förhandlingsordningarna.

En av socialstyrelsens ledamöter, byråchefen Hagman, har i särskilt yttrande anmält *skiljaktig mening* beträffande uppfattningen, att staten och kommunerna innehade en »höghetsrätt» gentemot sina tjänstemän, vilken medförde, att med förhandlingar icke kunde åsyftas att sluta avtal mellan vederbörande kontrahenter. Att denna »höghetsrätt» vore en ren konstruktion framginge bland annat däraf, att densamma icke ansåges förefinnas gentemot arbetarna. Särskilt för kommunernas vidkommande torde jämväl för högre befattningar allt emellanåt avtal träffas om anställning på viss tid och på vissa villkor, även om dessa avtal icke vore några kollektivavtal. Därest en kommun skulle önska att efter förhandlingar ingå kollektivavtal med samtliga hos kommunen anställda befattningshavare, syntes det vara kommunens egen sak att därom fatta beslut. Befogenhet därtill torde icke enligt gällande lagstiftning kunna förvägras kommunen. Med utgångspunkt från dessa synpunkter hade reservanten ansett, att de sakkunnigas förslag till 1 § bort oförändrat kunna tillstyrkas.

Länsstyrelsen i Uppsala län har yttrat:

I 1936 års lag 1 § undantogs från lagens tillämpning sådana arbetstagare i statens eller kommunernas tjänst, som äro underkastade ämbetsmannans ansvar, och såvitt angår statens tjänstemän har samma gränsbestämning blivit iakttagen genom Kungl. kungörelsen den 4 juni 1937. I konsekvens med denna ståndpunkt utgår 4 § i 1936 års lag från en förhandlingsrätt, som är bestämd i enlighet med kollektivavtalslagen, samt från förutsättningen att arbetstagarna skola kunna utöva stridsåtgärder. I 3 kapitlet av lagen har därför upptagits en rad bestämmelser, vilka avse att främja arbetsfreden. Beträffande rättegången har stadgats, att arbetsdomstolen med undantag för förseelser skall vara rätt forum. Såvitt länsstyrelsen kan finna, är denna lag i nämnda avseenden konsekvent uppbyggd.

Emellertid hava anmärkningar framkommit angående svårigheten att fastställa vilka arbetstagare, som äro underkastade ämbetsmannans ansvar, och i anledning härav hava de sakkunniga i nu föreliggande förslag frångått den föregående gränsdragningen och beträffande de kommunala tjänstemännen likställt dem, som äro underkastade ämbetsmannans ansvar, och dem, som inneha befattningar, upptagna i kommunal lönestat eller tjänsteförteckning. Såvitt länsstyrelsen kan finna, innebär detta förslag en principiell avvikelse från den tidigare lagstiftningen; en avvikelse, som knappast synes hava varit insedd eller avsedd av de sakkunniga.

Beträffande tjänstemän, som äro underkastade ämbetsmannans ansvar, torde gälla, att kollektivavtal angående anställning, entledigande eller tjänsteplikt ej är giltigt. Ätminstone i vissa rättegångar, där dylikt avtal kan tänkas bli åberopat, synes arbetsdomstolen ej vara rätt forum. För nu ifrågavarande tjänstemän torde jämväl få antagas, att stridsåtgärder icke äro för dem tillåtna. Beträffande befattningshavare däremot, vilka äro upptagna i kommu-

nal lönestat eller tjänsteförteckning, synes det sannolikt, att, i den mån lönestater och tjänsteförteckningar bliva alltmer fullständiga, sistnämnda grupp kommer att innefatta även sådana befattningshavare, vilka i nyssnämnda hänseenden hava samma rättsställning som arbetstagarna enligt 1936 års lag. Förslaget innefattar emellertid icke någon motsvarighet till 1936 års lags 3 kapitel, ej heller till dess processuella bestämmelser. Verkan av förslaget synes således bliva, att för kommunernas del befattningshavarna skulle komma att tillhöra tre grupper med olika rättsställning, den ena arbetstagare, vilka äro underkastade 1936 års lag, den andra befattningshavare, vilka icke äro underkastade ämbetsmannansvar men äro upptagna i kommunal lönestat eller tjänsteförteckning och i följd därav underkastade förslaget till lag om förhandlingsrätt för kommunala tjänstemän, men i övrigt i vissa avseenden likställda med första gruppen, och den tredje sådana befattningshavare, vilka äro underkastade ämbetsmannansvar och i följd därav såsom nyss antytts intaga viss särställning, men för vilka förslaget till lag om förhandlingsrätt det oaktat skulle bli tillämpligt.

Såvitt länsstyrelsen kan finna, kommer förslaget med dess nya gränsdragning att bryta med den principiella konsekvens, efter vilken 1936 års lag är uppbyggd. Det synes sannolikt, att gränsdragningen beträffande dem, som äro underkastade ämbetsmannansvar eller för vilka detta icke gäller, inom kort blir fastställd genom prejudikatbildning. I stället för de tolkningssvårigheter, som föranlett de sakkunniga att frångå formuleringen i 1936 års lag och 1937 års kungörelse, torde ny och större osäkerhet uppkomma. Med den nu föreslagna formuleringen synes det icke heller uteslutet, att enahanda frågor kunna underkastas såväl arbetsdomstolens som de allmänna domstolarnas avgörande. Det synes därför som om sådana betänkligheter föreläge mot att frångå systemet enligt 1936 års lag, att dessa betänkligheter icke uppvägas av de fördelar, som de sakkunniga hoppats vinna genom sin formulering.

Landsorganisationen i Sverige och svenska kommunalarbetareförbundet hava icke funnit den i förslaget upptagna kombinationen av gränslinjer för lagens tillämpningsområde äga företräde framför en avgränsning uteslutande med utgångspunkt från ämbetsmannansvaret. För det fall, då lönestat eller tjänsteförteckning ej finnes, innebure de sakkunnigas regel, att frågan om lagens tillämplighet avgjordes uteslutande med hänsyn till ämbetsmannansvaret. Funnes åter lönestat eller tjänsteförteckning, men vore å densamma icke uppförda de grupper eller de enskilda tjänstemän, beträffande vilkas anställningsvillkor fråga om förhandlingsrättens utövande uppkomme, medförde regeln, att den föreslagna lagens förhandlingsordning bleve tillämplig endast å sådana grupper, respektive enskilda arbetstagare, vilka vore underkastade ämbetsmannansvar, medan däremot 1936 års lag bleve tillämplig å de övriga, även om dessa rätteligen bort hava uppförts å lönestat eller tjänsteförteckning. Det syntes uppenbart, att fixeringen av en lags tillämpningsområde icke kunde ske efter dylika godtyckligt verkande normer. I ämbetsmannansvaret däremot ägde lagstiftaren en objektiv och för alla kommuner allmängiltig norm, grundad på allmän lag. Denna norm hade utan veterliga olägenheter tillämpats såväl i 1936 års lag som vid regleringen av förhandlingsrätten för statstjänstemän. Den nu föreslagna lagen skulle, därest tillämpningsområdet bestämdes på sätt de sakkunniga ansett lämpligt, medföra en begränsning av tillämpningsområdet för förstnämnda lag, i det att sådana arbetstagare i *kommunernas*

tjänst, som icke vore underkastade ämbetsmannansvar men vore upptagna i lönestat eller tjänsteförteckning, finge så att säga överföras från lagen om förenings- och förhandlingsrätt till kommunala förhandlingslagen, medan 1936 års lag skulle i samma utsträckning som hittills vara gällande för alla sådana arbetstagare i *statens* tjänst, som icke vore underkastade ämbetsmannansvar. »Överförandet» av angivna kategori av kommunala arbetstagare från 1936 års lag till den nya lagen skulle betyda en försämring av deras ställning i förhandlingsrättshänseende.

Överståthållarämbetet har anslutit sig till de sakkunnigas åsikt, att samtliga kommunala tjänstemän borde äga förhandla i en ordning, som huvudsakligen överensstämde med förhandlingsordningen för statens tjänstemän. Huruvida den kommunala tjänstemannen hade att handla under ämbetsmannansvar eller ej vore i detta hänseende utan avgörande betydelse, vartill komme, att en vid ämbetsmannansvaret dragen skiljelinje mellan olika kommunala arbetstagare kunde vara svår att finna, särskilt som de kommunala myndigheterna ofta icke hade tillgång till erfaren juridisk sakkunskap. Det kunde emellertid också vara besvärligt att fastslå, huruvida en kommunal befattning alls vore av tjänstemannakaraktär. I känsla härav hade de sakkunniga för ernående av en lättillämplig föreskrift föreslagit, att lagen skulle vara tillämplig å kommunala tjänstemän, som vore underkastade ämbetsmannansvar eller innehade befattningar, upptagna i kommunal lönestat eller tjänsteförteckning. Det vore dock ofta så i de olika kommunerna, att lönestaten eller tjänsteförteckningen — om sådan funnes — ofullständigt eller eljest bristfälligt angäve de kommunala befattningarna. Lagförslaget kunde därför icke anses tillfredsställande, i all synnerhet som enligt detsamma kommunala myndigheter likväl kunde få att pröva förekomsten av ämbetsmannansvar. Syftet med förslaget, nämligen att under lagen hänföra kommunaltjänstemännen men därifrån undanta kommunalarbetarna, kunde emellertid ernås, om lagen bestämdes skola avse befattningshavare i kommunens tjänst med undantag av dem, som hade kollektivavtal eller utförde arbete av samma slag som arbetstagare med kollektivavtal. Att kollektivavtal ej tillämpades för tjänstemannagrupper syntes kunna få förutsättas.

Stadsfullmäktige i Göteborg hava uppgivit, att i Göteborgs stad åtskilliga av de befattningshavare, som de sakkunniga syntes vilja föra in under den föreslagna lagen, icke vore upptagna i stadens lönestat utan avlönades från s. k. klumpanslag till, exempelvis, »övriga avlöningar», »extra biträden» m. m. Å andra sidan funnes i lönestaten betydande anslag till avlöning av personal, anställd enligt kollektivavtal, vilken personal till väsentlig del bestode av arbetstagare, som borde falla under lagen om förenings- och förhandlingsrätt. På grund härav borde avgränsningen mellan sistnämnda lag och den nu föreslagna lämpligen ske på det sättet, att till arbetarekategorien hänfördes de befattningshavare, vilkas arbetsvillkor vore eller bleve reglerade genom kollektivavtal, medan övriga arbetstagare räknades till tjänstemannagrupperna. *Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* har anslutit sig till den sålunda uttalade meningen.

Vad de sakkunniga anfört rörande spørsmålet, huruvida lagen bör stadga en undantagsställning för innehavare av chefsbefattningar, har föranlett erinringar i några yttranden.

Svenska stadsförbundet har framhållit, att chefstjänstemännen givetvis vid förhandlingar icke borde få företräda på tjänstemannasidan. Detta vore så självklart, att det knappast behöfve fastslås i lagtexten. Men ville man gå vidare i sin strävan att förhindra chefstjänstemannen att intaga en dubbelställning av på en gång tjänsteman med mot staden riktade anspråk och stadens sakkunniga organ vid fixerande av arbetsgivarens ställning till de anställda, mötte betydande svårigheter. Som de sakkunniga påpekat, torde redan definitionen av begreppet chefstjänsteman bereda bekymmer. Under sådana förhållanden kunde det knappast ifrågasättas ett stadgande, som överlag beröfvade »chefer» rätt att tillhöra samma organisation som deras underordnade. Ett försök till sammanförande i en och samma särskilda organisation av chefer i vidsträckt betydelse skulle säkerligen komma att stöta på sådana svårigheter, att dessa chefer i realiteten komme att gå miste om sin förhandlingsrätt. Ville man tillgodose det i och för sig befogade önskemålet, att chefer frigjordes från det inflytande, som medlemskapet i tjänstemannaföreningen på platsen kunde tänkas utöva på deras ställning, torde någon begränsning i ena eller andra avseendet få förutsättas. En sådan avgränsning bleve dock säkerligen besvärlig nog att i lag genomföra. Slutsatsen syntes bliva den, att avgörandet måste förläggas till kommunerna själva, som i någon form borde få rätt att var för sitt vidkommande bestämma, vilka chefstjänstemän icke skulle få tillhöra de underordnade tjänstemännens riksorganisationer.

Stadsfullmäktige i Gävle ha ansett erfarenheten utvisa, att behov kunde föreligga av en reglering av chefstjänstemännens ställning i förhållande till tjänstemannaföreningarna, samt ha föreslagit införandet av förbud för chefstjänsteman att tillhöra samma förhandlingsberättigade förening som honom underställda tjänstemän. Genom att sammansluta sig i en egen riksorganisation finge chefstjänstemännen möjlighet att genom förhandling tillgodose sina intressen. Det torde i de enskilda fallen icke vara svårt att avgöra, vilka befattningshavare vore att hänföra till chefstjänstemännens kategori. — Gentemot vad stadsfullmäktige sålunda anfört har *länsstyrelsen i Gävleborgs län* gjort gällande, att en chefstjänstemans ståndpunkttagande till visst spørsmål ytterst bleve beroende på hans mer eller mindre objektiva inställning, och att därför frågan om särskild reglering av chefstjänstemännens ställning syntes sakna praktisk betydelse.

De i sakkunnigförslaget givna bestämningarna av begreppen »kommun» och »kommunalmyndighet» hava föranlett uttalanden från några håll.

Domkapitlet i Linköpings stift har riktat gensaga mot att orden »kyrklig» och »församling» utplånades och uppslukades av ord sådana som »kommunal» och »kommun», vilka vore rent missvisande för den sak det gällde och icke gäve rättvisa åt den egenart och det självständiga väsen, som måste tillerkännas den svenska kyrkan. Därest lagen vore avsedd även för kyrkliga

befattningshavare, som stode i församlingarnas eller pastoratens tjänst, borde detta utsägas med de för kyrka och den kyrkliga organisationen begripliga och hävdvunna uttrycken.

Allmänna svenska prästföreningen har förklarat sig anse de sakkunnigas definition av ordet kommun stå i strid mot verkliga sakläget och mot hävdvunnet språkbruk, vilket kunde leda till osäkerhet, om lagen över huvud kunde tillämpas på kyrkliga befattningshavare.

Jämtlands läns landstings förvaltningsutskott har ansett definitionen å begreppet »kommun» icke erforderlig samt definitionen å begreppet »kommunalmyndighet» icke fullt klarläggande.

Även *svenska landstingsförbundet* har funnit definitionen å begreppet »kommunalmyndighet» rätt vag och i behov av en närmare precisering.

Svenska stadsförbundet har icke velat ansluta sig till en formulering, som skulle göra det möjligt för tjänstemännen att påkalla förhandlingar med t. ex. drätselkontor, elektricitetsverk etc. Förhandlingsrätten måste riktas enbart mot de kommunala myndigheterna, icke mot underlydande verk.

Huruvida eller i vad mån arbetstagare i statens eller i kommuns tjänst skola med avseende å rätten att förhandla med arbetsgivaren vara likställda med arbetstagare i enskild tjänst har alltsedan frågan om en laglig reglering av denna rätt upptogs till behandling varit föremål för skilda uppfattningar. Ifrågavarande spørsmål har visserligen i huvudsak vunnit sin lösning genom 1936 års lag om förenings- och förhandlingsrätt, vilken äger tillämpning å förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare, dock icke beträffande sådana arbetstagare i statens eller kommunernas tjänst, som äro underkastade ämbetsmannansvar, och samma gränsdragning har sedermera bibehållits vid tillskapandet av en författningsmässigt reglerad förhandlingsrätt för statens tjänstemän. Emellertid hava de sakkunniga nu beträffande kommunernas befattningshavare föreslagit en sådan jämkning i den genom 1936 års lag uppdragna skiljelinjen, att denna visserligen fortfarande skulle komma till användning, men icke ensam utan i kombination med en annan, enligt vilken samtliga innehavare av befattningar, upptagna i kommunal lönestat eller tjänsteförteckning, skulle erhålla förhandlingsrätt enligt den nu föreslagna lagen. Detta skulle alltså innebära, att vissa kommunala befattningshavare, som för närvarande hava förhandlingsrätt enligt 1936 års lag, i stället skulle föras in under den föreslagna lagens tillämpningsområde. Som följd härav hava de sakkunniga föreslagit en motsvarande inskränkning i tillämpningsområdet för 1936 års lag. Såsom skäl för en dylik jämkning i statsmakternas tidigare beslut rörande denna fråga hava de sakkunniga framhållit, dels att frågan om ämbetsmannansvarets förefintlighet i många fall syntes svårare att avgöra när det gällde kommunala arbetstagare än när det gällde statliga, dels ock att icke alla de, som allmänt betecknades såsom tjänstemän, vore underkastade ämbetsmannansvar.

Departements-
chefen.

Vad det första av dessa båda skäl beträffar vill jag erinra, att detsamma redan beaktats vid tillkomsten av 1936 års lag men då icke ansetts böra till-

mätas någon avgörande betydelse. Att så icke heller nu bör vara fallet synes så mycket naturligare, som det ju denna gång gäller icke att draga en gräns mellan förhandlingsberättigade och ej förhandlingsberättigade arbetstagare utan endast att, samtidigt som de för närvarande från förhandlingsrätt utestängda arbetstagarna tillerkännas sådan rätt, rörande densamma meddela för dem särskilt avsedda bestämmelser. Efter ikraftträdandet av den nu ifrågasatta lagstiftningen måste med andra ord ett felaktigt antagande rörande förefintligheten eller icke av ämbetsmannans ansvar bliva av mindre betydelse än det för närvarande skulle vara, och detta för både vederbörande kommun och befattningshavare.

Beträffande härefter de sakkunnigas andra skäl för att ämbetsmannansvaret icke borde ensamt tjäna som gräns mellan 1936 års lag och den nu ifrågasatta, vill jag såsom min mening framhålla, att de sakkunniga synas hava fäst alltför stort avseende vid en allenast terminologisk fråga. De sakkunniga hava syftat till att under den av dem föreslagna lagen hänföra samtliga de kommunala befattningshavare, vilka enligt gängse beteckning äro »tjänstemän», men också endast dessa. Att detta syfte icke skulle uppnås genom ett antagande av de sakkunnigas förslag framgår dock redan av vad de sakkunniga själva erinrat om variationer olika kommuner emellan beträffande både förefintligheten och fullständigheten av lönestater och tjänsteförteckningar, samt har ytterligare påvisats i några remissyttranden. Oavsett detta bör emellertid enligt min mening problemet i första hand skärskådas från den synpunkten, att den nu ifrågasatta förhandlingsordningen såvitt möjligt bör göras tillämplig allenast för sådana befattningshavare, vilka icke hava behov av förhandlingsrätt enligt 1936 års lag. En förhandling enligt denna lag syftar regelmässigt till åstadkommande av kollektivavtal mellan parterna, och dessa äro därför under förhandlingen fullt jämbördiga. Såsom torde framgå av den tidigare redogörelsen för de sakkunnigas lagförslag och senare kommer att av mig vidare beröras, är däremot sakkunnigförslaget huvudsakligen avsett för sådana fall, då vederbörande kommun självständigt fattar beslut rörande tjänstemännens anställningsförhållanden. Förslaget syftar därför endast till att bereda tjänstemännen tillfälle att, innan kommunen fattar sådant beslut, i form av en förhandling framföra sina synpunkter och önskemål i frågan, därvid förhandlingen skall föras under kommunens ledning. I synnerhet för de befattningshavare, som redan hava eller önska få sina anställningsförhållanden reglerade genom kollektivavtal, kan således förhandlingsrätt enligt förslaget icke vara av samma värde som sådan rätt enligt 1936 års lag. Framförallt med hänsyn härtill anser jag mig icke kunna förorda, att samtliga innehavare av i kommunal lönestat eller tjänsteförteckning upptagna befattningar skola falla under den nu ifrågasatta lagen. Åtskilliga av dessa befattningshavare tillhöra nämligen otvivelaktigt den nyss åsyftade kategorien.

Vad jag sålunda framhållit synes tala för att avgränsningen mellan 1936 års lag och den nu ifrågasatta skedde med ledning av, huruvida vederbörande befattningshavares anställningsförhållanden vore eller kunde förväntas bliva

ordnade genom kollektivavtal eller icke. Under remissbehandlingen hava också röster höjts till förmån för en dylik skiljelinje. Densamma är emellertid uppenbarligen högst oklar och lämpar sig därför enligt min mening icke för lagtekniskt bruk. Då man i stort sett torde uppnå åsyftat resultat genom bibehållandet av nuvarande gränsdragning, har därför departementsförslaget gjorts tillämpligt allenast å sådana kommunala tjänstemän, som äro underkastade ämbetsmannaansvar. Såsom följd härav framlägger jag icke nu något förslag till ändrad lydelse av 1 § i 1936 års lag.

Både tidigare och i detta ärende har framhållits, att man i avsaknad av en allmän tjänstemannalagstiftning har svårt att på ett för en var tydligt sätt avskilja de grupper befattningshavare i allmän tjänst, vilka böra få sin förhandlingsrätt reglerad genom särbestämmelser. Även om detta påstående äger sin riktighet, är jag dock icke beredd att av sådan anledning, samtidigt som jag förordar en avsevärd minskning av den i förhandlingsrättshänseende bestående klyftan mellan olika arbetstagare, jämväl förorda omedelbart igångsättande av en utredning i och för åstadkommandet av en tjänstemannalagstiftning.

I likhet med de sakkunniga finner jag icke erforderligt att i den ifrågasatta lagen särskilt reglera frågan om cheftjänstemännens ställning. Utöver vad de sakkunniga härutinnan anfört vill jag endast framhålla, att det står kommun öppet att vid förhandling enligt förslaget låta sig företrädas av den eller dem, som kommunen anser kunna bäst tillvarataga kommunens intressen, samt att vid sådan förhandling för kommunen bindande avtal sällan eller aldrig lärer komma att träffas.

Med hänsyn till i annan lagstiftning begagnad terminologi anser jag, i likhet med de sakkunniga, nödvändigt att i den nu ifrågasatta lagen närmare angiva vad däri avses med begreppen kommun och kommunalmyndighet. Vad angår de i terminologiskt hänseende framställda anmärkningarna mot de sakkunnigas avfattning av begreppet kommun synes vid anmärkningarnas framställande tillräcklig hänsyn icke hava tagits till den skiftande innebörd kommunbegreppet språkligt sett äger; för att emellertid något missförstånd eller någon oklarhet härutinnan icke skall vara att befara, har ett redaktionellt förtydligande vidtagits på denna punkt. Vad beträffar begreppet kommunalmyndighet synas därunder icke böra innefattas, jämte kommuns beslutande, verkställande eller förvaltande organ, jämväl underlydande verk och inrättningar. I den mån förvaltning och verkställighet i kommunallagstiftningens mening icke tillkomma kommunala verk och inrättningar, synas dessa icke böra utan särskilt uppdrag av kommunen företräda denna vid förhandlingar.

Kommuns och tjänstemäns representation vid förhandlingar.

De sakkunniga.

Vad angår frågan om vem som skall representera kommun vid förhandlingar hava de sakkunniga påpekat, att i en del nu gällande lokala förhandlingsordningar föreskrivits, att visst kommunalt organ hade att företräda kom-

munen, i flertalet fall lönenämnd. Enligt de sakkunnigas mening talade åtskilliga skäl mot att i en allmän författning införa närmare bestämmelser härom. Oavsett att därigenom skulle nödvändiggöras vissa ändringar i kommunallagarna, syntes en likformig representation synnerligen svår att åvägbringa med hänsyn till den skiftande art av kommunala sammanslutningar, som avsåges i lagförslaget. Härtill komme, att de sakkunniga icke funnit riktigt att stadga föreskrift om att kommunen alltid skulle företrädas av samma kommunala organ. Avgörandet vem eller vilka som skulle företräda kommunen borde ske med hänsyn till arten av den fråga, som skulle bliva föremål för förhandling. Funne kommunen ur sin synpunkt det mer lämpligt att låta sig företrädas av en eller flera personer, som icke tillhörde kommunal myndighet, borde detta vara kommunen obetaget. Framför allt med hänsyn till att vissa slag av kommuner bildat sammanslutningar med uppgift just att tillvarata kommunernas arbetsgivarintressen, syntes det oriktigt att icke låta kommunerna, där de funne det önskvärt, låta sig representeras av förhandlingsexperter från angivna sammanslutningar.

Beträffande tjänstemännens representation vid förhandlingar hava de sakkunniga till en början funnit uppenbart, att de nu ifrågasatta bestämmelserna icke borde reglera annan form av förhandlingar än den, som innefattade förhandling mellan kommun och tjänstemannaorganisation. I den mån en oorganiserad grupp av tjänstemän eller en enskild tjänsteman ville komma till tals med kommunal myndighet, fölle sådana överläggningar utanför den föreslagna lagen.

De sakkunniga hava vidare haft att taga ståndpunkt till frågan, om *alla* de av tjänstemännen bildade föreningarna skulle erhålla förhandlingsrätt enligt författningen. Redan den omständigheten, att vid regleringen av stats-tjänstemännens förhandlingsrätt stadgats en form för erkännande, gäve härvidlag enligt de sakkunnigas mening erforderlig vägledning. Om det ansetts nödvändigt att giva förhandlingsrätt endast åt vissa statstjänstemannaorganisationer, syntes det än nödvändigare, när det gällde de kommunala tjänstemännen, att införa en motsvarande ordning med hänsyn till den mångfald sammanslutningar av kommunala tjänstemän som förefunnes. Frågan huruvida sanktion skulle vara förutsättning för att en förening skulle erhålla förhandlingsrätt ansågo de sakkunniga sålunda böra besvaras jakande.

Beträffande härefter spørsmålet, åt vem befogenheten att meddela dylik sanktion borde givas, hava de sakkunniga, efter det de på angivna skäl funnit vederbörande kommun icke böra ifrågakomma, anfört bland annat följande:

Under sådana förhållanden synes man böra överväga, huruvida befogenheten att erkänna förening såsom förhandlingsberättigad lämpligen bör överlämnas åt Kungl. Maj:t eller åt ett statligt lokalt eller centralt organ.

Det lokala organ, som här närmast skulle komma ifråga, vore vederbörande länsstyrelse. Oavsett den omständigheten, att en viss oenhetlighet även vid länsstyrelsernas bedömande vore att befara, synes det mindre lämpligt att ytterligare pålägga dessa redan förut hårt belastade myndigheter denna för dem ganska främmande uppgift. Å andra sidan anse de sakkunniga, att befogenhet att erkänna kommunal tjänstemanna-förening icke behöver, såsom

beträffande statstjänstemannaföreningarna, förbehållas Kungl. Maj:t. Av de centrala statliga myndigheter, vilka under nu angivna förhållanden närmast ifrågakomma, är enligt de sakkunnigas mening socialstyrelsen den myndighet, som bör erhålla ifrågavarande uppgift. Redan genom en hänvisning till de likartade befogenheter, styrelsen erhållit i 3 kapitlet av lagen om förenings- och förhandlingsrätt, synes detta förslag vara motiverat. Kommunernas anspråk på medinflytande vid godkännandet av organisationerna torde kunna tillgodoses genom att socialstyrelsen, i den mån så finnes erforderligt, inhämtar yttrande från vederbörande kommun, innan frågan avgöres.

Den begränsning av de förhandlingsberättigade föreningarnas antal, som ligger däri, att endast av socialstyrelsen godkända föreningar erhålla förhandlingsrätt, finna de sakkunniga emellertid icke tillfyllest. En ytterligare inskränkning har synts nödvändig av följande skäl.

Garanti måste i möjligaste mån skapas för att de kommunala myndigheterna icke överhoppas med göromål, som sammanhånga med förhandlingsrätten för tjänstemännen. Nödvändigheten av att begränsa de förhandlingsberättigade föreningarnas antal och därigenom minska göromålen omfattning är större, när det gäller kommunala myndigheter, än när fråga är om statliga. De kommunala myndigheterna bestå ju, i motsats till dem som vid förhandling representera staten gentemot tjänstemännen, till större delen av valda förtroendemen. Alltför stor belastning av de kommunala förtroendemännens arbetsböda synes böra undvikas, även om härigenom en viss inskränkning göres i tjänstemännens föreningsrätt.

Redan den omständigheten att, såsom föreslagits, socialstyrelsen och icke Kungl. Maj:t skall avgöra frågan, huruvida en personalförening skall tillerkännas rätt att uppträda såsom förhandlande part, synes göra det nödvändigt att i lagen införa bestämmelser, som gör det möjligt för socialstyrelsen att begränsa antalet sanktionerade föreningar. En prövning enbart på skälighetsgrunder utan att lagen ger någon närmare anvisning kan bliva en för ämbetsverket svårlöst och ömtålig uppgift och skulle sannolikt leda till att ett långt större antal föreningar erhöle förhandlingsrätt än som ur såväl kommunernas som tjänstemännens synpunkt vore önskvärt.

Önskemål om en begränsning av de förhandlingsberättigade föreningarnas antal ha vid uppregade tillfällen uttalats i de yttranden, som förekommit i samband med antagandet av förhandlingsordningarna för privatanställda och statens tjänstemän. Denna inställning hos tjänstemännen synes i fråga om 1936 års lag ha varit en av anledningarna till att det i lagens 3 kapitel särskilt reglerade förhandlingsförfarandet träder i tillämpning endast om *huvudorganisation* av arbetstagare genom anmälan hos socialstyrelsen påkallar förfarandets tillämpning.

Vid begränsning av föreningarnas antal kan skillnad göras mellan riksorganisationer och fristående lokala organisationer. En riksorganisation utgör en sådan sammanslutning, som principiellt står öppen för arbetstagare av ett visst slag inom hela riket. En fristående lokal förening är däremot avsedd att omsluta arbetstagare inom ett mer eller mindre lokalt begränsat område.

Därest förhandlingsrätten principiellt inskränktes till det förra slaget av kommunala tjänstemannaorganisationer, skulle enligt de sakkunnigas mening flera fördelar vinnas, utan att avsevärda svårigheter uppstode vid tillämpningen av bestämmelsen eller ett oskäligt ingrepp i föreningsfriheten gjordes. Den främsta anmärkningen skulle väl ligga däri, att ett system av enbart riksorganisationer skulle förhindra ett samfällt uppträdande av en kommuns samtliga tjänstemän gentemot kommunen. Härvid bör emellertid påpekas, att riksorganisationssystemet icke betager alla lokalföreningar förhandlings-

rätt. En lokalförening, som är ansluten till en erkänd riksförening, äger givetvis förhandlingsrätt, i den mån riksorganisationen delegerar sådan rätt. I vilken utsträckning förhandlingsrätten skall utövas av riksorganisationen eller av lokalavdelningen är en inre fråga för organisationen. Bestämmandet av huruvida riksförening föreligger kan möjligen bli svårt i den mån föreningen visserligen anger sig avse att omfatta kommunala tjänstemän inom hela riket men faktiskt icke omsluter mer än en eller ett par orter. De sakkunniga vilja därvid hävda, att vid bedömandet största möjliga hänsyn bör tagas till att riksorganisationer i allmänhet utveckla sig ur lokala organisationer, och att sålunda en riksorganisation bör antagas vara för handen, även om den faktiskt har medlemmar endast på ett mindre antal orter. Däremot bör givetvis icke en organisation, som genom sitt namn blott giver sig skenet av att vara riksorganisation men i verkligheten fyller en rent lokal uppgift, anses vara riksorganisation.

Fördelarna av att begränsa de erkända föreningarna till riksorganisationer äro flera. Till en början äro de kommunala tjänstemännen för närvarande regelmässigt organiserade i riksorganisationer, antingen direkt eller genom underavdelningar, tillhörande riksorganisation. Fristående lokalföreningar torde knappast förekomma. Det ingrepp, som skulle göras i föreningsfriheten, är sålunda i praktiken av ringa betydelse. Om systemet med riksorganisationer kommer till användning, vinnes den såväl för tjänstemännen som för kommunerna viktiga fördelen, att den nu föreslagna författningen kan väntas få en någorlunda enhetlig tillämpning. Skulle man genom lagstiftningen öppna väg för bildande av en mängd nu obefintliga fristående lokala föreningar, kunde man befara, att i ett sådant system förhandlingsordningen komme att tolkas på olika sätt i olika kommuner. Genom att de fristående lokala avdelningarna uteslutas från förhandlingsrätt, vinnes vidare fördelen av att man i större utsträckning än annars i själva sakfrågorna vid förhandlingarna kan komma till enhetlig tolkning av likalydande bestämmelser i olika kommuners reglementen och övriga bestämmelser, som angå tjänstemännen. Denna vinst av riksorganisationssystemet synes icke vara minst beaktansvärd.

Såsom beteckning för den grupp av föreningar, som skulle tillerkännas förhandlingsrätt, ha de sakkunniga valt ordet riksorganisation. I begreppet torde innefattas såväl de av flera avdelningar bestående riksorganisationerna (ofta kallade riksförbund), som ock de organisationer, som icke hava underavdelningar (ofta kallade riksföreningar). Fråga kan uppstå, huruvida de förefintliga sammanslutningarna av riksförbund och riksföreningar, som ofta benämnas centralorganisationer, skola anses såsom riksorganisationer i förslagets mening. Centralorganisationerna äga ofta ett visst utredande eller rådgivande inflytande gentemot riksförbunden och riksföreningarna. Med hänsyn till att de senare i regel äro mer homogena än centralorganisationerna och i större grad utrustade med befogenheter att bestämma den fackliga politiken samt normalt kunna väntas företräda medlemmar eller anslutna avdelningar i de olika avseenden, som beröras i lagförslaget, torde det vara rimligt, att i regel icke centralorganisationerna utan riksförbunden och riksföreningarna anses utgöra de riksomfattande organisationerna.

De sakkunniga ha icke ansett erforderligt att uppställa krav på att ett visst antal medlemmar skola vara anslutna till organisationen för att densamma skall vinna erkännande. Ej heller ha de sakkunniga funnit nödigt stadga, att en viss proportionell del av tjänstemännen inom en kommun skall tillhöra förening för att den i förhållande till kommunen skall erhålla förhandlingsrätt. Uppställande av det förstnämnda kravet skulle nämligen innebära, att en del föreningar, avsedda att företräda en viss fackgrupp av kommunala arbetstagare, skulle falla utanför lagen, även om såsom villkor för erkännande

sattes ett ganska lågt tal. Vad fordran å en viss proportionell anslutning beträffar, har visserligen i en del nu gällande lokala förhandlingsordningar såsom villkor för förhandlingsrätt uppställts en regel om 50 procents anslutning, eller med andra ord en regel, likartad med den, som återfinnes i 1931 års tillägg till 3 § i 1920 års lag om medling i arbetsvister, sedermera upptagen i 1936 års lag om förenings- och förhandlingsrätt. Emellertid synes ej heller en sådan begränsning i detta sammanhang vara lämplig redan av det skälet, att flera riksorganisationer av kommunala tjänstemän inom visst fack icke hava mer än en eller ett par representanter i varje kommun.

På socialstyrelsen ankommer enligt de sakkunnigas förslag dels att avgöra, huruvida en förening är riksorganisation i den mening, de sakkunniga angivit, dels ock att verkställa en prövning av huruvida en riksorganisation i förhållande till viss kommun skall tillerkännas förhandlingsrätt. Man skulle visserligen kunna tänka sig en ordning sådan, att förening, som är riksomfattande, utan vidare skulle vara förhandlingsberättigad i förhållande till alla rikets kommuner. Ett dylikt system skulle emellertid leda till den egendomliga konsekvensen, att en förening kunde bli förhandlingsberättigad även gentemot kommun, i vilken icke finnes några till föreningen anslutna tjänstemän. En förutsättning för rätten att förhandla måste emellertid vara att riksorganisationen har medlemmar bland tjänstemännen inom den beträffande kommunen, och förhandlingsrätt för förening kan därför endast tillerkännas förening i förhållande till viss eller vissa kommuner.

För att socialstyrelsen skall kunna pröva, huruvida enligt givna förutsättningar förhandlingsrätt skall tillerkännas viss förening, erfordras föreskrifter om upplysningsplikt från föreningens sida angående vissa väsentliga förhållanden inom föreningen. De sakkunniga ha fördenskull föreslagit skyldighet för förening att vid ansökan om förhandlingsrätt till socialstyrelsen bifoga uppgifter om förenings styrelse, stadgar samt antalet medlemmar inom den eller de kommuner, ansökningen avser. De i hithörande avseende föreslagna reglerna överensstämma i allt väsentligt med motsvarande bestämmelser i den för statstjänstemännen gällande förhandlingsordningen. Allenast den skiljaktigheten föreligger, att organisationen regelmässigt skall uppgiva ej blott medlemsantalet i den eller de beträffande kommunerna utan även hela organisationens ungefärliga medlemsantal. Den senare uppgiften synes nödvändig för socialstyrelsens bedömande av frågan, huruvida riksorganisation föreligger. Givetvis får den i lagen stadgade uppgiftsskyldigheten icke föranela till antagande, att organisationen i övrigt är befriad från uppgiftsskyldighet till socialstyrelsen. Erfordras kompletterande upplysning, måste förening anses skyldig giva även sådan.

De sakkunniga hava slutligen framhållit, att tjänstemannaorganisationerna borde äga rätt att, utan inblandning från motparten, utse det representantskap vid förhandlingar, som de funne lämpligt.

Yttranden.

Beträffande kommuns representation vid förhandlingar har *Kronobergs läns landstings förvaltningsutskott* ansett det böra av lagtexten tydligt framgå, att kommun ägde uppdraga åt av kommuner av samma slag bildad sammanlutning att å kommunens vägnar förhandla.

De sakkunnigas förslag rörande vilka tjänstemannaorganisationer, som skulle äga förhandlingsrätt, har i yttrandena föranlett uttalanden i skilda riktningar.

Sveriges socialvårdsfunktionärers riksförbund har understrukit vikten av, att inga krav uppställdes att en riksorganisation skulle omfatta ett visst miniantal medlemmar för att komma i åtnjutande av förhandlingsrätt, ty detta skulle kunna hindra uppkomsten av ur andra synpunkter önskvärda specialförbund. *Sveriges kommunaltjänstemannaförbund* å andra sidan har befarat, att syftemålet med förslaget i denna del, nämligen att begränsa de kommunala myndigheternas arbetsbörda, icke skulle ernås, därest även de mest specialbetonade riksorganisationerna vunne erkännande. Ej heller skulle detta innebära någon förmån för tjänstemännen utan tvärtom försvåra ett enhetligt uppträdande från deras sida. Socialstyrelsen borde därför vid erkännandet av riksorganisationerna tillämpa en restriktiv politik. Även *tjänstemännens centralorganisation* har förutsatt, att socialstyrelsen komme att iakttaga en viss återhållsamhet vid tillerkännandet av förhandlingsrätt åt organisationerna.

Sveriges folkskolläraryrkesförbund har ansett förhandlingsrätt icke böra förvägras sådana riksorganisationer, som företrädde viss grupp av befattningshavare på arbetsområdet i fråga, exempelvis folkskolans manliga lärare, och som vid jämförelse med motsvariga yrkesorganisationer kunde uppvisa en procentuellt hög medlemsanslutning och hade medlemmar i så gott som samtliga landets cirka 2,400 kommuner. Då i nästan alla dessa finnes folkskollärare anställda, syntes förhandlingsrätt böra kunna beviljas riksorganisation, omfattande befattningshavare vid folkskolan, gentemot samtliga kommuner och icke behöva sökas för varje särskild kommun. Även *Sveriges allmänna folkskolläraryrkesförbund* har förordat, att en riksorganisation med medlemmar i de flesta kommuner måtte kunna bli förhandlingsberättigad i förhållande till rikets alla kommuner. Vad de sakkunniga häremot anmärkt, nämligen att en förening då kunde bli förhandlingsberättigad gentemot en kommun, i vilken ej finnes någon till föreningen ansluten tjänsteman, borde icke tillerkännas avgörande betydelse, enär i sådant fall föreningen uppenbarligen saknade anledning påkalla förhandling.

Sveriges folkskolläraryrkesförbund har ifrågasatt, huruvida det ej vore lämpligare och ur teknisk synpunkt enklare, om en riksorganisation kunde tillerkännas förhandlingsrätt gentemot alla de kommuner, i vilka medlemmar av organisationen finnes.

Svenska stadsförbundet har ifrågasatt, om förhandlingsrätt borde tillerkännas riksorganisation »i förhållande till kommunen». En sådan anordning syntes påkalla ett omständligt och onödigt skrivi. Naturligen borde förhandlingar ifrågakomma endast om riksorganisationen i respektive kommun hade rimligt antal medlemmar — eventuellt i själva lagen procentuellt angivet. Men det vore väl icke omöjligt att i annan ordning garantera denna begränsning, t. ex. genom en föreskrift, att förhandlingar med kommunen kunde påkallas först sedan det före förhandlingarnas inledande styrkts, att organisationen hade en förutsatt anslutning på platsen. Det torde då böra tillkomma socialstyrelsen att slita eventuellt uppkommande tvister mellan organisationen och vederbörande kommun.

Domkapitlet i Växjö stift har berört konsekvensen i visst avseende av de

sakkunnigas förslag, att förhandlingsrätt skall gälla i förhållande till viss kommun. Domkapitlet framhåller nämligen, att det särskilt beträffande kyrkomusikerkåren är vanligt, att fråga om ändrade avlöningvillkor m. m. upptages till behandling då befattning är vakant. Det skulle då såsom regel inträffa, att vederbörande organisation för tillfället ej ägde någon medlem i kommunen och därmed ej heller någon förhandlingsrätt. Domkapitlet föreslår, att förening, som i övrigt uppfyller stadgade villkor, må erhålla generell förhandlingsrätt gentemot rikets samtliga kommuner. — *Kammarkollegium* understryker befogenheten av domkapitlets uttalande om olägenheterna i detta hänseende av sakkunnigförslaget. Kollegium anser det böra övervägas, huruvida icke för handlingsrätt gentemot viss kommun borde uppställas allenast den fordran att till vederbörande riksorganisation hänförbar tjänst funnes inrättad i kommunen.

Svenska landstingsförbundet har yttrat:

Av de sakkunnigas motiv framgår, att som riksorganisation skall kunna godkännas förening, som endast är representerad i några få kommuner, och något krav har ej uppställts, att ett visst antal medlemmar av en befattningshavargrupp inom kommunen skall vara ansluten till gruppens riksorganisation, för att denna skall erhålla förhandlingsrätt gentemot kommunen. Det förekommer emellertid, att vissa medlemmar i en befattningshavargrupp äro anslutna till en organisation och andra medlemmar till en annan dylik organisation. Erfarenheten har visat, att det mången gång kan vara förenat med besvärligheter att behöva förhandla med båda dessa organisationer. Man synes därför kunna ifrågasätta, om man icke i analogi med vad som skett i lagen om förenings- och förhandlingsrätt bör uppställa det kravet, att organisation, för att den skall tillerkännas förhandlingsrätt, bör omfatta minst 50 procent av de organiserade medlemmarna i kommunen i den ifrågavarande befattningshavargruppen.

Arbetsförmedlingstjänstemännens riksförbund har ansett rätten att förhandla för en och samma tjänstemannagrupp böra tillerkännas endast åt en riksorganisation, nämligen den, som hade det största medlemsantalet bland tjänstemännen i fråga.

Älvsborgs läns landstings förvaltningsutskott har förordat, att — till undvikande av olägenheterna för de kommunala organen att behöva förhandla med flera föreningar rörande anställnings- och lönevillkor för en och samma personalgrupp — förhandlingsrätt medgäves organisation i förhållande till kommun endast om organisationen omfattade minst 50 procent av de organiserade befattningshavarna i de personalgrupper, som organisationen omfattade. Härav framginge, att i socialstyrelsens beslut om förhandlingsrätt även borde angivas, för vilka personalgrupper sådan rätt gällde. Rörande sådant beslut borde socialstyrelsen vara skyldig att omedelbart underrätta kommunen. Det kunde även ifrågasättas, huruvida det icke uttryckligen borde åläggas styrelsen att, innan förhandlingsrätt beviljades, infordra kommunens yttrande.

Stadsfullmäktige i Falun hava hemställt, att förhandlingsrätt måtte kunna av socialstyrelsen medgivas även till riksorganisation icke ansluten förening av tjänstemän inom viss kommun, därest föreningen funnes i nöjaktig grad

representera tjänstemännen eller vissa grupper bland dem. *Länsstyrelsen i Kopparbergs län* har ansett frågan härom böra tagas under övervägande.

Socialstyrelsen har anfört:

En mycket viktig fråga i den föreslagna lagstiftningen gäller spörsmålet om vem som skall tillerkännas förhandlingsrätt å tjänstemannasidan. Självfallet är, att endast en organisation av tjänstemän skall erhålla sådan rätt och endast en sådan organisation, som vunnit viss fasthet. Fråga är emellertid, om alla dessa tjänstemannaorganisationer skola erhålla förhandlingsrätt eller om man som villkor för dylik rätt skall kräva erkännande i viss ordning. De sakkunniga erinra om att statsmakerna vid godkännandet av förhandlingsordningen för statstjänstemännen föreskrivit, att förhandlingsrätt endast skall tillkomma av Konungen godkända tjänstemannaorganisationer. Utan att ingå närmare på frågan förklara de sakkunniga, att det synes än nödvändigare, när det gäller de kommunala tjänstemännen, att införa en motsvarande ordning med hänsyn till den mångfald sammanslutningar av kommunala tjänstemän, som förefinnes. Socialstyrelsen vill för sin del erinra om vad de sakkunniga rörande förhandlingsordning för statens tjänstemän i sitt betänkande (statens off. utredn. 1936: 41) anfört i frågan å sid. 92—96. Där framhålles, att varje av tjänstemän bildad organisation borde erhålla förhandlingsrätt och att man allenast borde kräva en anmälan hos myndigheten av de organisationer, som önskade begagna sig av förhandlingsrätten. I yttrandet över nämnda betänkande gjorde socialstyrelsen gällande, att de sakkunniga hade anfört övertygande skäl mot införandet i någon form av erkännande eller registrering såsom villkor för förhandlingsrättens utövande. Styrelsen ifrågasatte endast om icke en föreskrift borde lämnas i anslutning till stadgandet i 2 § första stycket i lagen om förenings- och förhandlingsrätt, vari anges, att föreningen enligt stadgarna skall hava att tillvarataga medlemmarnas intressen rörande anställningsvillkor och dylikt. Styrelsen är fortfarande av samma uppfattning och anser vad sålunda anförts vara tillämpligt jämväl å en förhandlingsordning för kommunala tjänstemän. Ehuru statsmakerna i fråga om förhandlingsrätt för statstjänstemännen krävt erkännande av organisation såsom förutsättning för dylik rätt, torde det finnas anledning att se annorlunda på saken, då det gäller genomförandet av en lagstadgad förhandlingsordning på det kommunala arbetsområdet. Styrelsen vill erinra om att alla föreningar, oberoende av erkännande eller registrering, äga förhandlingsrätt enligt 1936 års lag. Denna ståndpunkt är givetvis även den ur principiella synpunkter riktiga. Förhandlingsrätt genom den förening, som vederbörande tillhör, måste anses utgöra en allmän medborgerlig rättighet. För att man skall frångå denna ståndpunkt, måste mycket starka skäl anföras. Sådana omständigheter föreligga ingalunda i förevarande fall. Några större olägenheter kunna icke uppstå, om en kommunal myndighet skulle nödgas föra förhandlingar med flera tjänstemannaföreningar. Förhandlingar kunna nämligen avslutas när helst den av myndigheten utsedde ordföranden så finner lämpligt. Med den utveckling, som organisationsväsendet nått i vårt land, icke minst vad angår de kommunala befattningshavanden, finnes för övrigt ingen anledning befara att de kommunala myndigheterna skola bliva otillbörligt besvärade av organisationer, som icke kunna göra anspråk på att betraktas som representativa för mera betydande arbetstagargrupper. I den mån konkurrens mellan organisationer gör sig gällande på arbetsmarknaden, tillkommer det näppeligen lagstiftningen att råda bot däremot.

Socialstyrelsen vill alltså hemställa, att i lagen icke uppställs krav på erkännande för rätten att förhandla i enlighet med lagens bestämmelser. I stället torde man i lagen böra uppställa krav på att en förening för vinnande

av förhandlingsrätt skall hava ernått viss fasthet, manifesterad genom att den äger rättskapacitet. Detta innebär, att föreningen antagit stadgar och valt styrelse. Tillika torde det vara lämpligt föreskriva, att föreningen enligt stadgarna skall hava att tillvarataga medlemmarnas intressen rörande anställningsvillkor och dylikt. Eventuellt torde man därjämte kunna föreskriva, att föreningen skall representera förslagsvis 25 procent av de anställda inom ifrågavarande grupp för att den skall äga förhandla med vederbörande kommun om tjänstemännens angelägenheter. Däremot behöver man icke kräva, att föreningen som medlemmar uteslutande skall hava kommunala tjänstemän. Det i lagen om förenings- och förhandlingsrätt accepterade begreppet huvudorganisation synes böra komma till användning även i förevarande lagstiftning. Detta begrepp skulle då tolkas på samma sätt som skett i 1936 års lag. Genom de villkor för förhandlingsrätt, som nu angivits, synes kravet på en tillräcklig stabilitet i föreningsväsendet vara väl tillgodosett. Slutligen torde det vara lämpligt uppställa ett krav på att föreningen presenterat sig inför kommunen genom en anmälan med därvid fogade erforderliga uppgifter. En sådan presentation behövs bland annat för att de kommunala myndigheterna skola äga kännedom om vilka föreningar som de enligt 5 § i lagen skola bereda tillfälle att taga del av förslag till nya eller ändrade anställnings-, arbets- eller avlöningsvillkor.

De sakkunniga gå emellertid ännu längre än till att blott uppställa ett allmänt krav på erkännande såsom villkor för förhandlingsrätt. De förorda nämligen, att endast sådan förening av tjänstemän, som omfattar hela riket — av de sakkunniga kallad riksorganisation — skall kunna erhålla erkännande. Avsikten härmed angives vara, att man därigenom skulle vinna en begränsning av de förhandlingsberättigade organisationerna och samtidigt en enhetlighet i tillämpningen av lagen. Givet är, att socialstyrelsen, som av principiella skäl motsätter sig kravet på erkännande, så mycket mindre kan ansluta sig till den ytterligare begränsning av möjligheten för en organisation att bliva förhandlingsberättigad, som ligger i villkoret, att fråga skall vara om en riksorganisation. Ingen anledning synes föreligga att icke bevilja förhandlingsrätt för en lokal tjänstemannaorganisation, som fyller berättigade krav på representativitet och fasthet. Det i förenings- och förhandlingsrättslagen accepterade begreppet huvudorganisation synes härvidlag, såsom styrelsen redan tidigare anfört, lämpligen böra komma till användning, och detta även om krav på erkännande uppställas i författningen.

För den händelse emellertid ett villkor om erkännande anses böra införas i lagen, uppkommer fråga om vem som skall lämna ett dylikt erkännande. De sakkunniga hava, enligt styrelsens uppfattning på fullgoda skäl, avvisat tanken på att erkännande skulle lämnas av vederbörande kommun eller lokalt av en statlig myndighet, d. v. s. närmast länsstyrelsen. Det återstår sålunda att lämna befogenheten antingen åt Kungl. Maj:t eller åt en central statlig myndighet, vilken i sådant fall synes böra utgöras av socialstyrelsen. De sakkunniga hava icke närmare diskuterat alternativet, att erkännande skulle lämnas av Kungl. Maj:t, utan angiva blott, att befogenheten att erkänna kommunal tjänstemannaförening icke behöfde såsom beträffande statstjänstemannaföreningarna förbehållas Kungl. Maj:t. I stället förorda de sakkunniga att nämnda befogenhet skall överlåtas på socialstyrelsen, varjämte de framhålla, att styrelsen erhållit likartade befogenheter genom tredje kapitlet i lagen om förenings- och förhandlingsrätt.

Styrelsen vill i anledning av vad de sakkunniga sålunda anfört framhålla, att styrelsen vid fråga om registrering av arbetstagarorganisation enligt lagen om förenings- och förhandlingsrätt endast har att undersöka om de förut-

sättningar föreligga, som lagen uppställer för att registrering må äga rum. Styrelsen har alltså därvidlag icke att utöva någon diskretionär prövning. Just detta är emellertid avsikten att införa på förevarande område genom villkoret om att erkännande skall krävas för förhandlingsrätt. Även om under sådana omständigheter vissa skäl tala mot att å socialstyrelsen lägga uppgiften att lämna erkännande åt de kommunala tjänstemannaorganisationerna, vill styrelsen likväl icke motsätta sig de sakkunnigas förslag härutinnan, därest nu erkännande anses böra krävas såsom villkor för förhandlingsrätt.

Stadsfullmäktige i Lysekil hava ansett, att även en fristående lokal organisation eller en kommuns samtliga arbetstagare borde äga påkalla förhandling. Genom förbehåll om förhandlingsrätt enbart för riksorganisationer torde små och mindre bärkraftiga kommuner hava att emotse anspråk på samma bestämmelser som de, vilka tillämpades i större kommuner.

Departements
chefen.

Med anledning av vad de sakkunniga anført beträffande kommuns representation vid förhandling vill jag nu endast framhålla, att kommunen torde böra företrädas av den kommunalmyndighet, som har att handlägga den fråga, varom förhandling skall föras, eller av ombud för denna myndighet. Såsom dylikt ombud bör givetvis kunna uppträda representant för sammanslutning med syfte att tillvarataga visst eller vissa slags kommuners intressen såsom arbetsgivare. Nu förevarande fråga torde jag få tillfälle att närmare beröra vid behandlingen av departementsförslagets särskilda bestämmelser.

Vad angår tjänstemännens representation vid sådan förhandling, varom bestämmelser nu skola meddelas, är jag med de sakkunniga ense därom, att å tjänstemannasidan sådan förhandling skall föras av en tjänstemannaorganisation. Huruvida en sådan organisation för att kunna påkalla förhandling bör, såsom de sakkunniga föreslagit, hava vunnit erkännande i någon form, kan givetvis vara föremål för en viss tvekan. Socialstyrelsen har såsom stöd för en motsatt uppfattning gjort gällande, att förhandlingsrätt genom sin organisation vore en varje arbetstagare tillkommande medborgerlig rättighet; och styrelsen har i detta sammanhang erinrat om, att alla föreningar, oberoende av erkännande eller registrering, äga förhandlingsrätt enligt 1936 års lag. Samtidigt som jag anser mig böra i princip medgiva riktigheten av förstnämnda påstående vill jag emellertid erinra, att ehuru sakkunnigbetänkandet med förslag rörande förhandlingsordning för statstjänstemän i nu förevarande fråga var grundat på en uppfattning motsvarande den för vilken socialstyrelsen nu gjort sig till tolk, riksdagen dock i likhet med Kungl. Maj:t ansåg skäl föreligga för att endast i viss ordning erkända föreningar skulle äga förhandlingsrätt gentemot statens myndigheter. Då med bestämmelsen härom avsetts att förebygga de olägenheter, som en obegränsad förhandlingsrätt kunde befaras medföra för nämnda myndigheter, och då man kan hava anledning hysa liknande farhågor för de kommunala myndigheternas vidkommande, biträder jag de sakkunnigas förslag i nu förevarande del.

Lämpligt torde vara att, såsom de sakkunniga föreslagit, åt socialstyrelsen uppdrages att handhava frågor rörande tillerkännande av förhandlingsrätt.

Av styrelsens remissyttrande framgår, att styrelsen icke velat motsätta sig en dylik anordning.

För att skapa ytterligare garanti mot att de kommunala myndigheterna överhoppas med göromål i samband med tjänstemännens förhandlingsrätt hava de sakkunniga jämväl föreslagit, att dylik rätt endast skulle tillerkännas s. k. riksorganisationer, varmed avses sammanslutningar, som principiellt stå öppna för arbetstagare av visst eller vissa slag inom hela riket. Därigenom skulle enligt de sakkunnigas mening även vinnas den fördelen, att den nu föreslagna författningen kunde väntas få en någorlunda enhetlig tillämpning samt att man i större utsträckning än eljest kunde komma till enhetlig tolkning av likalydande bestämmelser rörande anställningsförhållandena i olika kommuner. Ehuru vad de sakkunniga sålunda anfört synes värt allt beaktande, vill jag dock icke förorda, att förhandlingsrätt ovillkorligen förbehålles riksorganisationer. Fall kunna nämligen tänkas, då en rent lokal förening vunnit sådan anslutning bland viss eller vissa grupper av tjänstemän i en kommun, att föreningen icke rimligen bör förvägras förhandlingsrätt. Som regel synes dock sådan rätt icke böra tillerkännas smärre lokala föreningar, vilka utan större svårigheter skulle kunna ansluta sig till riksomfattande organisationer inom vederbörande befattningshavargrupper.

I likhet med de sakkunniga anser jag icke lämpligt att uppställa ovillkorliga krav på viss medlemsanslutning, vare sig absolut eller procentuell, för att en förening skall kunna vinna erkännande såsom förhandlingsberättigad.

Vid utöandet av den socialstyrelsen tillerkända prövningsrätten synes mig styrelsen böra framgå med en viss varsamhet. Såvitt speciella tjänstemannagrupper hava reella särintressen att tillvarataga, böra härför bildade föreningar sålunda icke fränkännas förhandlingsrätt. Ej heller bör prövningsrätten så handhavas, att det blir en undantagslös regel, att av flera föreningar med ungefärligen samma syftemål allenast en tillerkännes förhandlingsrätt. Men en gallring bland de sökande föreningarna bör däremot ske, där en sådan åtgärd, jämte det den kan antagas komma att lätta kommunalmyndigheternas arbete, riktar sig allenast mot förening, som påtagligen icke är ägnad att giva representativt uttryck för vederbörande tjänstemäns intressen.

Emot de sakkunnigas förslag, att förening skulle tillerkännas förhandlingsrätt allenast i förhållande till viss eller vissa kommuner, hava erinringar framställt i några yttranden. Förslaget har av de sakkunniga motiverats därmed, att eljest en förening kunde bliva förhandlingsberättigad gentemot kommun, i vilken icke funnes några till föreningen anslutna tjänstemän. Häremot vill jag dock framhålla, att en förening uppenbarligen icke äger utöva förhandlingsrätt gentemot en kommun, i förhållande till vilken den ej har några intressen att tillvarataga. Då därtill kommer, att den nu förevarande bestämmelsen säkerligen skulle bereda såväl de riksomfattande organisationerna som socialstyrelsen stort besvär, har jag funnit densamma icke böra upptagas i departementsförslaget.

Rörande de upplysningar, som en förening bör lämna i samband med ansökan om förhandlingsrätt, är jag i huvudsak ense med de sakkunniga. Med

hänsyn till att enligt departementsförslaget sådan ansökan icke skall avse viss kommun, torde dock uppgiften rörande medlemsstocken endast böra avse ungefärliga antalet kommunala tjänstemän, som äro medlemmar i föreningen eller till denna ansluten förening. Jag vill i detta sammanhang framhålla, att förhandlingsrätt givetvis bör kunna tillerkännas förening med jämväl andra medlemmar än kommunala tjänstemän. I regel torde av föreningens stadgar eller eljest meddelade uppgifter komma att framgå, vilken eller vilka grupper av kommunala tjänstemän föreningen önskar företräda. Är så icke fallet, bör särskild uppgift därom inhämtas från föreningen.

Såsom socialstyrelsen framhållit, torde en förening, som önskar gentemot viss kommun utöva föreningen tillerkänd förhandlingsrätt, böra anmäla detta för kommunen. Först efter en sådan anmälan synes det nämligen kunna av de kommunala myndigheterna fordras, att de — på sätt jag ämnar föreslå i 7 § av departementsförslaget — skola bereda föreningen tillfälle att taga kännedom om utkast till nya eller ändrade anställningsvillkor. I samband med anmälan bör därför uppgivas arten av de befattningar hos kommunen, vilkas innehavare föreningen är behörig att företräda. Tillika synes uppgift om namn och adress å föreningens styrelseledamöter eller andra representanter böra lämnas samt föreningens stadgar ävensom bevis om föreningen tillerkänd förhandlingsrätt böra företes.

Förhandlingsrättens innebörd.

De sakkunniga.

De sakkunniga hava såsom sin mening framhållit, att de kommunala tjänstemännens förhandlingsrätt icke kunde få samma utsträckning som den för kommunalarbetarna gällande. Den kommunala självbestämmningsrätten liksom även tjänstemännens ställning förhindrade nämligen, att på förhandlingsvägen bindande avtal mellan tjänstemän och kommun kunde komma till stånd. Icke ens en rätt att påfordra allenast preliminär överenskommelse syntes kunna tillerkännas tjänstemännen, enär en dylik rätt torde innefatta ett alltför djupt ingrepp i den kommunala myndighetens rätt att ensam besluta. Förhandlingsrätt för kommunala tjänstemän borde därför, liksom motsvarande rätt för statstjänstemän, i första hand endast innebära rätt för tjänstemannaorganisation att påkalla förhandling om medlemmarnas allmänna anställnings-, arbets- och avlöningsvillkor, mot vilken rätt skulle svara en skyldighet för myndighet att, utan diskretionär prövning i det enskilda fallet, ingå i skriftlig eller muntlig förhandling med organisationen. I uttrycket »allmänna anställnings-, arbets- och avlöningsvillkor» inginge frågor rörande rekrytering och utbildning av personal, allmänna befordringsprinciper, indragning eller utökning av tjänster, tjänstemännens avlöning och tjänstevillkor ävensom arbetstiden och andra tjänstgöringsförhållanden samt för dem grundläggande bestämmelser.

De sakkunniga hava emellertid erinrat, att för statstjänstemännens vidkommande förhandlingsrätten erhållit en bestämning utöver den nyss an-

givna. Enligt 5 § i 1937 års kungörelse vore nämligen myndighet tillika skyldig bereda tjänstemännens organisationer tillfälle att yttra sig och påkalla förhandling, innan myndigheten beträffande anställnings-, arbets- eller avlöningsvillkor fastställde eller avgåve förslag till nya bestämmelser av principiell eller eljest allmän betydelse. Att stadga en motsvarande skyldighet för de kommunala myndigheterna syntes icke innebära alltför stora olägenheter för dessa, enär ju i förslaget antalet förhandlingsberättigade organisationer starkt beskurits samt skyldigheten endast skulle avse fall, då det gällde frågor av principiell eller eljest allmän betydelse, men däremot icke fall, då myndighet ämnade utfärda detaljbestämmelser, särskilt sådana av tillfällig eller övergående natur. För tjänstemännen åter vore det av största betydelse, att de under ett tidigt skede finge tillfälle till överläggning med myndigheten, enär det vore en allmän erfarenhet att just då de allmänna riktlinjerna för frågornas avgörande plägade uppdragas. Därest myndighet vore tveksam, huruvida viss bestämmelse vore av principiell eller eljest allmän betydelse, borde myndigheten givetvis hellre bereda tjänstemännen tillfälle att yttra sig än utan deras hörande definitivt besluta i ärendet. Inskränkningen i myndigheternas delgivningsplikt hindrade icke tjänstemännen att av eget initiativ påkalla förhandling även när fråga vore om antagande av eller avgivande av förslag till detaljbestämmelser. Förhandlingsrätten innefattade tillika en rätt för tjänstemännen att göra framställningar utan att förhandling i egentlig mening komme till stånd.

Frågan, huruvida enskild tjänstemans rätt skall kunna bli föremål för förhandling, hava de sakkunniga ansett böra lösas på sätt som skett i den för statstjänstemännen gällande förhandlingsordningen. Förhandlingsrätten borde sålunda omfatta även dylika spørsmål. Samma gällde de s. k. tekniska frågorna, d. v. s. spørsmål rörande hur ett visst arbete skulle ordnas med hänsyn till tekniska hjälpmedel. Beträffande disciplinfrågor borde liksom för statstjänstemännen gälla, att förhandling kunde äga rum rörande formen för avgörande av disciplinmål samt angående de straffsatser, som skulle tillämpas för olika slag av förseelser. Frågor om arbetets ledning syntes för de kommunala tjänstemännens vidkommande böra kunna bli föremål för förhandling i samma utsträckning, som ansetts lämplig för statstjänstemännen.

Av särskild vikt för de kommunala tjänstemännen vore enligt de sakkunnigas mening frågor rörande tolkning eller tillämpning av sådana redan gällande bestämmelser, som reglerade anställningsförhållandena, enär dessa bestämmelser ofta vore ofullständigt eller otydligt avfattade. Tolknings- och tillämpningsfrågor brukade hänföras under begreppet »rättstvister», medan spørsmål rörande vilket innehåll nya eller ändrade bestämmelser skulle få benämnas »intressetvister». De sakkunniga, vilka alltså ansett även »rättstvisterna» böra kunna bli föremål för förhandling, hava senare i betänkandet ägnat tolkningsfrågorna speciell uppmärksamhet i samband med problemet, huruvida och i vilken mån sådana frågor borde bli föremål för särskilt förfarande, när parterna efter förhandling intoge olika ståndpunkter.

Yttranden.

De sakkunnigas uttalande rörande möjligheten att på förhandlingsvägen åstadkomma avtal mellan tjänstemän och kommun har berörts av *tjänstemännens centralorganisation* och *Sveriges kommunaltjänstemannaförbund*, vilka ansett, att i den mån ett likställande av de kommunala tjänstemännen med de statliga i fråga om säkerhet i anställningen komme att äga rum, det icke vore orimligt, att förhandlingsrätten även för de kommunalanställda blott innefattade rätt till överläggning och samråd men däremot icke regelmässigt syftade till att åvägbringa avtal mellan parterna. Föga övertygande vore emellertid de sakkunnigas motivering för deras uppfattning, att tjänstemän och kommunalmyndighet icke ens borde kunna träffa en preliminär överenskommelse. Visserligen kunde icke ett sådant preliminärt beslut göras bindande för kommunen, men det torde vara av stort värde att en förberedande förhandling ledde till en förhandsöverenskommelse.

I fråga om vad som bör kunna göras till föremål för förhandling hava *nyssnämnda båda organisationer* förordat, att — även om numera pension ansåges utgöra uppskjuten lön och således pensionsfrågor innefattades i begreppet avlöningsfrågor — i lagen måtte direkt utsägas att även pensionsfrågor kunde bli va föremål för förhandling. Samma önskemål har uttalats av *Sverges folkskolläraryförbund*, *Sveriges socialvårdsfunktionärers riksförbund* samt *Sveriges allmänna organist- och kantorsförening*.

Att förhandlingar skulle kunna föras om frågor, som uteslutande beröra viss enskild tjänsteman, har icke föranlett erinringar i något av yttrandena. *Älvsborgs läns landstings förvaltningsutskott* har emellertid ansett detta böra, tydligare än som skett, uttalas i lagtexten.

Beträffande skyldighet för kommunalmyndighet att bereda vederbörande tjänstemannaorganisationer tillfälle att påkalla förhandling, innan myndigheten föreslår eller fastställer nya anställnings-, arbets- eller avlöningsvillkor, har *svenska lasarettsläkarföreningen* ifrågasatt lämpligheten av att bestämmelsen härom, såsom de sakkunniga föreslagit, skulle gälla endast beträffande frågor av principiell natur eller eljest allmän betydelse. Med denna begränsning kunde bestämmelsen lämna rum för ett visst godtycke från de kommunala myndigheternas sida, särskilt då fråga vore om en enda tjänstemans anställningsförhållanden.

Svenska fattigvårds- och barnvårdsförbundet har likaledes funnit uttrycket »av principiell natur eller eljest allmän betydelse» kunna vålla tveksamhet vid tillämpningen. Måste exempelvis en fattigvårdsstyrelse, som önskade vidtaga en höjning av en föreståndarinnas lön eller en ökning av hennes semester, underrätta vederbörande organisation om den ifrågasatta åtgärden? Även i ett annat hänseende syntes ett förtydligande av nu förevarande bestämmelse erfordras. En fråga av nyss angiven beskaffenhet kunde exempelvis först tagas upp i en särskild styrelse för ålderdomshemmet, därefter gå vidare till fattigvårdsstyrelsen och kanske först efter behandling i en särskild lönenämnd framläggas för fullmäktige. Därest förslaget under sin vandring genom de olika instanserna bleve föremål för ändring, frågade man sig, huruvida

vederbörande personalorganisation vid varje tillfälle måste på nytt under rättas. Det förefölle tillräckligt, om skyldighet att lämna meddelande till organisationen ankomme på endast den första kommunalmyndighet, som handlade frågan.

Även *socialstyrelsen* har erinrat, att lagförslaget icke löste spørsmålet huruvida, då en personalfråga passerade flera myndigheter, var och en av dem skulle bereda vederbörande personalorganisation tillfälle till förhandling.

Överståthållarämbetet har framhållit, att det med en efter omständigheterna anpassad ordning för handläggningen av dylika frågor torde kunna gå väl för sig att — utan omgång och tidsutdräkt — få en tillfredsställande behandling till stånd. En och samma fråga behövde icke i likartad omfattning och ur samma synpunkter behandlas i en serie olika instanser. Behandlingen av t. ex. lönefrågor borde kunna tilldelas ett enda organ, som i sin tur ägde för erforderlig utredning anlita andra kommunala myndigheter med den speciella sakkunskap, som för de olika frågorna kunde vara av nöden.

Tjänstemännens centralorganisation och *Sveriges kommunaltjänstemannaförbund* hava yttrat:

En förnuftig tolkning av lagförslagets 5 § synes giva vid handen, att det icke skall åligga envar av de kommunalmyndigheter, vilka handlägga ett ärende av beskaffenhet, som nämnda paragraf avser, att underrätta organisation om de jämkningar i det ursprungliga utkastet, som myndigheten anser erforderliga. Skulle så vara förhållandet, bleve särskilt i större kommunalförvaltningar förfarandet tämligen omständligt. Stadgandets syfte torde väl emellertid framgå av orden »innan myndighet avgiver förslag till eller fastställer nya eller ändrade anställnings-, arbets- eller avlöningsvillkor». Delgivningsskyldighet måste enligt den återgivna meningen anses inskränkt till två skeden i ärendets handläggning, nämligen dels till det moment, då frågan första gången skall behandlas inför någon av myndigheterna inom kommunen, och dels till det led i handläggningen, då frågan skall bli föremål för slutligt avgörande. Det måste anses skäligt att tjänstemännen på sådant sätt beredas tillfälle taga del av ärendet vid anhängiggörandet och före dess slutliga avgörande. Däremot synes lagen ej giva anledning till att ett och samma ärende skall delgivas tjänstemännen under den tid, som ligger mellan dessa två avsnitt i handläggningen.

Svenska landstingsförbundet har gentemot de sakkunnigas uttalande om önskvärdheten av att förhandlingar komme till stånd i ett tidigt skede framhållit, att om exempelvis en sjukhusdirektion uppgjorde förslag till ändrade löneförmåner för en befattningshavargrupp, direktionen icke lämpligen borde förhandla härom med vederbörande riksorganisation, enär motsvarande fråga torde vara aktuell även vid andra av landstingets sjukvårdsinrättningar. Först när ärendet komme till förvaltningsutskottet eller landstingets centrala lönenämnd, som hade överblick över förhållandena vid landstingets alla inrättningar av ifrågavarande slag, borde förhandlingar med riksorganisationen komma till stånd.

Älvsborgs läns landstings förvaltningsutskott har i fråga om nu berörda bestämmelse erinrat, att densamma i vissa fall, vad landstingen beträffade, icke kunde följas utan att en fråga fördröjdes under ett helt år. En enskild

ledamot av landstinget kunde så sent som cirka en månad före landstingets sammanträde inkomma med motion om utfärdande av bestämmelser rörande anställnings- eller avlöningsvillkor, vilken kunde föranleda förvaltningsutskottet att förelägga landstinget vissa förslag. Tiden torde då icke medgiva förhandlingar med personalorganisation. Den föreslagna formuleringen innebure dessutom, att ett landsting, som t. ex. på grund av en motion fattade ett beslut om anställnings- eller avlöningsvillkor, utan att detsamma hunnit delgivas organisation, icke följt nu förevarande bestämmelse. En omredigering av bestämmelsen borde företagas i syfte att erhålla en smidigare anpassning efter de verkliga förhållandena och för att undvika anledningar till tvister. Förslagsvis kunde bestämmelsen tänkas gälla för underordnade myndigheter och icke för högsta beslutande kommunala instanser.

Svenska stadsförbundet har beträffande formuleringen av bestämmelsen i fråga framhållit, att om »kommunalmyndighet» ansåges innefatta även kommunalt verk, förhandlingar skulle kunna komma i gång redan innan det inom verket utarbetade förslaget ingivits till den förvaltningsnämnd, under vilken verket sorterade.

*Departements-
chefen.*

Liksom beträffande statens tjänstemän har man i fråga om de kommunala tjänstemännen att taga hänsyn till, att deras anställningsförhållanden äro av annan karaktär än de arbetstagares, vilka falla under 1936 års lag om förenings- och förhandlingsrätt. Detta torde ytterst sammanhänga med det förhållandet, att en kommun i sin egenskap av arbetsgivare intager en annan ställning än en privat arbetsgivare. En sådan äger i princip full frihet att själv bestämma, huruvida och på vad sätt han vill bedriva en viss verksamhet. För en kommun däremot föreligger förpliktelse att ombesörja vissa för det allmänna nödiga eller nyttiga arbetsuppgifter, och kommunen är därvid mer eller mindre bunden av offentligrättsliga bestämmelser om det sätt, på vilket dessa uppgifter skola fullgöras. Vad nu sagts har visserligen icke ansetts hindra kommunerna från att anställa en betydande del av sin personal på ungefär motsvarande villkor som de, vilka gälla för huvudparten av arbetstagarna i enskild tjänst. Det oeftergivliga kravet på kontinuitet i det kommunala arbetet synes emellertid fordra, att innehavarna av de ansvarsfullare tjänsterna inom den kommunala förvaltningen anställas i mindre lösliga former än de å arbetsmarknaden eljest vanliga, men att samtidigt möjlighet lämnas öppen för kommunen att vidtaga de jämkningar i anställningsvillkoren, som kunna bliva erforderliga för fullgörandet av kommunens offentligrättsliga förpliktelser. På grund av det nu anförda måste en förhandlingsordning för dessa kommunala tjänstemän i väsentlig grad skilja sig från den ordning, som befunnits lämplig att lagfästa, då det gäller statens och kommunernas arbetare samt de i enskild tjänst anställda arbetstagarna. Det av de sakkunniga utarbetade lagförslaget utgår också från, att genom förhandlingsordningens införande något intrång icke skall ske i kommun eller kommunalmyndighet enligt lag eller författning tillkommande beslutanderätt. Mot denna utgångspunkt för lagstiftningen på området har jag icke något att erinra.

Även om sålunda vid förhandlingar kommuner och tjänstemän icke komma att stå mot varandra såsom likaberättigade parter, anser jag mig dock kunna utgå från att de kommunala myndigheterna skola inse, att det ligger i deras eget intresse att aktivt medverka vid förhandlingar med tjänstemännen och att vid besluts fattande taga hänsyn till av dessa framställda motiverade önskemål. Huruvida en kommunalmyndighet redan vid förhandlingstillfället bör lämna preliminära eller definitiva besked om sin ställning synes böra bliva beroende på omständigheterna i det särskilda fallet. Något principiellt hinder häremot torde emellertid icke föreligga.

Av de sakkunnigas motivering framgår, att enligt de sakkunnigas mening de kommunala tjänstemännen borde äga påkalla förhandlingar rörande i huvudsak samma frågor som statens tjänstemän. De sakkunnigas förslag är också i detta hänseende avfattat i överensstämmelse med kungörelsen angående förhandlingsrätt för statens tjänstemän. Då jag till fullo delar de sakkunnigas uppfattning härutinnan, tillåter jag mig att beträffande den närmare innebörden av departementsförslaget i denna del hänvisa till vad dåvarande chefen för kommunikationsdepartementet rörande motsvarande spörsmål anförde i 1937 års proposition (nr 128) med förslag till kungörelse angående förhandlingsrätt för statens tjänstemän. Jag vill allenast med anledning av vissa uttalanden i remissyttrandena framhålla följande.

Tvekan synes på vissa håll råda därom, huruvida pensionsfrågor äro att hänföra till frågor rörande tjänstemännens »allmänna anställnings-, arbets- och avlöningsvillkor». Då så enligt min mening uppenbarligen är fallet, finner jag ej anledning att av nämnda skäl rubba den terminologiska överensstämmelsen mellan sakkunnigförslaget och kungörelsen angående förhandlingsrätt för statens tjänstemän.

Jag finner det icke erforderligt att, tydligare än som skett i förslaget, angiva att förhandling även kan föras om fråga, som uteslutande berör särskild tjänsteman. Dylika frågor komma väl vanligen att avse tillämpningen av de allmänna anställningsvillkoren.

Då de statliga myndigheternas skyldighet att före avgivandet av förslag till eller fastställandet av nya eller ändrade anställningsvillkor låta tjänstemännen taga del av utkast till sådana villkor är begränsad till frågor av principiell eller eljest allmän betydelse, torde försiktigheten bjuda, att en motsvarande begränsning göres även i nu förevarande fall. Såsom de sakkunniga framhållit, kan en inskränkning i myndigheternas berörda skyldighet, i vad det gäller mindre betydelsefulla ärenden, knappast medföra större olägenhet för personalen, då den ju när som helst kan påkalla förhandling i frågan. Jag är jämväl ense med de sakkunniga därom, att en kommunalmyndighet vid fall av tvekan, huruvida viss bestämmelse är av principiell eller eljest allmän betydelse, hellre bör bereda vederbörande tjänstemannaförening tillfälle att yttra sig än utan föreningens hörande meddela beslut i frågan. Att i ett individuellt fall en ökning sker av en viss tjänstemans lön eller semester kan dock näppeligen sägas vara av principiell eller eljest allmän betydelse.

Syftet med myndigheternas berörda delgivningsskyldighet är, att tjänstemännens

uppmärksamhet skall väckas, då en fråga angående deras anställningsförhållanden tages upp till behandling inom den kommunala förvaltningen. I likhet med de sakkunniga anser jag det vara av största betydelse för tjänstemännen, att de kunna från början följa handläggningen av ett dylikt ärende. De böra därför redan innan ett officiellt förslag i frågan avgives av någon kommunalmyndighet ha fått tillfälle att taga kännedom om föreliggande utkast till nya eller ändrade anställningsvillkor och att påkalla förhandling om dessa. Underlåta tjänstemännen, sedan dylikt tillfälle beretts dem, att påkalla förhandling, bör kommunalmyndighet, som sedermera har att handlägga frågan, kunna avgiva förslag eller fastställa villkor i huvudsaklig överensstämmelse med utkastet, varemot sådan myndighet, om den anser väsentliga avvikelser från utkastet kunna ifrågasättas, bör upprätta ett nytt utkast och därom underrätta tjänstemännen, så att dessa må kunna påkalla förhandling med anledning av frågans sålunda förändrade läge. Har däremot förhandling om frågan förts och tjänstemännen alltså fått framföra sina önskemål och skälen för dessa, bör kommunalmyndighet därefter ha fria händer att, utan tjänstemännens vidare hörande, vid avgivande av förslag eller meddelande av beslut i ämnet göra avvikelser från det tidigare utkastet. Då vad jag nu anfört icke torde helt överensstämma med de sakkunnigas lagförslag, förordar jag en viss jämkning i detsamma.

Med anledning av vad i ett remissyttrande anförts rörande den inverkan på landstingens möjligheter att besluta i personalfrågor, som den föreslagna underrättelseplikten skulle hava, vill jag slutligen endast framhålla, att mer betydelsefulla sådana frågor böra och säkerligen också kunna väckas i så god tid före det slutliga avgörandet, att vederbörande personalorganisationer kunna få tillfälle att dessförinnan framföra sina synpunkter och önskemål. Att dylikt tillfälle beredes dem bör alltså hädanefter anses ingå såsom ett väsentligt led i beredningen av dessa ärenden.

Vidareförande av frågor, i vilka efter förhandling parterna ej uppnått samförstånd.

De sakkunniga.

De sakkunniga hava erinrat, att genom bestämmelserna i tredje kapitlet i 1936 års lag om förenings- och förhandlingsrätt möjlighet öppnats för de i lagen avsedda arbetstagarna att under vissa betingelser erhålla rätt att påkalla förhandlingar i särskild ordning, i första hand inför opartisk ordförande, därest icke förhandlingarna enligt lagens andra kapitel skulle föra till enighet mellan parterna. I statstjänstemännens förhandlingsordning vore intagen en bestämmelse angående ett speciellt förhandlingsförfarande mellan tjänstemännen och av Konungen utsedda ombud. Någon ovillkorlig rätt för tjänstemännen att få till stånd dylika förhandlingar föreläge visserligen icke, utan ankomme det på *Kungl. Maj:t* att pröva frågan med hänsyn till föreliggande omständigheter. Genom sistnämnda bestämmelser torde emellertid hava skapats en form för vidareförande av frågor, där förhandlingar mellan myn-

dighet och tjänstemän icke fört till samförstånd mellan parterna. Med hänsyn härtill syntes även den för kommunala tjänstemän avsedda förhandlingsordningen böra ge möjlighet till ett fortsättande av förhandlingar, som icke i sin första fas lett till enighet.

Vad först angår intressetvister hava de sakkunniga framhållit, att principen om den kommunala självstyrelsens oantastlighet syntes förhindra ett vidareförande av dylika tvister till statlig myndighet. Icke heller torde det böra föreskrivas, att förhandlingar skulle föras inför förlikningsman, i den mån de ordinära förhandlingarna ej ledde till enighet. Att göra 1920 års lag om medling i arbetstvister generellt tillämplig å förhandlingsförfarandet rörande kommunala tjänstemän syntes nämligen icke kunna ifrågakomma, särskilt som nämnda lag icke kunde anses beröra de kommunala tjänstemän, vilka vore underkastade ämbetsmannaansvar. Om vid förhandling i en intressefråga kommun företräddes av sitt högsta beslutande organ, vore därför ett vidareförande av frågan knappast möjligt. I regel komme emellertid kommunerna säkerligen vid förhandlingar med arbetstagarna att företrädas av underordnade organ. Sålunda borde exempelvis i landsting förhandlingar i första hand ske med direktion eller förvaltningsutskott. Skulle ej förhandling med förvaltningsutskottet leda till enighet, återstode att bringa frågan inför landstinget. Någon direkt förhandling med en kommunal representation sådan som landsting eller fullmäktige syntes av lättförstådda skäl däremot icke kunna äga rum. Ej heller ville de sakkunniga föreslå en allmän regel att tjänstemännen skulle äga ovillkorlig rätt påfordra förhandling med ombud, utsedda av kommunala församlingar, sedan tidigare förhandlingar icke lett till enighet. Däremot syntes tjänstemännen böra få rätt att till den kommunala representationen göra skriftlig framställning i den fråga, vari förhandling tidigare skett med nämnd eller styrelse. I och för sig innebure denna rätt icke någon nyhet utan torde utgöra ett utflöde av svensk medborgares allmänna rätt att till myndigheter rikta petitioner. Den kommunala representationen, som ju icke i allmänhet kunde anses skyldig att behandla från underlydande tjänstemän eller deras sammanlutningar inkomna skrivelser, vore emellertid på grund av den föreslagna bestämmelsen förpliktad att upptaga en sådan framställning från tjänstemännen till saklig prövning.

De sakkunniga hava vidare anfört:

Genom den nu föreslagna formen för vidareförande av intressetvister har givetvis icke utsagts, att ett sådant vidareförande kan äga rum i alla frågor. Är i viss fråga exempelvis landstings förvaltningsutskott enligt lag eller författning högsta beslutande myndighet, kunna tjänstemännen icke med stöd av de föreslagna bestämmelserna påfordra, att landstinget skall taga befattning med saken. Å andra sidan är det uppenbart, att en kommunal representation icke kan avvisa en sådan framställning från tjänstemännen på den grund, att representationen delegerat sin beslutanderätt i frågan till underlydande nämnd eller utskott.

Tjänstemännen kunna i sin framställning till den högsta beslutande kommunala myndigheten inskränka sig till att med framläggande av sina synpunkter påkalla representationens prövning av tvistefrågan. Tjänstemän-

nen kunna givetvis också framkomma med förslag om ett visst förfarande för lösning av tvisten. Sålunda kan föreslås, att förhandlingar återupptagas med ombud, utsedda av den kommunala representationen, eller inför opartisk ordförande.

Vidkommande härefter frågan om åstadkommandet av en ordning för vidareförande av rättstvister, i vilka vid förhandlingar enighet ej kunnat uppnås mellan parterna, hava de sakkunniga framhållit, att behovet av en sådan ordning torde vara större än när det gällde intressetvister. De sakkunniga hade därför övervägt, huruvida icke i nu ifrågavarande förhandlingsordning skiljedom i tolkningstvister borde införas. Efter det de sakkunniga bland annat erinrat, att för närvarande mål angående ett kommunalt lönereglementes tolkning kunde anhängiggöras vid allmän domstol samt att därjämte den allmänna kommunala besvärsrätten gäve tjänstemännen möjlighet att åtminstone i viss utsträckning få tolkningsfrågor prövade av statliga administrativa myndigheter, hava de sakkunniga anført:

Till förmån för ett skiljedomsinstitut i tolkningstvister talar framför allt den omständigheten, att man med en nämnd, sammansatt av representanter för både kommun och tjänstemän, kan förvänta, att frågorna få en mer ingående och sakkunnig behandling än inför annat forum.

Emellertid synes införande av obligatorisk skiljedom i hithörande frågor medföra vissa ganska vittgående konsekvenser. Man kan sålunda svårigen tänka sig, att ett skiljedomsförfarande skulle stå tjänstemännen till buds samtidigt med att de skulle äga rätt att vid allmän domstol eller genom besvär till statlig myndighet erhålla en tolkningsfråga prövad. Det inses lätt, att därest en tolkningsfråga bleve föremål för behandling inför såväl skiljenämnd som domstol, en enhetlig prövning vore utesluten. Skulle man, såsom väl vore naturligast, i och med skiljedomsförfarandet stänga domstolsvägen, kan man befara, att inom de olika skiljenämnderna komme att utvecklas olika praxis; en och samma bestämmelse eller likartade regler i skilda kommuner kunde av skiljenämnderna bli föremål för olika tolkningar.

Mot en obligatorisk skiljedom i tolkningstvister med uteslutande av domstols- och besvärsförfarandet talar den omständigheten, att en sådan ordning säkerligen kan antagas föranleda till ökade kostnader för parterna. Kommunen och tjänstemannaorganisationen skulle ju själva få svara för arvoden till skiljemännen, och skiljedomsförfarandet i sin helhet skulle säkerligen bliva dyrbarare för parterna än en rättegång vid allmän domstol. Det torde ock kunna ifrågasättas, huruvida det står i överensstämmelse med allmänna principer i svensk rätt, att man betager en grupp rättssökande möjlighet att få vissa frågor prövade av allmän domstol, utan att man samtidigt tillskapar ett statligt institut, varigenom parterna utan ökad kostnad kunna få frågorna avgjorda.

Det bör vidare beaktas, att obligatorisk skiljedom för slitande av tvister mellan arbetsgivare och arbetstagare hittills är okänd i vårt land. Även frivilliga överenskommelser om skiljedom i kollektivavtal å den privata arbetsmarknaden synas numera vara mindre talrika än förut. Prövning av tolkningstvister hänskjutes i allt större utsträckning till arbetsdomstolen.

De sakkunniga hava ansett, att om det sålunda av olika skäl syntes olämpligt att införa en bestämmelse om obligatorisk skiljedom i tolkningstvister, ett opartiskt och sakkunnigt tolkningsforum å andra sidan otvivel-

aktigt skulle vara av särskilt stort värde för de kommunala tjänstemännen. I betänkandet med förslag rörande förhandlingsordning för statstjänstemän hade ifrågasatts, huruvida icke de tolkningsmål, som för närvarande, såvitt gällde statstjänstemännen, i sista instans avgjordes av kammarrätten, i stället borde handläggas av en särskild domstol, vilken innefattade partsrepresentation på samma sätt som arbetsdomstolen och tillämpade muntligt förfarande; och hade i betänkandet förordats en utredning till klargörande av lämpligaste sättet för behandling av tolkningsmål, som rörde statstjänstemännen. Med anledning härav hade dåvarande chefen för kommunikationsdepartementet i propositionen nr 128 till 1937 års riksdag med förslag till kungörelse angående förhandlingsrätt för statens tjänstemän bland annat erinrat, att frågan, huruvida en dylik utredning skulle komma till stånd, för det dåvarande vore föremål för övervägande inom finansdepartementet. De sakkunniga ville för sin del understryka, att för de kommunala tjänstemännens vidkommande en specialdomstol av nyss angiven beskaffenhet syntes högst önskvärd, samt framhålla vikten av att det enligt tidigare föreslagna riktlinjer företoges en utredning, vilken emellertid borde taga sikte icke allenast på statstjänstemän utan även på kommunala tjänstemän.

De sakkunniga hava slutligen framhållit, att de — med utgångspunkt från att en dylik utredning komme till stånd — ansett sig kunna underlåta att i sitt förslag införa särskilda regler om vidareförande av rättstvister, i vilka efter förhandling samförstånd ej nåtts mellan parterna. Enligt de sakkunnigas förslag skulle rättstvister sålunda vidareföras i samma ordning som intressetvister. Det syntes böra understrykas, att såvitt rörde tolkningsstvister en överenskommelse om ett förfarande genom skiljedom eller eljest inför opartisk instans borde kunna träffas i avvaktan på tillkomsten av den föreslagna specialdomstolen för offentliga tjänstemän.

Yttranden.

Socialstyrelsen har icke ansett sig kunna godkänna de sakkunnigas förslag om rätt för tjänstemannaförening att få en förhandlingsfråga dragen under den högsta beslutande kommunala myndigheten. Anordningen i fråga syntes nämligen öppna möjlighet för en förening att i oträngt mål besvara sådan myndighet, varjämte personal- och anställningsfrågor kunde befaras komma att bli på ett både för tjänstemännen själva och för allmänna intressen olämpligt sätt indragna i rent politiska strider. Det syntes vara för ändamålet alldeles tillräckligt, om förhandlingar finge föras med vederbörande kommunala myndighet.

Länsstyrelsen i Uppsala län har framhållit, att förslaget i denna del skulle för exempelvis ett landsting innebära, att i invecklade lönefrågor, i vilka, efter grundlig förberedelse av landstingets därtill bemyndigade organ i förhandling med personalrepresentanterna, dessa organ framkommit med ett slutligt förslag, nya förhandlingar skulle äga rum på den korta tid, som stode till buds för landstingets utskottsbehandling och plenardiskussioner. Så snart det gällde viktigare frågor, lämnade utskottet givetvis landstinget den redogörelse

för förhandlingarna, som kunde erfordras för landstingets avgörande. Detta gällde allmänna avtalsfrågor. Än olämpligare syntes handläggningen bliva, därest landstinget skulle taga befattning med frågor om anställning eller arbetsuppgifter för en viss befattningshavare. Beträffande städerna torde dessa på många håll hava inrättat lönenämnder i särskilt syfte att befria stadsfullmäktige från en del av det tyngande arbetet med lönegranskningarna. Efter lönenämndens förslag torde beredning verkställas av drätselkammaren, och enligt det föreliggande förslaget skulle ju också tillfälle till förhandling med sistnämnda myndighet föreligga. Att ytterligare bereda tjänstemannaförening möjlighet att vända sig direkt till stadsfullmäktige skulle därför sannolikt — åtminstone i de större städerna — förrycka ärendenas behandling.

Svenska stadsförbundet har yttrat:

För de fall, där förhandlingarna ej lett till enighet, föreslås en procedur, som betecknas med benämningen vidareförande (11 §). Vad därvid föreslås kan stadsförbundet för sin del icke biträda. Till en början må framhållas, att man vid utformandet av begreppet vidareförande icke synes tillfullo beaktat innebörden i kommunallagarnas bestämmelser. När man talar om rätten att skriva till den högsta beslutande myndigheten såsom ett »utflöde av svensk medborgares allmänna rätt att till myndigheter rikta petitioner», må därtill erinras, att vidareförandet såsom petitionsrätt har sitt värde för tjänstemännen endast om i första instans ej beaktade synpunkter komma under ny omprövning. Här lämnas naturligt nog ingen garanti för att så skall ske. Men i själva verket bör man vid bedömandet av stadgandet i 11 § främst hålla i minnet, att i många fall så ej heller kan ske. Kommunallagarna göra som bekant en mycket bestämd skillnad mellan beslutande och verkställande myndigheter. Stadsfullmäktige kunna icke befatta sig med verkställighetsåtgärder. Visserligen har i rättspraxis just i fråga om avlöningsbestämmelser i tjänstereglementen lagens skarpa gräns blivit något flytande. Med vilken som helst av de här berörda frågorna kunna stadsfullmäktige dock icke befatta sig. Detta förhållande har visserligen berörts i betänkandet, men konsekvenserna synas ej till fullo beaktade.

När det i lagtexten talas om ett vidareförande till den »kommunalmyndighet, som utövar kommunens högsta beslutanderätt», må däremot invändas, att beslutanderätten icke tillkommer stadsfullmäktige i frågor om »förvaltning och verkställighet» (7 § i kommunallagen för stad). Beslutanderätten är uppdelad och »myndigheten med högsta beslutanderätten» en fiktion.

Enligt kommunallagen för stad äga stadsfullmäktige att befatta sig med ärenden, som remitterats dit av myndighet eller som i motionens form väckas av fullmäktiges egna ledamöter. I praxis har initiativrätt också tillerkänts förvaltningsnämnder. Bestämmelserna i 11 § skulle innebära, att kommunallagens föreskrifter kompletterades med en i annan lag meddelad skyldighet för stadsfullmäktige att behandla från tjänstemannaorganisation kommande ärenden. En sådan skyldighet torde kunna stipuleras endast i den ordning, som gäller för kommunallag. Det är i denna det föreskrivits, vilka ärenden, som skola falla under fullmäktiges omprövning.

I det praktiska arbetet skulle vidareförandet självfallet medföra en mängd skrivelser och försvåra det löpande förvaltningsarbetet, i all synnerhet som någon fatalitet ej stipulerats.

Svenska landstingsförbundet har ur ren landstingssynpunkt icke haft något att i sak erinra mot det föreslagna vidareförandet, då landstingen — i motsats till vissa städer — regelmässigt själva beslutade om löne- och anställnings-

frågor och i allmänhet icke delegerade denna rätt till underlydande organ. I flera av de förhandlingsordningar, som redan gällde inom landstingen, hade också denna väg till vidareförande anvisats. Däremot syntes den föreslagna bestämmelsen ur formell synpunkt knappast förlika sig med stadgandet i landstingslagens 17 § 1 mom. angående vilka som hade rätt att väcka förslag hos landstinget. Antingen borde en ändring av sagda stadgande göras eller ock kunde vidareförandet ske i den formen, att förvaltningsutskottet vid framläggande av sitt förslag i fråga av nyssnämnt slag skulle vara skyldigt att närsluta tjänstemannaföreningens yrkanden.

Jämväl i åtskilliga andra yttranden än de båda sist återgivna har erinrats, att de föreslagna bestämmelserna rörande vidareförande av förhandlingsfrågor icke stode i överensstämmelse med gällande kommunallagstiftning. Sålunda har exempelvis av *stadsfullmäktige i Göteborg* — under instämmande av *länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* — erinrats, att enligt lagen om kommunalstyrelse i stad beslutanderätten i stadens angelägenheter utövades av stadsfullmäktige, medan förvaltning och verkställighet tillkomme drätselkammaren eller för särskilda bestyr utsedda styrelser, nämnder eller personer. Enligt doktrin och praxis ansåges detta stadgande innefatta förbud för stadsfullmäktige att inblanda sig i dessa administrativa organs angelägenheter, och detta även om fullmäktige delegerat sin beslutanderätt å dylikt organ. Det vore synnerligen betänkligt, om stadsfullmäktige indroges i nu ifrågasatt tvistefrågor, i varje fall i de större städerna, där fullmäktiges arbetsbörda redan vore tillräckligt stor. Under alla förhållanden borde dylika tvister icke få dragas inför stadsfullmäktige i andra fall än där fullmäktige enligt nu gällande lagstiftning och rättspraxis hade befogenhet att fatta beslut.

I några yttranden har förordats införandet i den nu ifrågasatta lagen av bestämmelser om förhandling inför opartisk ordförande i fall, då vid vanlig förhandling enighet ej kunnat uppnås. Sålunda har *svenska lasarettsläkareföreningen* anfört:

Man lär i fortsättningen liksom hittills få räkna med att förhandlingsvilligheten och viljan att visa tillmötesgående gentemot tjänstemännen, alldeles oberoende av lagstiftningen, kan vara större i vissa kommuner och mindre i andra. Lagstiftningen skulle då för tjänstemännen få sin största betydelse med avseende å sådana kommuner, där man icke utan lagstiftningens hjälp kan påräkna skäligt tillmötesgående från de kommunala myndigheternas sida. Ur denna synpunkt synes det erforderligt, att förhandlingsrätten bestämmas på ett sådant sätt och förlänas ett sådant innehåll, att man i möjligaste mån undviker, att förhandlingen nedsjunker till en tom formalitet. Det synes kunna med visst fog ifrågasättas, huruvida de föreslagna bestämmelserna till alla delar uppfylla detta anspråk. De sakkunniga hava i stort sett utformat bestämmelserna i anslutning till vad som gäller för statens tjänstemän enligt 1937 års kungörelse. De kommunala tjänstemännens förhållanden te sig dock i viktiga avseenden annorlunda än statens tjänstemäns. Sålunda hava de sakkunniga påpekat, att i fråga om de kommunala tjänstemännen en allmän och med vad som gäller för statstjänstemän fullt jämförbar besvärsmätt saknas. Det kan måhända också diskuteras, huruvida man hos de kommunala myndigheterna städse kan påräkna den sakkunskap och den objektivitet, som måste förutsättas förefintlig hos de statliga myndigheterna. De anförda skälen tala

för att förhandlingsrätten, när det gäller kommunala tjänstemän, snarare bör givas ett ur tjänstemannasynpunkt starkare innehåll än när det gäller statens tjänstemän. De sakkunniga hava erinrat om den möjlighet, som enligt 1936 års lag under vissa betingelser föreligger för däri avsedda arbetstagare att, därest förhandlingarna icke föra till enighet mellan parterna, påkalla förhandling inför opartisk ordförande. Vidare hava de sakkunniga påpekat, att även för statens tjänstemän enligt 1937 års kungörelse en form skapats för vidareförande av frågor, där vid de direkta förhandlingarna enighet icke uppnåtts, nämligen ett speciellt förhandlingsförfarande mellan tjänstemännen och av Konungen utsedda ombud. För de kommunala tjänstemännen åter föreslå de sakkunniga ingen annan rätt till vidareförande av frågan än den, som innehålles i 11 § i förslaget och som innebär, att tjänstemännen kunna skriftligen påkalla prövning av frågan inför den kommunalmyndighet, som utövar kommunens högsta beslutanderätt, alltså landsting, stadsfullmäktige etc. De skäl, som föranlett de sakkunniga att avvisa tanken på bestämmelser liknande dem, som finnas i 1936 och 1937 års författningar, synas icke höjda över varje tvivel. Den kommunala självbestämmanderätten kan näppeligen sägas bliva träd för när, även om kommunerna finge underkasta sig förhandlingar inför en opartisk ordförande, utsedd exempelvis av Konungen. Lasarettsläkarföreningen hemställer därför, att förslaget i denna del göres till föremål för en överarbetning i syfte att bättre tillgodose tjänstemännens rätt att vidareföra förhandlingarna.

Det sålunda uttalade önskemålet har jämväl framförts av *riksförbundet svenska städers polismän, riksförbundet för fjärdingsmän och polismän, svenska sjukhuspersonalförbundet, Sveriges socialvårdsfunktionärers riksförbund* och *arbetsförmedlingstjänstemännens riksförbund*.

Slutligen har vad de sakkunniga anfört rörande behovet av en särskild tjänstemannadomstol blivit föremål för instämmande uttalanden av *socialstyrelsen, länsstyrelsen i Västmanlands län, svenska landstingsförbundet, svenska fattigvårds- och barnavårdsförbundet, tjänstemännens centralorganisation, Sveriges kommunaltjänstemannaförbund, riksförbundet svenska städers polismän, riksförbundet för fjärdingsmän och polismän, svensk sjuksköterskeförening, svenska sjukhuspersonalförbundet* och *Sveriges socialvårdsfunktionärers riksförbund*. Däremot har *Värmlands läns landstings förvaltningsutskott* ansett det böra övervägas, huruvida icke för avgörandet av rättstvister andra möjligheter kunde erbjuda sig än tillskapandet av en dylik speciell arbetsdomstol. Antalet rättstvister torde nämligen bliva så ringa, att enklare förfarande för deras avdömande borde kunna åstadkommas genom anlitande av redan befintliga institutioner, såsom socialstyrelsen eller den vanliga arbetsdomstolen.

*Departements-
chefen.*

De sakkunniga hava föreslagit, att om i viss fråga förhandling ägt rum och enighet därvid icke kunnat uppnås eller tjänstemännens förening icke åtnöjdes med kommunalmyndighets beslut i frågan, föreningen skulle, såvida beslutet icke fattats av den kommunalmyndighet, som utövade kommunens högsta beslutanderätt, äga i skriftlig framställning till sistnämnda myndighet påkalla prövning av frågan eller föreslå ytterligare förhandling eller annan åtgärd. Gentemot vad sålunda föreslagits har från åtskilliga håll erinrats, bland annat, att kommuns beslutande myndighet i regel icke ägde till pröv-

ning upptaga av förvaltande eller verkställande myndighet meddelat beslut samt att förslaget i denna del jämväl strede mot gällande bestämmelser om rätt att hos kommunala representationer väcka förslag. Då dessa erinringar synas riktiga samt det icke torde böra ifrågakomma att i detta sammanhang vidtaga ändringar i gällande kommunallagstiftning, saknar departementsförslaget motsvarighet till berörda stadgande i sakkunnigförslaget. Jag vill emellertid framhålla, att syftet med stadgandet i fråga i viss mån torde uppnås genom en annan av de sakkunniga föreslagen bestämmelse, enligt vilken, då ärende, som varit föremål för förhandling, överlämnas från en kommunalmyndighet till annan sådan myndighet, i ärendet fördrift skriftväxling jämte protokoll från muntlig förhandling skola biläggas. Sistnämnda bestämmelse har jag ansett böra upptagas i departementsförslaget.

Med anledning av det i yttrandena från några tjänstemannaorganisationer framförda önskemålet om införandet i den nu ifrågasatta lagen av bestämmelser om förhandling inför opartisk ordförande i fall, då vid vanlig förhandling enighet ej kunnat uppnås, vill jag framhålla följande. Såsom tidigare erinrats, syftar en förhandling mellan nu ifrågavarande parter i regel icke till enighet dem emellan i den betydelsen, att förhandlingen skall avslutas med en överenskommelse. Ehuru det givetvis måste anses önskvärt, att förhandlingen leder till enighet, är emellertid syftet med förhandlingen endast det, att en kommunalmyndighet, innan den föreslår eller meddelar för tjänstemännens anställningsförhållanden betydelsefulla bestämmelser, skall få kännedom om tjänstemännens inställning till frågan. Det strider således icke mot grunderna för den nu ifrågasatta lagstiftningen, att tjänstemännen först genom myndighetens slutliga beslut erhålla kännedom om, i vad mån myndigheten funnit möjligt och lämpligt att tillgodose deras under förhandlingen framförda önskemål. Däremot skulle det säkerligen strida mot gällande kommunallagstiftningsprinciper, om tjänstemännen i detta sammanhang skulle tillerkännas rätt att, därest de vore missnöjda med myndighetens slutliga beslut, omedelbart söka genom förhandling inför opartisk ordförande få detsamma upphävt. På grund härav har jag vid avfattandet av departementsförslaget icke ansett mig kunna tillmötesgå det i nu ifrågavarande yttranden framförda önskemålet.

Jag vill slutligen meddela, att frågan huruvida en utredning bör komma till stånd rörande inrättandet av en särskild domstol för handläggning av mål angående statstjänstemännens anställningsförhållanden, enligt vad jag inhämtat av chefen för finansdepartementet, är avsedd att upptagas till avgörande. I det sammanhanget synes tillika lämpligen böra tagas under övervägande, huruvida icke, därest en dylik utredning befines önskvärd, densamma jämväl bör avse frågan om en särskild behandling av mål angående de kommunala tjänstemännens anställningsförhållanden.

Specialregler för befattningshavare, som innehava tjänster av såväl statlig som kommunal karaktär.

De sakkunniga.

De sakkunniga hava erinrat, att andra lagutskottet i sitt utlåtande nr 44 vid 1937 års riksdag fäst uppmärksamheten på frågan huruvida särskilda för-

handlingsregler borde införas för folkskollärare och andra, som anställdes av kommunal myndighet men helt eller delvis avlönades av statsmedel. Spörsmålet syntes emellertid vara vidsträcktare än utskottet angivit och i lika mån gälla alla de tjänstemän, vilkas anställningsförhållanden reglerades av såväl statliga som kommunala myndigheter. De sakkunniga hava härefter anfört:

Den till omfattningen största tjänstemannakategorien, för vilken nu ifrågasvarande problem uppstå, är folk- och småskollärarna. Vid sidan av dem stå övningslärare inom folk- och fortsättningsskoleväsendet, de kommunala mellanskolornas lärare samt andra i det kommunala undervisningsväsendet anställda tjänstemän.

Till belysandet av spörsmålet angående ifrågasvarande befattningshavares förhandlingsrätt synes det här vara tillfyllest att redogöra för några förhandlingsfrågor, som kunna tänkas uppkomma för ordinarie folk- och småskollärare. Enligt avlöningsreglementet den 30 september 1937 skall till lärare vid folk- och småskolor utgå kontant lön av statsmedel i enlighet med den för befattningshavare vid statsdepartement m. fl. fastställda löneplanen. Har emellertid läraren av skoldistriktet fått sig anvisad tjänstebostad, skall han månadsvis lämna ersättning för densamma genom avdrag å avlöningen eller i visst fall med kontanta belopp. Om lärare tilldelad tjänstebostad i väsentliga avseenden ej uppfyller fordringarna i gällande boställsordning, skall den ersättning, som läraren har att erlægga för bostaden, av skolstyrelsen nedsättas med det belopp, som prövas skäligt i förhållande till vad som i sådant avseende brister. Uppenbarligen föreligger för folk- och småskollärarna i samma mån som för statstjänstemän, underkastade civila avlöningsreglementet, ett behov av att få föra förhandlingar med representanter för staten, när det gäller fråga om ändring eller tillägg till avlöningsreglementet. Däremot synes i sådant fall någon förhandling med viss eller vissa kommuner icke vara av något intresse vare sig för dessa eller för lärarna. Gäller det däremot en fråga, vilken anknyter till de nyss återgivna bestämmelserna om bostadsförmån och beräkning av nedsättning i den ersättning, som läraren har att utge, bör tjänstemannen genom sin organisation, sedan den i boställsordningen föreskrivna synen hållits, äga rätt att påkalla förhandling med skolstyrelsen, innan denna fattar beslut i frågan. Någon anledning till åvägabringande av förhandling mellan lärarens organisation och representant för staten synes däremot icke föreligga i detta fall, då ju skolstyrelsen fattar beslut utan att staten därvid har någon medbestämmanderätt.

Beträffande folk- och småskollärarnas tjänstevillkor må påpekas, att dessa i viss utsträckning upptagas i vederbörande folkskolestadga. Dessutom utfärdas emellertid tjänstgöringsföreskrifter av skolstyrelsen. I den mån fråga uppstår om ändring av det ena eller andra slaget av bestämmelser, böra förhandlingar kunna påkallas med den myndighet, som handhar utfärdandet av bestämmelserna. De olika slagen av bestämmelser torde emellertid ofta äga sådant sammanhang, att en förhandling mellan tjänstemännen, å ena, samt representanter för såväl stat som kommun, å andra sidan, kan anses erforderlig.

Såvitt angår anställningsvillkoren torde liknande fall lätt kunna uppstå. På skolstyrelserna ankommer nämligen att tillsätta och avsätta lärarna, men styrelserna tillämpa därvid givetvis allmänna författningar. Även härvidlag torde förhandlingar i de principiella frågorna med såväl kommunala som statliga myndigheter av tjänstemännen kunna befinnas erforderliga.

Den andra stora huvudgruppen av befattningshavare, vilkas anställningsförhållanden regleras av såväl statliga som kommunala myndigheter, utgöres av polismän, avsedda i lagen den 6 juni 1925 om polisväsendet i riket. Beträf-

fande dessa befattningshavare gäller i allmänhet, att kommunal nämnd upp-
rättar förslag till löne- och pensionsstat. De beslut, som av polisdistrikt eller
landsting fattas angående befattningshavarnas lönevillkor, skola underställas
länsstyrelsens prövning. Länsstyrelsen har att antingen godkänna eller, i
den mån de av kommunen beslutade lönevillkoren äro uppenbart oskäligen,
ogilla beslutet. I senare fallet skall länsstyrelsen hos polisdistriktet eller
landstinget göra framställning om rättelse.

Uppenbarligen föreligger för polistjänstemännen behov av att få förhandla
med såväl kommun som länsstyrelse, när det exempelvis är fråga om att in-
föra nya avlöningsbestämmelser. Det måste anses vara för polistjänstemännen
lika viktigt som för andra offentliga tjänstemän att på ett tidigt stadium,
innan frågorna äro avgjorda, få överlägga såväl med den myndighet, som i
första hand fattar beslut, som ock med den, som avgör huruvida beslutet
skall stå fast. Även med hänsyn till den omständigheten, att för samtliga
polismän, med undantag av stanspolisen, staten och kommunerna dela kostna-
derna för deras avlöning, synes vid förhandling representant såväl för staten
som för kommunen böra delta på arbetsgiversidan.

Beträffande polismännens tjänstgöringsvillkor gäller, att dessa i viss ut-
sträckning bestämmas i det av Kungl. Maj:t utfärdade polisreglementet. När-
mare föreskrifter angående befattningshavares rättigheter och skyldigheter
upptagas i en särskild av länsstyrelse för varje polisdistrikt utfärdad instruk-
tion. I den mån förhandlingar berörande sådana frågor påkallas, synas dessa
böra föras med länsstyrelse, och i vissa fall torde det vara lämpligt att låta
vederbörande kommun taga del i dessa förhandlingar.

Bland de ytterligare grupper av befattningshavare, vilkas allmänna anställ-
ningsförhållanden bestämmas av såväl statlig som kommunal myndighet, må
nämnas stadsfiskaler och vissa överståthållarämbetets tjänstemän. Härjämte
bör uppmärksamheten fästas å en del assistenter och amanuenser, vilka äro
upptagna på universitetens stater och sålunda avlönas med statsmedel, men
vilka äro tjänstgörande såsom läkare vid landstings sjukvårdsanstalt och i
följd därav i tjänstgöringsavseende underkastade vederbörande sjukhusdirek-
tions bestämmelser. Ovisst är, huruvida magistraternas befattningshavare
skola anses såsom kommunala eller statliga tjänstemän. Oavsett hur härmed
förhåller sig, är det emellertid uppenbart, att även ifrågavarande tjänstemän
böra åtnjuta förhandlingsrätt såväl gentemot staten som gentemot städerna.

De sakkunniga hava såsom sin mening framhållit, att det icke vore nöd-
vändigt att tillskapa en särskild förhandlingsordning för innehavare av »blan-
dade» tjänster, utan att det i princip vore tillfyllest att angiva i vad mån den
statliga eller den kommunala förhandlingsordningen skulle komma till an-
vändning. För det fall att vissa anställningsvillkor bestämdes uteslutande av
statlig eller uteslutande av kommunal myndighet, syntes det lämpligt att
göra valet av förhandlingsordning beroende av vem beslutanderätten till-
komme. Dock torde den omständigheten, att ifrågavarande tjänstemän i
organisatoriskt hänseende vore att jämställa med de »rent» kommunala tjänste-
männen, föranleda till att, även där den statliga förhandlingsordningen skulle
tillämpas, förhandlingsrätt blott borde tillkomma riksorganisation av tjänste-
män, erkänd av socialstyrelsen på sätt i den kommunala förhandlingsord-
ningen stadgades. Beträffande förhandlingsrättens innebörd, förfarandet vid
förhandlingar och rätten till vidareförande borde däremot gälla vad i envar av
förhandlingsordningarna vore stadgat. Beträffande det fall, att anställnings-
villkoren gemensamt bestämdes av statlig och kommunal myndighet, syntes

det nödvändigt föreskriva, att i den mån tjänstemännen begärde muntlig förhandling båda parterna å arbetsgivarsidan skulle vara tillstädes.

Yttranden.

Länsstyrelsen i Skaraborgs län har ifrågasatt huruvida icke, då fråga vore om avlösningsförhållanden för befattningshavare, vilkas löner beslötes av kommunal men underställdes statlig myndighet, förhandling först borde påkallas med den kommunala myndigheten samt gemensam förhandling med ombud för såväl statlig myndighet som kommunen borde komma till stånd endast om den statliga myndighet, som hade att pröva den kommunala myndighetens beslut, efter underställning funne gemensam förhandling nödig. Även *länsstyrelsen i Västmanlands län* har funnit det i ett dylikt ärende ur flera synpunkter olämpligt att vid bristande överensstämmelse mellan den kommunala myndighetens och personalens uppfattning omedelbart hänskjuta frågan till gemensam förhandling. Innan så skedde, borde ett definitivt avgörande av frågan fattas av den högsta beslutande kommunala myndigheten, vars beslut därefter i vanlig ordning borde underställas den statliga myndigheten. Vid prövningen av detta beslut borde sistnämnda myndighet, efter tagen del av de synpunkter, som från båda parterna framförts under ärendets tidigare handläggning, besluta, huruvida gemensamma förhandlingar borde komma till stånd eller icke. *Stadsfullmäktige i Gävle* hava ansett, att i nu förevarande fall det vore fullt tillräckligt med den prövning av lönevillkoren, som den statliga myndigheten efter underställning hade att underkasta kommunens beslut, samt att därför vederbörande tjänstemannaförening borde äga påkalla förhandling enbart med kommunen.

Svenska stadsförbundet har beträffande de föreslagna bestämmelserna om gemensam förhandling med ombud för såväl statlig myndighet som kommun till en början anmärkt, att uttrycket »där kommunen jämte statlig myndighet har beslutanderätt» syntes mindre adekvat. När det t. ex. gällde polislönerna, vore det ju kommunen som beslutade, om än beslutet sedermera följdes av en underställning i och för skälighetsprövningen. Man måste här ovillkorligen skilja mellan det kommunala och det statliga stadiet under ärendets gång. Så länge ärendet ännu ej lämnat den kommunala myndigheten, borde de för övriga kommunaltjänstemän gällande regler följas. Först när underställning skett, syntes förhandling med länsstyrelsen kunna ifrågakomma. För närvarande överklagades i stor utsträckning stadsfullmäktigebeslut om polisens löner, och ärendena ginge fram och åter mellan stadsfullmäktige och länsstyrelsen. Åtskilligt skulle måhända vara att vinna ur synpunkten av en praktisk handläggning, om, så snart underställning skett, polismännen finge påkalla förhandlingar med länsstyrelsen och i dessa också deltog representant för staden. — Här som i fråga om vidareförandet syntes de föreslagna reglerna för en efterprövning i förhandlingsrättens form lätt komma att kollidera med gällande bestämmelser om besvär rätt. Om polismännen t. ex. icke vore nöjda med stadsfullmäktiges beslut i en lönefråga, skulle de kunna välja mellan påkallande av förhandlingar eller anförande av besvär. Nöjdes de sedermera

icke med länsstyrelsens beslut, kunde förhandlingsvägen utbytas mot besvärsvägen. Hur därmed än komme att förfaras, måste bestämmelserna om gemensam förhandling omarbetas. Det kunde icke gärna anses stå i överensstämmelse med underställningsförfarandets natur, att man redan innan stadsfullmäktige fattat ståndpunkt i ärendet gäve sig in på en sammanjämkning av stadens, statens och tjänstemännens intressen.

Svenska landstingsförbundet har anfört:

I den föreslagna lagens 13 § lämnas vissa specialregler för befattningshavare, som innehåva tjänster av såväl statlig som kommunal karaktär. Mot stadgandet i paragrafens första stycke, att dylika tjänstemän, beträffande vilka staten ensam beslutar om löne- och anställningsförhållanden, skola äga rätt till förhandling enligt 1937 års kungörelse angående förhandlingsrätt för statens tjänstemän, har förbundet intet att erinra. Däremot torde det andra stycket i sagda paragraf vara mindre lämpligt utformat. Där avses tydligen dels sådana tjänstemän, som erhålla lön såväl från stat som kommun, exempelvis vissa amanuenser vid universitet, vilka tjänstgöra å kommunala sjukvårdsinrättningar, dels tjänstemän, vilkas löner beslutas av kommun men skola underställas statlig myndighet, exempelvis polispersonal. Det synes som om förhandlingsrätten bör utformas på olika sätt i dessa fall. Vad angår nyssnämnda amanuenser torde det vara lämpligt att på sätt föreslås gemensamma förhandlingar komma till stånd. Beträffande befattningshavare däremot, vilkas löner beslutas av kommunal myndighet men underställas statlig myndighet, är det riktigast, att förhandlingarna föras med den kommunala myndigheten och, om enighet ej kan vinnas, frågan vidarebefordras till den kommunala representationen, vars beslut sedan underställes den statliga myndigheten. Först därefter böra, om denna myndighet så finner påkallat, gemensamma förhandlingar komma till stånd.

Hos landstingen finnes ett stort antal befattningshavare, för vilka författningsvägen fastställts viss minimilön och vissa anställningsvillkor, exempelvis distriktssköterskor, distriktsbarnmorskor, folktandvårdsläkare, lärare vid folkhögskolor m. fl., och till vilkas löner ett större eller mindre statsbidrag utgår. Huru förhandlingsrätten för dem skall regleras har icke närmare berörts i motiven till det föreliggande förslaget. Med vem skola förhandlingar föras, därest respektive tjänstemannaorganisationer önska förändring av löne- och anställningsvillkoren? Skola förhandlingar endast äga rum med landstingen, eller äga organisationerna rätt att vända sig till »vederbörande statliga myndighet», och vilket organ skall i de särskilda fallen avses med detta uttryck? Här uppstå tydligen en del frågor, för vilkas lösande vägledning är önskvärd.

Domkapitlen i Linköpings och Skara stift ha ansett tvekan kunna uppstå, huruvida den föreslagna lagen bleve tillämplig på prästerna eller icke.

Kammarkollegium, som funnit denna tvekan befogad, har för egen del i ämnet yttrat:

Det prästerliga avlöningsväsendets särpräglade och invecklade beskaffenhet försvärade ett bedömande av spørsmålet om prästerskapets ställning i förhandlingshänseende. Huvuddelen av församlingsprästerskapets avlöning, den s. k. reglerade lönen, samt vissa andra i avlöningen ingående poster fastställdes sålunda av Kungl. Maj:t för varje pastorat och individuellt för varje befattningshavare, normalt för tjugu år i sänder, enligt i lag givna grunder. Andra löneposter utginge med i lag eller i prästlöneordningen fixerade belopp. Åter andra löneförmåner bestämdes av domkapitlet. Vad beträffade den kyrkoherdar och komministrar tillkommande förmånen av fri tjänste-

bostad eller hyresersättning bestämde Kungl. Maj:t platsen för tjänstebostaden och beloppet av hyresersättningen. Tjänstebostadens beskaffenhet i det särskilda fallet bestämdes enligt i lag stadgade grunder av de särskilda organ, som inrättats för den publika tillsynen av pastoratens boställsförvaltning, boställsnämnd och stiftsnämnd, samt ytterst av Kungl. Maj:t.

Av det anförda torde framgå, att prästerna beträffande sina allmänna avlöningsvillkor i första hand hade intresse av att få förhandla med statsmakterna. Ovisst syntes emellertid vara, om prästerna fölle under 1937 års kungörelse om förhandlingsrätt för statens tjänstemän. Likaså kunde ifrågasättas, om 13 § i sakkunnigförslaget skulle bliva å dem tillämplig. I vissa fall kunde förhandling med domkapitlen komma i fråga. Att däremot förhandling skulle kunna ske med pastoraten eller församlingarna beträffande någon del av prästerskapets allmänna avlöningsvillkor, exempelvis rörande tillhandahållande av bostad och därmed sammanhängande frågor, syntes svårigen kunna tagas för givet. Vidare torde icke finnas rum för förhandlingsrätt i förhållande till församlingarna eller pastoraten beträffande prästerskapets allmänna anställnings- eller arbetsvillkor eller i tillämpningsfrågor. Det syntes vara önskvärt, att nödig klarhet skapades i berörda avseende.

*Departements-
chefen.*

De fall, då såväl kommunala som statliga myndigheter hava att fatta beslut rörande anställningsvillkoren för kommunala tjänstemän, äro av skilda slag. Sålunda kunna vissa av anställningsvillkoren självständigt bestämmas av kommunal och andra av statlig myndighet, vilket, såsom de sakkunniga påvisat, är fallet beträffande exempelvis anställningsvillkoren för ordinarie folk- och småskollärare. I den mån tjänstemännen i ett dylikt fall önska förhandla om de anställningsvillkor, som falla under kommunal myndighets bestämmanderätt, bör givetvis, såsom de sakkunniga framhållit, den nu ifrågasatta förhandlingsordningen komma i tillämpning.

Önska samma tjänstemän åter påkalla förhandling rörande de anställningsvillkor, om vilka statlig myndighet har att besluta, synes det däremot tveksamt, huruvida, på sätt de sakkunniga föreslagit, dylik förhandling bör eller ens kan föras i enlighet med bestämmelserna i 1937 års kungörelse angående förhandlingsrätt för statens tjänstemän. I 2 § första stycket nämnda kungörelse stadgas, att förhandling äger rum mellan myndighet samt förening av tjänstemän eller förening av flera sådana föreningar; dock att förhandlingsrätt blott tillkommer förening, vilken Konungen tillerkänt sådan rätt i förhållande till myndigheten. Rörande detta stadgandes senare del, till vilken motsvarighet saknades i det till grund för kungörelsen liggande, av särskilda sakkunniga utarbetade författningsförslaget, yttrade dåvarande chefen för kommunikationsdepartementet i propositionen nr 128 till 1937 års riksdag bland annat följande: »Hela uppbyggnaden av författningsförslaget visar tydligt, att de sakkunniga utgått från den förutsättningen, att förhandlingar endast skulle föras mellan en myndighet och dess egna tjänstemän. Detta är också enligt min uppfattning den enda möjliga anordningen. Denna grundsats bör emellertid komma till tydligt uttryck i författningen. Enligt det inom departementet utarbetade förslaget tillkommer sålunda förhandlingsrätt i förhållande till viss myndighet endast den tjänstemannaförening, vilken efter ansökan tillerkänts sådan rätt av Konungen.

En förutsättning för erhållande av förhandlingsrätt blir, att föreningen eller till densamma ansluten förening har medlemmar, vilka äro anställda hos myndigheten.» Nyss angivna grundsats har jämväl kommit till uttryck i 5 § första stycket samma kungörelse. I detta stycke stadgas nämligen, att innan myndighet avgiver förslag till eller fastställer nya eller ändrade anställnings-, arbets- eller avlöningsvillkor, myndigheten skall, såvida frågan är av principiell eller eljest allmän betydelse och *uteslutande berör dess tjänstemän*, på lämpligt sätt bereda de i förhållande till myndigheten förhandlingsberättigade föreningar, som frågan må anses röra, tillfälle att taga kännedom om föreliggande utkast till sådana villkor. Av vad jag sålunda anfört torde framgå, att det i nu förevarande sakkunnigförslag upptagna stadgandet rörande rätt för en av kommunala tjänstemän bildad förening att påkalla förhandling enligt 1937 års kungörelse icke står i överensstämmelse med grunderna för eller avfattningen av denna kungörelse.

Enligt min mening bör man emellertid såvitt möjligt undvika att i detta sammanhang vidtaga mer omfattande ändringar i 1937 års kungörelse. Å andra sidan torde syftet med nu ifrågavarande stadgande i de sakkunnigas förslag vara av beskaffenhet att bära tillgodoses. Jag vill därför förorda, att jämväl i de fall, då kommunala tjänstemän önska förhandla om anställningsvillkor, som falla under statlig myndighets uteslutande bestämmanderätt, den nu ifrågasatta förhandlingsordningen skall komma i tillämpning. I enlighet härmed stadgas i 14 § första stycket departementsförslaget, att om statlig myndighet har att annorledes än efter underställning fastställa för kommunala tjänstemän gällande anställningsvillkor, förening, som tillerkänts förhandlingsrätt enligt den föreslagna lagen, må gentemot vederbörande statliga myndighet utöva nämnda rätt, samt att i sådant fall vad i lagen sägs om kommun eller kommunalmyndighet i tillämpliga delar skall avse vederbörande statliga myndighet. Av detta stadgande torde följa, bland annat, att föreningen har att i vederbörlig ordning göra anmälan hos den statliga myndigheten samt att denna, sedan sådan anmälan skett, är skyldig underrätta föreningen, då fråga uppkommer om avgivande av förslag till eller fastställande av nya eller ändrade anställningsvillkor av principiell eller eljest allmän betydelse. Har ett till statlig myndighets prövning hänskjutet ärende tidigare varit föremål för kommunalmyndighets handläggning, bliva — om fråga ej är om underställningsförfarande — samma regler tillämpliga som då ärende överlämnas från en kommunalmyndighet till annan.

I 14 § andra stycket i departementsförslaget har efter förebild av 11 § i 1937 års kungörelse stadgats, att på framställning av statlig myndighet eller förhandlingsberättigad förening förhandling må, därest Konungen så prövar skäligt, äga rum mellan ombud, som av Konungen utses, och sådan förening. Härigenom hänvisas till en förhandlingsform för de frågor av allmän innebörd, som ej lämpligen kunna upptagas till förhandlingar med särskilda verk och myndigheter.

Beträffande de fall, då anställningsvillkoren fastställas delvis av kommunal och delvis av statlig myndighet eller då av statlig myndighet meddelade be-

stämmelser skola tillämpas av kommunal myndighet, ha de sakkunniga ansett förhandling mellan tjänstemännen, å ena, samt representanter för såväl stat som kommun, å andra sidan, i vissa fall erforderlig eller tillräddlig. Den reglering av frågan, som lämnas i 13 § andra stycket i sakkunnigförslaget, torde knappast vara tillräckligt uttömmande. Då emellertid enligt min uppfattning behov av sådan gemensam förhandling sällan förefinnes, samt inställelsen till densamma skulle kunna bereda kommunen avsevärda kostnader och besvär, har någon bestämmelse härom icke upptagits i departementsförslaget. I de enstaka fall, då gemensam förhandling kan befinnas önskvärd, är det min förhoppning att varken den statliga eller den kommunala myndigheten skall undandraga sig att då framställning därom göres medverka till att förhandling kommer till stånd i icke formbunden ordning.

Beslut rörande anställningsvillkoren för kommunala tjänstemän kunna jämväl fattas av såväl kommunala som statliga myndigheter i den ordningen, att ett av kommunal myndighet fattat beslut underställes statlig myndighet, som därvid har att antingen oförändrat fastställa eller ogilla beslutet. Till denna grupp befattningshavare äro polismännen att hänföra. Att, såsom de sakkunniga föreslagit, i nu ifrågavarande fall förhandling med jämväl den statliga myndigheten skulle kunna av tjänstemännen påkallas redan innan den kommunala myndigheten fattat beslut i vederbörande fråga, finner jag i likhet med vissa remissinstanser varken lämpligt eller överensstämmande med underställningsförfarandets natur. Jag kan icke heller förorda införandet av en ovillkorlig rätt för tjänstemännen att såsom ett led i underställningsförfarandet få förhandla med den statliga myndigheten. En dylik rätt torde nämligen, utan motsvarande nytta, kunna bliva ganska betungande för länsstyrelserna såsom underställningsinstans i polisärenden. Däremot har jag ansett böra i 12 § departementsförslaget intagas en bestämmelse om, att då beslut i ärende, som varit föremål för förhandling, underställes statlig myndighets prövning, i ärendet förd skriftväxling jämte protokoll från muntlig förhandling skall biläggas. Med en dylik bestämmelse torde garanti skapas för att i regel länsstyrelsen erhåller tillräcklig kännedom om tjänstemännens önskemål rörande den underställda frågan. Intet bör emellertid hindra länsstyrelsen att, där så befinnes önskvärdt, genom en icke formbunden förhandling eller i annan ordning söka närmare utröna parternas synpunkter.

Jag vill i detta sammanhang söka besvara ett par av svenska landstingsförbundet framställda frågor rörande förhandlingsrätt för sådana landstingens befattningshavare, för vilka viss minimilön och vissa anställningsvillkor fastställts i allmän författning och till vilkas löner statsbidrag utgår. Önska dylika befattningshavare att av landstinget utverka sig förmåner utöver de i författning garanterade, äga befattningshavarna att härom förhandla med landstinget i den nu föreslagna ordningen. Önska de däremot exempelvis påkalla förhandling rörande höjning av den författningsvis fastställda minimilönen, torde i regel allenast den möjligheten stå dem öppen att, med tillämpning av 14 § andra stycket i departementsförslaget, genom förhandlingsberättigad förening hos Konungen göra framställning om förhandling med ombud, som av Konungen utses.

Vad slutligen angår församlingsprästerna synes mig dessa med hänsyn till sin rättsliga ställning böra anses i departementsförslaget bemärkelse vara i vederbörande kyrkliga kommuns tjänst och alltså hänförliga under den nu föreslagna lagen. Spörsmålet i vilken utsträckning förhandling skall äga rum med kommunalmyndighet eller jämlikt bestämmelserna i 14 § i departementsförslaget torde bäst vinna sin lösning i samband med den föreslagna lagens praktiska tillämpning.

**Förhållandet mellan förhandlingsordningen och nu gällande regler,
vilka tillförsäkra kommunala tjänstemän rätt att tillvarataga
sina intressen.**

De sakkunniga.

De sakkunniga hava framhållit, att den av dem föreslagna förhandlingsordningen icke behövde medföra ändring i kommunala reglementen och instruktioner, såvitt tjänstemännen däri tillerkänts rätt att genom representeranter närvara vid sammanträden med kommuns lönenämnd eller därmed jämförligt organ. Tvärtom syntes ett bibehållande av dylika stadganden icke blott möjligt utan även önskvärt.

De sakkunniga hava vidare anfört:

Beträffande de särskilda förhandlingsordningar åter, som antagits i vissa städer och landsting, ligger förhållandet något annorlunda till. I dessa förhandlingsordningar ha intagits en serie detaljerade bestämmelser om tillämpningsområde, partsrepresentation, förhandlingsfrågor o. s. v. Bestämmelserna förete olikheter dels sinsemellan och dels i förhållande till den nu föreslagna förhandlingsordningen. De sakkunniga kunna icke finna, att det vore lyckligt, om flera olika grundläggande bestämmelser skulle gälla i skilda kommuner för samma slag av befattningshavare. Beträffande frågorna om tjänstemannabegreppet, om vem som skall äga utöva förhandlingsrätten samt om förhandlingsrättens innebörd synes principiellt böra gälla lika bestämmelser för alla kommunala befattningshavare. De av kommunerna utfärdade eller mellan kommunerna och organisationerna överenskomna nu gällande förhandlingsordningarna få väl till största delen betraktas såsom provisoriska i avvaktan på en författningsreglerad förhandlingsrätt. Att nu tillerkänna sär rättigheter och en vidsträcktare förhandlingsrätt än den, som lagen medger, åt vissa kommunala befattningshavare genom att bibehålla dessa bestämmelser synes icke befogat. Det kan sålunda icke anses riktigt, att t. ex. de tjänstemannaorganisationer, vilka för sina medlemmars räkning för närvarande sluta kollektivavtal med landsting och därvid överenskomma om förhandlingsregler, icke skulle behöva bli föremål för socialstyrelsens erkännande eller behöva uppfylla kravet på att vara riksorganisation o. s. v., blott därför att organisationernas överenskommelser med landstingen icke stipulera sådana krav på organisationerna. Om förhandlingsordningar, vilka hava karaktären av överenskommelser, skulle kunna finnas vid sidan av lagen, skulle ju en icke önskvärd olikhet uppstå mellan olika organisationer. Likheten inför lagen synes påfordra, att lagens bestämmelser göras ovillkorliga i så måtto, att varken kommun eller tjänstemän få åberopa bestämmelse eller överenskommelse, som strider däremot. Tjänstemännen vinna genom ett sådant stadgande fördelen av att, om deras organisation icke är tillräckligt stark för att motsätta sig en överenskommelse, som är mindre tillfredsställande ur tjänstemannasympunkt än lagen, sådan överenskommelse icke

blir gällande. Och tjänstemännen få därigenom tillika säkerhet för att kommunen icke genom föreskrifter i reglementen och instruktioner inskränker den lagstadgade förhandlingsrätten. Kommunerna vinna å sin sida garanti för att icke genom lokala bestämmelser om förhandlingsrätt den kommunala självbestämmelsrätten hotas eller tjänstemännen beredas ett otillbörligt stort inflytande.

Av det nu sagda får givetvis icke den slutsatsen dragas, att överenskommelser över huvud taget angående förhandlingsrätt mellan kommun och tjänstemannaorganisation icke böra förekomma eller att kommunen icke genom särskilda bestämmelser skulle äga giva stadgande i ämnet. Om kommunen och organisationen ingå en överenskommelse, som icke står i strid med lagens bestämmelser, men som innefattar en detaljföreskrift, kompletterande lagens allmänna stadganden, skall en dylik överenskommelse gälla. Speciellt ägnade för dylika lokala kompletteringar, antingen de nu ske i form av en överenskommelse eller i form av en bestämmelse i kommuns löne-reglemente eller liknande stadgar, äro de regler, som givas i lagförslagets 6—11 §§. Dessa stadganden innehålla regler angående förfaringsättet vid förhandlingar och äro, i likhet med 5 § i 1936 års lag, närmast att anse såsom råd och anvisningar för tillvägagångssättet vid förhandlingar. De böra emellertid tillika anses innefatta minimifordringar beträffande det sätt, på vilket förhandlingsrätten skall utövas. En lokal reglering av förhandlingsförfarandet, som giver tjänstemännen mindre vidsträckt rätt till förhandling än lagförslaget, bör enligt de sakkunnigas mening alltså icke kunna införas. Redan tidigare har påpekats, att det lagreglerade vidareförandet av förhandlingsfrågor, vari enighet ej uppnåtts vid en förhandling i första instans, bör kunna utfyllas genom lokala överenskommelser om skiljedom i tolkningsvister. Av det ovan sagda följer, att i sådan överenskommelse icke bör intagas föreskrift t. ex. av innehåll att efter det förhandlingar mellan tjänstemän och lönenämnd ägt rum, frågan omedelbart skall gå till skiljedom. Tjänstemännen skola, även där överenskommelse om skiljedom gäller, beredas tillfälle att draga frågan inför det högsta beslutande kommunala organet. I den mån tjänstemän, som äro kollektivanställda, för närvarande hava rätt att enligt avtal få tolkningstvister prövade av arbetsdomstolen, synes icke lagförslaget lägga något hinder i vägen för en dylik lösning av spörsmålet om vidareförande av förhandlingsfrågor.

Slutligen hava de sakkunniga ansett införandet av en förhandlingsordning i överensstämmelse med deras förslag icke böra föranleda till ett borttagande av eller en inskränkning i tjänstemännens rätt att anföra besvär i tjänstefrågor, om och i den mån dylik rätt för närvarande förefunnes. Sannolikt skulle dock genomförandet av sakkunnigförslaget medföra, att tjänstemännen i mindre utsträckning än för närvarande sökte komma till sin rätt genom besvär. Utom besvärsvägen föreläge i rättsfrågor åtminstone för en del kommunala tjänstemän möjlighet att få frågan prövad av allmän domstol. Vad förut sagts angående besvärsrättens förhållande till förhandlingsrätten borde även gälla nu berörda form för realiserandet av tjänstemännens rättsskydd.

Yttranden.

Svenska landstingsförbundet har funnit önskvärt, att nu på en del håll förefintliga lokala förhandlingsordningar avvecklades. Självfallet borde dessa icke få strida mot de i lagen meddelade stadgandena.

Uppsala läns landstings förvaltningsutskott har hållit före, att den i lagen reglerade förhandlingsrätten endast borde tillerkännas riksorganisationer men att lagen icke borde medföra hinder för ett landsting eller dess organ att förhandla med lokala organisationer eller enskilda befattningshavare. Liknande synpunkter hava framförts såväl av *stadsfullmäktige i Lidköping* som i det yttrande, vilket å *stadsfullmäktiges i Uppsala* vägnar avgivits av stadens drätselkammare.

Länsstyrelsen i Stockholms län har funnit de sakkunnigas motivering giva anledning till tvekan angående rätta tolkningen av stadgandet, att kommun eller tjänstemannaförening icke ägde påfordra tillämpning av sådan bestämmelse, som stode i strid mot vad i lagen stadgades. Länsstyrelsen hade emellertid förutsatt, att innebörden av stadgandet i fråga borde vara den, att endera parten icke ägde *mot den andres bestridande* åberopa överenskomna bestämmelser, som stode i strid mot lagen. En annan tolkning skulle framstå såsom föga rimlig.

Länsstyrelsen i Malmöhus län har erinrat, att de hittills antagna reglerna om förhandlingsrätt för kommunala tjänstemän i vissa fall vore förmånligare för tjänstemännen än de i lagförslaget inskrivna. När gällande regler för sådant fall skulle få vika, komme den nya lagen således att innebära en försämring för vissa grupper av tjänstemän. Dylika nackdelar av en likriktning, som ansåges i och för sig önskvärd, torde väl icke helt kunna undvikas. Emellertid syntes det fall böra särskilt uppmärksammas, att enligt hittills antagna regler förhandlingar fördes inför opartisk ordförande. Uti lagförslaget hade icke ens för det fall att förhandlingar strandat en dylik bestämmelse blivit intagen. När rätten till förhandling inför opartisk ordförande kunde för tjänstemännen vara av mycket stor betydelse, syntes böra medgivas, att bestämmelse om sådan förhandling kunde träffas för viss kommun.

Socialstyrelsen har yttrat:

Då förhandlingsordningen för statstjänstemännen diskuterades, framhövdes från olika håll angelägenheten av att den tidigare existerande förhandlingsrätten i icke lagfästa former skulle fortfarande få finnas kvar. Kungörelsens bestämmelser angående förhandlingsrättens tillämpning äro sålunda avsedda att tillämpas mera i de fall, då det synes vara nödvändigt att i akten rörande ärendet finnes tillgänglig en redogörelse för tjänstemännens synpunkter eller då den statliga myndigheten eljest icke önskar ingå i förhandlingar eller i övrigt då fråga är om någon viktigare angelägenhet. Motsvarande synpunkter kunna göras gällande beträffande förhandlingsordningen för de kommunala tjänstemännen. Lagens bestämmelser böra alltså vara normerande och supplerande för de fall, då så erfordras. Däremot finnes ingen anledning att i samband med lagens antagande förbjuda förhandling mellan kommunal myndighet och tjänstemannaorganisation vid sidan av lagens bestämmelser. Att de redan nu existerande och mellan parterna överenskomna förhandlingsordningarna fortfarande få tillämpas överensstämmer visserligen bäst med den av socialstyrelsen hävdade uppfattningen om att krav på erkännande såsom villkor för förhandlingsrätt ej bör uppställas. Men även om ett dylikt villkor för förhandlingsrätt infördes i lagen, synes det vara orimligt, att en organisation, som ej vunnit erkännande, icke skulle i de hittills tillämpade och av vederbörande kommun godkända formerna få föra förhandlingar med kom-

munal myndighet. Det kan icke vara lämpligt, att man förbjuder varje möjlighet för en tjänstemannaorganisation att vid sidan av lagen få komma till tals med kommunal myndighet om de angelägenheter, som beröra tjänstemännen. En helt annan sak är, att en organisation icke bör kunna pressa en kommun till förhandlingar vid sidan av lagens bestämmelser. Detta är emellertid aldrig möjligt för dem, som äga ämbetsmannaansvar, och övriga grupper, som kunna betecknas såsom tjänstemän, böra, enligt vad socialstyrelsen tidigare anført, ej hänföras under lagen om förhandlingsrätt för kommunala tjänstemän.

Styrelsen hemställer, att första stycket i 14 § måtte utgå ur lagförslaget.

Landsorganisationen i Sverige och *svenska kommunalarbetsareförbundet* hava ansett en lagstiftning av den föreslagnas karaktär icke böra i något avseende beskära faktiskt tillämpad och erkänd förhandlingsrätt.

Departements-
chefen.

I likhet med de sakkunniga anser jag den föreslagna förhandlingsordningen icke böra medföra ändring i vad eljest — enligt kommunala reglementen, instruktioner och dylikt — kan gälla beträffande rätt för kommunala tjänstemän att genom representanter vid lönenämnds sammanträden eller på liknande sätt tillvarataga sina intressen i fråga om anställningsvillkoren.

Vad beträffar det i 14 § första stycket i sakkunnigförslaget intagna stadgandet, enligt vilket kommun eller förening av tjänstemän icke skulle äga påfordra tillämpning av sådan bestämmelse, som står i strid mot vad i lagen stadgas, synes innebörden av detsamma, såsom jämväl förutsatts i ett yttrande, allenast vara den, att endera parten icke skulle äga mot den andra partens bestridande åberopa en dylik bestämmelse. Vid behandlingen av frågan om kommuns och tjänstemäns representation vid förhandlingar ha nämligen de sakkunniga framhållit, att i den mån en oorganiserad grupp av tjänstemän eller en enskild tjänsteman ville komma till tals med kommunal myndighet, sådana överläggningar fölle utanför den föreslagna lagen. Om alltså av lagen icke reglerad förhandling skulle kunna föras mellan kommun och en organiserad grupp av tjänstemän, borde icke rimligen en dylik förhandling mellan kommun och en tjänstemannaförening vara förbjuden.

Även om stadgandet alltså torde hava en mer begränsad innebörd än som synes hava antagits i de yttranden, vari detsamma avstyrkts, anser jag mig dock icke kunna förorda detsamma. I vad genom stadgandet utsäges, att förhandlingsrätt enligt lagen icke kan genom avtal inskränkas, lärer detsamma vara överflödigt, enär av lagens karaktär framgår, att lagens bestämmelser äro för kommunerna tvingande. I vad åter stadgandet skulle innebära hinder mot tillämpandet av redan gällande eller slutandet av nya överenskommelser rörande en för tjänstemännen förmånligare förhandlingsordning än den, som genom lagen tillförsäkras tjänstemännen, finner jag icke de sakkunnigas motivering övertygande. Det torde icke behöva befaras, att genom dylika förhandlingsordningar den kommunala självbestämmanderätten skulle hotas eller tjänstemännen beredas ett otillbörligt stort inflytande. Departementsförslaget saknar följaktligen motsvarighet till 14 § första stycket i de sakkunnigas förslag.

Påföljd vid vägran att förhandla.

De sakkunniga.

De sakkunniga hava icke i sitt betänkande berört frågan, vilken påföljd som kommer eller bör komma att inträda, därest kommunalmyndighet underlåter att iakttaga sina skyldigheter enligt lagen.

Yttranden.

Socialstyrelsen har rörande denna fråga anfört följande:

Ehuru kommunerna säkerligen i allmänhet lojalt komma att ställa sig lagens bestämmelser till efterrättelse, är det likväl tänkbart, att så ej alltid kommer att ske. Det måste nämligen bland annat betecknas som en nyhet, att en kommun måste förhandla om anställnings- och avlöningsvillkor för en föreståndarinna vid ett ålderdomshem, och det kan tänkas, att en kommun även efter genomförandet av den föreslagna lagstiftningen skulle vägra att upptaga förhandlingar med därtill berättigad organisation. Styrelsen vill därför ifrågasätta, om ej någon möjlighet bör införas till vitesföreläggande vid förhandlingsvägran såsom i lagen om förenings- och förhandlingsrätt. Ett sådant föreläggande skulle i så fall avse de för beslutet att vägra förhandla ansvariga personerna. Det torde emellertid icke vara lätt att finna ett lämpligt organ för vitesföreläggande. Om en tjänstemannadomstol kommer till stånd i enlighet med de sakkunnigas förord, vilket socialstyrelsen livligt vill tillstyrka, är denna domstol lämpligast för den angivna uppgiften. Intill dess så blir fallet, är saken mera tveksam. I varje fall synes en dylik uppgift icke böra åläggas socialstyrelsen. En tänkbar lösning vore att betro länsstyrelserna därmed, men ur synpunkten av att man bör eftersträva en enhetlig praxis torde det vara bäst med ett centralt organ. Därför är det knappast heller lämpligt att uppdraga åt allmän domstol i orten att förelägga vite för kommun. Med hänsyn till att det redan tillkommer arbetsdomstolen att besluta om vitesförfarande enligt lagen om förenings- och förhandlingsrätt torde det vara lämpligast att åt denna domstol anförtro även nu nämnda uppgifter. Om ett vitesföreläggande anses erforderligt, synes det böra ske på framställning av den tjänstemannaorganisation, som förvägrats förhandling enligt lagen. Att göra det beroende av om en opartisk ordförande utsetts, som skulle kunna göra framställningen, förefaller vara olämpligt, då man ju med förhandlingsordningen för kommunala tjänstemän ej åsyftar, att ett avtal skall slutas. Ej heller äger en förlikningsman ingripa i ett dylikt fall då, såsom de sakkunniga framhålla, 1920 års lag om medling i arbetstvister ej omfattar kommunala befattningshavare med ämbetsmannans ansvar.

Svenska lasarettsläkarföreningen har erinrat, att de sakkunniga icke ingått på frågan om vad som skulle vara korrektivet emot en kommun, som utan hänsyn till förhandlingsrätten fattade och genomförde sina beslut. Måhända hade de sakkunniga ansett självklart, att beslutet i så fall kunde efter besvär upphävas såsom icke tillkommet i laga ordning. Ett förtydligande uttalande på denna punkt under lagstiftningsärendets vidare behandling syntes emellertid önskvärt.

Därest efter den nu ifrågasatta lagstiftningens antagande en kommunalmyndighet skulle fastställa nya eller ändrade anställningsvillkor av allmän betydelse för vissa tjänstemän utan att dessförinnan, på sätt i departementsförslaget anges, en förhandlingsberättigad förening, som har medlemmar bland

*Departements-
chefen.*

dessa tjänstemän och anmält sig önska gentemot kommunen utöva sin förhandlingsrätt, beretts tillfälle att taga kännedom om föreliggande utkast till sådana villkor, torde beslutet såsom icke tillkommet i laga ordning kunna efter besvär förklaras ogiltigt. Detsamma lärer vara förhållandet, därest det nu anförda exemplet förändras så, att föreningen visserligen fått del av utkastet men förvägrats av föreningen begärd förhandling i frågan. På grund av vad sålunda anförts synes det icke vara erforderligt att, såsom socialstyrelsen ifrågasatt, i lagen införa mot de kommunala myndigheterna riktade vitesbestämmelser.

Specialmotivering.

1 §.

Denna paragraf motsvarar 1 § i sakkunnigförslaget, rörande vilken sistnämnda paragraf de sakkunniga i sin specialmotivering anført:

I denna paragraf uttalas den allmänna principen, att kommunala tjänstemän äga förhandla med kommun i frågor, som beröra dem. Angående vissa kommunaltjänstemäns rätt att därjämte förhandla med statlig myndighet är särskilt stadgat under 13 §. Någon erinran härom har icke ansetts behöva intagas i de inledande paragraferna.

Liksom i den för statstjänstemännen gällande förhandlingsordningen angives här, att förhandlingsrättens lagfästade icke är avsedd att medföra ändring i den beslutanderätt, som eljest tillkommer kommun eller kommunalmyndighet enligt lag eller författning. En inskränkning i beslutanderätten är visserligen gjord genom 14 § första stycket, i det att kommunala bestämmelser om förhandlingsrätt — vare sig de införts i överenskommelser eller i lönereglementen eller liknande stadganden — i den mån de strida mot förhandlingsordningen icke få åberopas av kommunen. Denna inskränkning synes emellertid vara en nödvändig följd av en lagstiftning såsom den ifrågasvarande. Erinringen om att förhandlingsrätten ej medför inskränkning i kommuns lagfästa självbestämningsrätt åsyftar de materiella frågor, i vilka förhandlingar kunna föras, angående löners storlek, tjänstgöringsvillkor o. s. v., däremot icke den formella frågan, om vilka regler, som skola iakttagas vid dylika förhandlingar.

Beträffande begreppen kommunaltjänsteman, kommun och kommunalmyndighet hänvisas till vad ovan anförts beträffande lagens tillämpningsområde.

*Departements-
chefen.*

Utöver de ändringar av saklig innebörd, som vidtagits i 1 § i sakkunnigförslaget och för vilka jag redogjort i samband med behandlingen av frågan om lagens tillämpningsområde, har nämnda paragraf även undergått vissa jämkningar av redaktionell natur.

2 §.

Denna paragraf motsvaras av 2 § i de sakkunnigas förslag. I specialmotiveringen ha de sakkunniga beträffande 2 § i sitt förslag anført:

I denna paragraf meddelas bestämmelser angående de parter, mellan vilka förhandlingar må föras. I den allmänna motiveringen har närmare utvecklats innebörden av två i lagförslaget angivna förutsättningar för att förening skall erhålla förhandlingsrätt, nämligen att föreningen är att anse såsom riksorganisation samt att socialstyrelsen erkänt densamma. I lagen har

dessutom intagits den självklara men grundläggande förutsättningen, att föreningen skall hava till uppgift att tillvarataga kommunala tjänstemäns intressen gentemot kommunen såsom arbetsgivare.

Den i paragrafens andra stycke förekommande bestämmelsen om kommuns rätt att själv utse sin representation avser förhandlingarnas första skede. Givetvis får ifrågavarande stadgande om rätt för kommun att fritt utse sin representant icke föranleda till att kommunalmyndighet vågrar att upptaga sådan framställning från tjänstemännen, som omförmäles i 11 §.

Förevarande paragraf i sakkunnigförslaget har berörts i ett par yttranden. Sålunda hava *landsorganisationen i Sverige* och *svenska kommunalarbetareförbundet* ansett paragrafen möjligen kunna givas den tolkningen, att förhandlingsrätt endast kunde tillkomma förening, omfattande enbart kommunala tjänstemän. Då en sådan innebörd icke torde vara avsedd, vore ett förtydligande måhända erforderligt.

De i denna paragraf vidtagna ändringarna gentemot sakkunnigförslaget framgå i huvudsak av vad jag anfört vid behandlingen av frågan om kommuns och tjänstemäns representation vid förhandlingar. Liksom i fråga om förhandlingsrätt för statens tjänstemän skall å arbetstagens sida förhandling föras antingen av en förening eller av en förening av flera föreningar; och äger förhandlingsberättigad förening utöva sin förhandlingsrätt jämväl genom avdelning av förening eller genom ansluten förening, som icke själv erhållit förhandlingsrätt. Såsom jag tidigare framhållit bör förhandlingsrätt givetvis kunna tillerkännas förening med även andra medlemmar än kommunala tjänstemän. För att tydligt utmärka detta har i departementsförslaget stadgats, att förhandling äger rum mellan kommun samt förening, i vilken kommunala tjänstemän äro medlemmar, eller förening av flera sådana föreningar.

*Departements-
chefen.*

Enligt 2 § andra stycket i de sakkunnigas förslag må kommun uppdraga åt, bland andra, kommunalmyndighet att å kommunens vägnar förhandla. Av denna avfattning synes framgå, att en kommun såsom sådan ansetts kunna förhandla utan medverkan från kommunalmyndighets sida. Då emellertid kommuns beslutande, förvaltande och verkställande organ äro kommunalmyndigheter enligt förslagets mening, följer härav, att kommun vid förhandling måste företrädas av kommunalmyndighet eller av sådan myndighet utsett eller utsedda ombud. Enligt departementsförslaget skall därför förhandling rörande viss fråga å kommuns vägnar föras av den kommunalmyndighet, som har att handlägga frågan, eller av ombud, som myndigheten i särskilt fall utsett. Jag har tidigare erinrat, att till sådant ombud bör kunna utses representant för sammanslutning med syfte att tillvarataga visst eller vissa slags kommuners intressen såsom arbetsgivare.

3 §.

Förevarande paragraf motsvarar 3 § i sakkunnigförslaget. De sakkunniga ha rörande 3 § i sitt förslag framhållit, att socialstyrelsen kunde kräva uppgifter utöver de i lagen angivna, för såvitt sådana befunnes erforderliga. I den mån en riksorganisation hade särskilda lokalavdelningar, borde

detta lämpligen uppgivas för socialstyrelsen. Skyldigheten att anmäla uppkomna förändringar beträffande en förenings verksamhetsområde, styrelse eller medlemsantal vore icke förbunden med något stadgande om påföljd för den händelse bestämmelsen härom icke skulle iakttagas. Skulle en väsentlig förändring inträda rörande antalet till en organisation anslutna tjänstemän inom viss kommun, kunde kommunen givetvis anmäla detta till socialstyrelsen.

Departements-
chefen.

I samband med behandlingen av frågan om kommuns och tjänstemäns representation vid förhandlingar har jag berört de sakliga ändringar, som vidtagits i sakkunnigförslagets 3 §. Jag vill nu endast, i anslutning till ett uttalande av de sakkunniga, framhålla, att socialstyrelsen säkerligen skall äga möjlighet att jämväl på annat sätt än genom anmälningar från föreningarna själva erhålla kunskap om väsentligare förändringar i deras verksamhet.

4 §.

Denna paragraf saknar motsvarighet i de sakkunnigas förslag.

I sitt yttrande har *svenska landstingsförbundet* sagt sig förutsätta, att, därest av en förening till socialstyrelsen anmälda förändringar i föreningens verksamhet vore av väsentlig natur, den föreningen tillerkända förhandlingsrätten skulle kunna återkallas.

Departements-
chefen.

I likhet med svenska landstingsförbundet anser jag, att ett beslut om erkännande av en förening såsom förhandlingsberättigad icke bör vara oåterkalleligt. Emellertid bör enligt min mening förhandlingsrätt återkallas endast om synnerliga skäl föreligga därtill. Så läser framför allt vara fallet, om föreningen icke längre kan sägas vara ens tillnärmelsevis så representativ för viss eller vissa tjänstemannagrupper som då erkännandet meddelades. Vidare synes återkallelse kunna ske, om föreningen medvetet och i synnerlig grad eftersatt sina skyldigheter att hålla socialstyrelsen underrättad om förändringar i sin verksamhet. Däremot skulle det enligt min mening stå i strid mot förhandlingsrättens principer att grunda en återkallelse därpå, att föreningen ansåges alltför energiskt hävda sina medlemmars intressen.

Då fråga om återkallande av förhandlingsrätt uppkommer, bör föreningen beredas tillfälle att yttra sig, innan beslut i ärendet meddelas.

Jag har ansett bestämmelser, avfattade i enlighet med det nu anförda, böra upptagas i departementsförslaget.

5 §.

Jämväl denna paragraf saknar motsvarighet i de sakkunnigas förslag. Beträffande behovet av sådana bestämmelser, som meddelas i paragrafen, hänvisar jag till vad jag därutinnan anförde i samband med frågan om kommuns och tjänstemäns representation vid förhandlingar.

6 §.

Denna paragraf är likalydande med 4 § i sakkunnigförslaget, dock att, i enlighet med vad jag vid behandlingen av frågan om förhandlingsrättens

innebörd förordat, »anställnings-, arbets- och avlöningsvillkor» förkortats till »anställningsvillkor» utan att därmed någon saklig ändring åsyftats.

De sakkunniga hava framhållit, att ordet »tillämpning» innefattade alla tolkningsfrågor men hade en vidare innebörd än ordet »tolkning» i så måtto, att därunder fölle jämväl frågor huruvida en viss bestämmelse överhuvudtaget skulle tillämpas i visst fall.

7 §.

I sakkunnigförslaget motsvaras denna paragraf av 5 §, rörande vilken de sakkunniga i sin specialmotivering anfört följande:

Förevarande stadgande ansluter sig till motsvarande stadganden i stats-tjänstemännens förhandlingsordning. Enligt paragrafens första stycke är kommunal myndighet skyldig att bereda tjänstemannaförening tillfälle att taga kännedom om föreliggande utkast till ändrade bestämmelser angående tjänsteförhållanden, då frågan är av större betydelse. Myndigheten är enligt andra stycket i paragrafen förpliktad att avvakta tjänstemännens eventuella begäran om förhandling, innan den avger slutligt förslag eller för sin del avgör detsamma. Om förhandlingar komma till stånd, är myndigheten vidare skyldig att iakttaga, vad som stadgas i 9 §, innan förslaget avgives eller villkoren fastställas.

Myndigheten äger underrätta tjänstemännen på »lämpligt» sätt. Någon viss form för meddelandet är sålunda icke föreskriven, utan detta kan ske genom telefonpåringning till den, som äger företräda föreningen, genom anslag å bestämd plats i arbetslokalen eller på annat dylikt sätt.

Ett par detaljbestämmelser i sakkunnigförslaget hava föranlett erinringar i några yttranden.

Sålunda hava riksförbundet svenska städernas polismän och riksförbundet för fjärdingsmän och polismän framhållit, att ett sådant meddelande från kommunalmyndigheten, som avsåges i paragrafen, utgjorde början till förhandlingar, vilka kunde bli mycket omfattande och i varje fall till stor del torde föras skriftligt. Med hänsyn härtill och då ifrågasvarande fåtal föreningar säkrast och utan nämnvärt besvär för myndigheten kunde erhålla meddelande genom en skrivelse, ifrågasattes huruvida icke meddelandet borde göras skriftligen.

Svenska lasarettsläkarföreningen har ansett den i andra stycket föreslagna tiden av en vecka vara för kort. Det vore ju här fråga om organisationer för hela riket, vilkas styrelseledamöter oftast torde vara bosatta inom olika delar av landet, varför anordnandet av ett styrelsesammanträde måste taga viss tid i anspråk. En utsträckning av den föreslagna tiden till två veckor torde icke kunna föranleda några praktiska olägenheter för kommunerna, allra helst som bestämmelsen i 9 § andra stycket torde avsetts att vara tillämplig även innan förhandling påkallats eller påbörjats.

Även Sveriges socialvårdsfunktionärens riksförbund har föreslagit en förlängning av berörda tidsfrist till två veckor. Sedan ett inom kommunen utarbetat förslag kommit till vederbörande riksorganisations kännedom, hade denna att inforra yttrande från vederbörande underavdelning, och först där- efter kunde riksorganisationen avgöra, om förhandlingar skulle begäras. Sattes

tidsfristen till en vecka, kunde följden lätt bliva den, att förhandlingar som regel komme att påfordras för att förhandlingsrätten skulle hållas öppen tills man hunnit taga ställning till föreliggande frågor, sålunda ofta helt onödigtvis. En tidsfrist på 14 dagar torde däremot i allmänhet vara tillräcklig.

Departements-
chefen.

Den i förhållande till sakkunnigförslaget vidtagna jämkningen i första stycket har jag närmare berört vid behandlingen av frågan om förhandlingsrättens innebörd.

Jag har icke ansett nödvändigt att, såsom i ett par yttranden ifrågasatts, underrättelse enligt första stycket ovillkorligen skall lämnas i skriftlig form. Emellertid bör det ligga i vederbörande kommunalmyndighets intresse att lämna underrättelsen på ett sätt, som möjliggör för myndigheten att sedermera i händelse av behov styrka, att den fullgjort sin skyldighet enligt lagen. Därest nämligen ett av kommunalmyndighet fattat beslut överklagas och som skäl härför uppgives, att underrättelse enligt första stycket icke lämnats samt att beslutet således icke tillkommit i laga ordning, torde det vara myndighetens sak att, om den bestrider detta påstående, bevisa dess oriktighet.

Vad i de båda andra nyss återgivna yttrandena framhållits har övertygat mig om lämpligheten av att den i andra stycket angivna tidsfristen fastställas till fjorton dagar.

8 §.

Denna paragraf är likalydande med 6 § i sakkunnigförslaget. De sakkunniga hava framhållit, att förhandling i muntlig form vore att betrakta såsom förhandlingsrättens väsentligaste innehåll samt att, vare sig parterna växlat skrivelser eller ej, rätt att påkalla muntliga förhandlingar alltid förefunnas.

9 §.

Beträffande 7 § i sakkunnigförslaget, vilken motsvarar nu förevarande paragraf i departementsförslaget, hava de sakkunniga i sin specialmotivering anfört följande:

I syfte att förhindra, att skriftliga förhandlingar dragas ut alltför lång tid, stadgas i denna paragraf skyldighet för parterna att utan dröjsmål besvara varje skrivelse i ärendet. Svarsskrivelse bör innehålla icke allenast ett formellt erkännande av ingången skrivelse utan tillika om möjligt den intagna ståndpunkten och skälen för denna. Skulle i svarsskrivelsen muntlig förhandling påkallas, behöver icke någon motivering lämnas, då ju denna kan framläggas under det muntliga förfarandet.

Till förhindrande av att en tjänstemannaförening skulle låta förhandlingar draga ut oskäligt lång tid även efter det båda parternas ståndpunkt blivit till fullo utvecklad och klarlagd, har förhandlare å kommunens sida tillagts rätt att, då denne så prövar skäligt, förklara skriftlig förhandling avslutad. Härvid utgå emellertid de sakkunniga från att förhandlingar icke förklaras avslutade, förrän den därvid berörda frågan blivit i erforderlig utsträckning klarlagd. Efter det att kommunens representant förklarat skriftlig förhandling avslutad äger på grund av stadgandet i 6 § tjänstemannaförening påkalla muntliga förhandlingar.

I några yttranden har förordats en viss uppmjukning av uttrycket »utan dröjsmål». Det har sålunda framhållits, att en kommuns förhandlande organ i allmänhet vore sammansatta av förtroendemän och att det därför icke kunde påfordras, att sammanträden skulle utlysas hur ofta som helst för behandling av inkomna förslag. I många fall, t. ex. då det gällde frågor, som skulle komma under omprövning av landsting, vore en snabb förhandling icke av nöden.

Den i några yttranden förordade uppmjukningen av uttrycket »utan dröjsmål» har jag ansett böra vidtagas. Jag vill erinra, att 9 § första stycket i departementsförslaget genom denna jämkning kommit att bli likalydande med 7 § första stycket i kungörelsen angående förhandlingsrätt för statens tjänstemän.

*Departements-
chefen.*

10 §.

Denna paragraf motsvarar 8 § i de sakkunnigas förslag. Beträffande sistnämnda paragraf hava de sakkunniga anført:

Kommunen har i denna paragraf erhållit rätt att bestämma tid och plats för muntlig förhandling ävensom att utse ordförande och sekreterare. De sakkunniga ha icke ansett lämpligt införa föreskrift om att förhandling skall äga rum å plats inom kommunen. Gemensam förhandling mellan flera kommuner, å ena, samt en eller flera tjänstemannaorganisationer, å andra sidan, skulle nämligen genom ett sådant stadgande omöjliggöras. Rätten för kommun att utse ordförande vid förhandlingssammanträde innefattar rätt för kommunen att därtill utse antingen en medlem av vederbörande kommunalmyndighet eller ock annan inom eller utom kommunen bosatt person. I senare fallet synes samråd före utseendet böra äga rum med vederbörande tjänstemannaorganisation. I många fall torde komma att till sekreterare vid förhandling utses person inom kommunalmyndigheten eller i kommunens tjänst. Liksom vid skriftlig förhandling bör kunna förhindras, att sedan parterna vid överläggning utfört sin talan, frågan fördröjes genom begäran om nytt förhandlingssammanträde mellan samma parter. I sådant syfte stadgas, att ordföranden har rätt att förklara muntlig förhandling avslutad. Denna rätt bör givetvis lika litet som vid skriftlig förhandling användas i annat fall än då någondera partens begäran om uppskov är uppenbarligen föranledd av en önskan att obehörigen fördröja ärendets behandling.

Då protokollet är avsett att biläggas akten vid ärendets vidareförande till annan kommunalmyndighet, bör detsamma utvisa framlagda förslag och avgivna förklaringar jämte därför anförda skäl. Det kan däremot icke anses nödvändigt, att ett fullständigt diskussionsprotokoll upprättas.

I paragrafens sista stycke är infört stadgande om att protokollet skall utgivas avgiftsfritt. I förhandlingsordningen för statens tjänstemän är dylikt stadgande intaget. Ej heller de kommunala tjänstemännen synas enligt sakkunnigas mening böra belastas med någon utgift i ifrågavarande hänseende.

I yttrandena har beträffande bestämmelserna i 8 § sakkunnigförslaget anförts följande.

Stadsfullmäktige i Borås hava, under instämmande av *länsstyrelsen i Älvsborgs län*, ansett tid och plats för muntlig förhandling böra bestämmas icke av »kommunen» utan av »vederbörande kommunala myndighet».

Kommunala mellanskolornas lärarförening har framhållit, att den av kommunen utsedde ordföranden icke utan vidare kunde förutsättas hava särskilda kvalifikationer för ett dylikt uppdrag, såsom fallet vore med t. ex. chefer för statens verk och inrättningar. Lagen borde därför innehålla någon anvisning angående ordförandens allmänna uppgifter. Alldeles otillfredsställande vore att — såsom de sakkunniga föreslagit — i lagen upptaga en endast rent negativ och därtill mycket tånjbar bestämning av ordförandens befogenhet, vilken bestämmelse rent av skulle kunna åberopas som stöd för allehanda godtycklighet. I ett närmare stadgande om ordförandens uppgifter och befogenhet borde angivas, att han skulle bereda parterna tillfälle att framföra och motivera sina synpunkter i ärendet samt söka, där sådant vore möjligt, att närma skiljaktiga meningar till varandra, ävensom att den muntliga överläggningen skulle avslutas av honom, efter det parternas ståndpunkter blivit skäligen utvecklade och klarlagda.

Sveriges folkskolläraryförbund har vänt sig mot bestämmelsen om, att den av kommunen utsedde ordföranden ägde förklara muntlig förhandling avslutad, då han så prövade skäligt. Genom en sådan bestämmelse syntes frestelsen att anlägga renodlade arbetsgivarsynpunkter kunna bli mången kommunal förtroendeman svår att övervinna, varigenom befattningshavarnas förtroende till förhandlingslagen kunde rubbas. Stadgandet borde fördenskul givas en sådan utformning, att förhandlingar icke kunde förklaras avslutade med mindre båda parter därom vore ense.

Även *tjänstemännens centralorganisation* och *Sveriges kommunaltjänstemannaförbund* hava ansett garantier böra givas tjänstemännen mot ett missbruk av ordförandens rätt att, då han så prövar skäligt, förklara muntlig förhandling avslutad. I sådant ändamål borde föreskrivas att, där tjänstemännen så påfordrade, till ordförande utsåges person, som icke kunde anses representera vare sig kommunens eller tjänstemännens intressen. Detta vore så mycket mera befogat som sakkunnigförslaget förutsatte, att ett stort antal tjänstemän skulle överföras från 1936 års lags tillämpningsområde till den nya lagens, och dessa tjänstemän därigenom skulle gå miste om de fördelar, som 1936 års lag i detta hänseende beredde dem.

Svenska fattigvårds- och barnavårdsförbundet har framhållit, att det måhända understundom komme att befinnas för båda parterna fördelaktigt, om förhandlingarna kunde ledas av opartisk ordförande. Ifrågasättas kunde därför, om det icke borde ankomma på länsstyrelsen att efter yrkande av personalorganisationen förordna opartisk ordförande, varvid kostnaderna för ersättning åt denne finge delas lika mellan parterna.

Departements-
chefen.

Vad först angår frågan hur ordförande att leda en muntlig förhandling skall utses, har jag ansett de betänkligheter överdrivna, som av några remissinstanser uttalats emot de sakkunnigas förslag att låta denne utses av kommunen. Då jag i följd härav icke anser mig böra förordna någon saklig ändring i förslaget i denna del, vill jag nu angiva skälen för denna min ståndpunkt. Visserligen kan man måhända ha anledning förmoda, att en kommun icke alltid kom-

mer att anse det erforderligt, att till ordförande utses en person, som i fråga om opartiskhet och övriga egenskaper är fullt lämplig att leda en vanlig avtalsförhandling mellan kommunen och dess arbetstagare. Såsom jag tidigare vid olika tillfällen framhållit, är dock en förhandling enligt den nu föreslagna lagen avsedd att, åtminstone i regel, bliva av en annan karaktär. Ordförandens uppgift lärer sällan komma att bliva att på ett opartiskt sätt väga bud och motbud mot varandra samt att med ledning därav framlägga ett medlingsförslag och söka förmå parterna att antaga detta. Hans huvuduppgift kommer i stället att inskränka sig till att befrämja tjänstemännens önskan att få sina synpunkter i frågan framförda till vederbörande kommunala myndighet men att samtidigt tillse, att ovidkommande frågor icke indragas i förhandlingen och att jämväl i övrigt ordning och reda bli rådande under densamma. Givetvis bör ordföranden jämväl söka förmå kommunens representanter att ange sin ståndpunkt och skälen för densamma, och jag anser mig kunna förvänta, att han i regel skall lyckas därmed. I dylikt fall bör han bereda tjänstemannarepresentanterna tillfälle att, om de så önska, bemöta vad från kommunens sida anförts. Med de tämligen blygsamma krav, som sålunda böra ställas på en ordförande, torde man kunna antaga, att tillgång till kompetent person sällan kommer att saknas inom vederbörande ort. Jag är jämväl förvissad om, att kommunerna, därest de betros med uppgiften att utse ordförande, i regel lojalt skola söka erhålla den därtill bäst lämpade person, som utan större kostnader finnes att tillgå. I flertalet fall kommer väl denne att sökas inom den kommunala representationen eller förvaltningen. Vid vissa ömtåliga frågor torde det emellertid visa sig lämpligt även för kommunen att en utomstående opartisk person utses till ordförande. Det bör vara de kommunala myndigheterna angeläget att i förekommande fall överlägga med motparten angående valet av ordförande, så att en sådan situation ej må uppstå, att den utsedde ordföranden mötes med misstro av tjänstemännen.

Beträffande härefter den kritik, som i ett par yttranden riktats mot de sakkunnigas förslag av den anledningen, att i detsamma ordförandens uppgifter icke skulle blivit tillräckligt klart angivna, finner jag denna kritik i väsentliga hänseenden oberättigad. Av 10 § tredje stycket i departementsförslaget, som i huvudsak överensstämmer med 8 § tredje stycket i de sakkunnigas förslag, framgår, att vid en muntlig förhandling vardera parten bör avge förklaring rörande icke endast sin ståndpunkt utan även skälen för denna. Härigenom torde, visserligen icke direkt men dock fullt tydligt, de viktigaste av ordförandens uppgifter ha angivits. Han bör givetvis sköta sitt uppdrag så, att protokollet från förhandlingen om möjligt blir så sakligt upplysande, som i förslaget förutsättes. För att emellertid i lagtexten erhålla en ytterligare precisering av förhandlingsrätten har i 10 § andra stycket i departementsförslaget utsagts, att ordföranden i intet fall får förklara muntlig förhandling avslutad förrän tillfälle beretts vederbörande förening å tjänstemannasidan att ange sin ståndpunkt och skälen för densamma.

I enlighet med vad i ett par yttranden anmärkts har den jämkningen vid-

tagits i sakkunnigförslaget, att tid och plats för muntlig förhandling skola bestämmas icke av »kommunen» utan av »vederbörande kommunalmyndighet». Denna myndighet har jämväl ansetts böra utse ordförande och sekreterare. Angående dessa i huvudsak formella jämkningar hänvisar jag till vad jag beträffande en motsvarande jämkning anfört vid behandlingen av 2 § i departementsförslaget.

Enligt sakkunnigförslaget skall protokollet justeras av representanter för de förhandlande parterna. Då ordföranden kan vara en utom kommunalmyndigheten stående person, och då protokollet givetvis skall föras av sekreteraren, har i departementsförslaget stadgats, att protokollet skall justeras jämväl av ordföranden.

11 §.

Denna paragraf är, bortsett från en redaktionell jämkning, likalydande med 9 § i sakkunnigförslaget, rörande vilken sistnämnda paragraf de s a k k u n n i g a anfört:

För att det med förhandlingarna avsedda syftet skall ernås, bör kommunalmyndighet icke äga till slutlig behandling upptaga fråga, som varit föremål för förhandlingar, förrän dessa avslutats och myndigheten kunnat taga del av vad som därvid förekommit. För att bereda tjänstemannaförening tillfälle att efter avslutade skriftliga förhandlingar påkalla muntliga sådana, har en tidsfrist av en vecka föreskrivits, inom vilken myndigheten icke må till slutlig handläggning upptaga ärendet. Självfallet är emellertid, att myndigheten måste äga rätt att, där förhållandena så påkalla, utfärda provisoriska bestämmelser i ärendet att gälla till dess slutligt beslut meddelats.

12 §.

Denna paragraf motsvarar 10 § i sakkunnigförslaget. De s a k k u n n i g a hava framhållit, att nämnda paragraf i deras förslag innefattade en legalisering av en särskilt i städernas förhandlingsregler vanlig bestämmelse. Genom paragrafens föreskrift säkerställdes, att vad vid förhandlingar i viss fråga förekommit bleve tillgängligt för annan kommunalmyndighet, därest ärendet vidarefördes.

*Departements-
chefen.*

I enlighet med vad jag anfört vid behandlingen av frågan om specialregler för befattningshavare, som innehava tjänster av såväl statlig som kommunal karaktär, har nu ifrågavarande bestämmelse i sakkunnigförslaget kompletterats med en föreskrift, enligt vilken jämväl i de fall, då beslut i ärende, som varit föremål för förhandling, underställes statlig myndighets prövning, i ärendet förd skriftväxling jämte protokoll från muntlig förhandling skall biläggas.

För ernående av närmare överensstämmelse med avfattningen av motsvarande bestämmelse i 10 § kungörelsen angående förhandlingsrätt för statens tjänstemän har sakkunnigförslaget även undergått en redaktionell jämkning.

13 §.

Denna paragraf är likalydande med 12 § i sakkunnigförslaget, beträffande vilken de s a k k u n n i g a anfört:

De gemensamma kostnader, som kunna uppkomma vid förhandling, utgöras bland annat av kostnad för hyra av lokal, i den mån undantagsvis sådan icke kan kostnadsfritt upplåtas av kommunen. Är sekreteraren vid förhandlingsmantrådet en hos kommunen anställd tjänsteman, bör i förhandling deltagande förening ej belastas med några kostnader härför. Har en utom kommunens förvaltning stående person förordnats till ordförande eller sekreterare, böra de härav föranledda kostnaderna delas mellan parterna.

Det ligger i sakens natur, att tjänsteman icke må förvägras ledighet för deltagande i förhandlingar. Huruvida avdrag å lönen skall äga rum, är en fråga, som får avgöras med ledning av de inom varje kommun gällande bestämmelserna.

14 §.

Beträffande förevarande paragraf, vilken motsvarar 13 § i de sakkunnigas förslag, hänvisar jag till vad jag om densamma anfört vid behandlingen av frågan om specialregler för befattningshavare, som innehava tjänster av såväl statlig som kommunal karaktär.

15 §.

Denna paragraf, som motsvarar 14 § i sakkunnigförslaget, har jag närmare behandlat i samband med frågan om förhållandet mellan förhandlingsordningen och nu gällande regler, vilka tillförsäkra kommunala tjänstemän rätt att tillvarata sina intressen. Jag hänvisar till den tidigare framställningen härutinnan.

I k r a f t t r ä d a n d e t.

Innan den nu föreslagna förhandlingsordningen träder i kraft, torde tjänstemannaföreningarna böra beredas tillfälle och erforderlig tid att göra framställning om förhandlingsrätt. Med hänsyn härtill vill jag förorda, att tidpunkten för ikraftträdandet bestämmas till den 1 januari 1941. I den mån så erfordras för förhandlingsordningens tillämpning från och med nämnda dag, torde bestämmelserna i 2 och 3 §§ böra jämväl dessförinnan lända till efter rättelse. Detta innebär, att beslut angående tillerkännande av förhandlingsrätt även kunna meddelas före ikraftträdandet.

R u b r i k e n.

De s a k k u n n i g a hava erinrat, att den för statstjänstemännen införda förhandlingsordningen meddelats i form av en av Kungl. Maj:t efter riksdagens hörande utfärdad kungörelse. Då det gällde en förhandlingsordning, avsedd att reglera förhållandet mellan kommunerna och deras tjänstemän, måste emellertid författningen i ämnet utfärdas i form av en av Kungl. Maj:t och riksdagen antagen lag.

Då den nu föreslagna förhandlingsordningen torde vara av kommunallags karaktär, har jag ingen erinran att framställa mot den rubrik, som de sakkunniga föreslagit åt densamma. Att under beteckningen »kommunala tjänstemän» kunna hänföras jämväl andra befattningshavare än de, som omfattas av den föreslagna lagen, medför visserligen, att lagens tillämpningsområde icke exakt framgår av rubriken. Dennas korta och enkla avfattning synes mig dock fullt uppväga berörda brist.

*Departements-
chefen.*

Departementschefens hemställan.

Departementschefen hemställer härefter, att det inom socialdepartementet upprättade förslaget till *lag om förhandlingsrätt för kommunala tjänstemän* måtte genom proposition föreläggas riksdagen till antagande.

Med bifall till denna av statsrådets övriga ledamöter biträdda hemställan förordnar Hans Maj:t Konungen, att till riksdagen skall avlåtas proposition av den lydelse bilaga till detta protokoll utvisar.

Ur protokollet:

Anders Lundstedt.

Bilaga A.

De sakkunnigas förslag.

Förslag till lag om förhandlingsrätt för kommunala tjänstemän.

Häriigenom förordnas som följer:

1 §.

Kommunala tjänstemän, som äro underkastade ämbetsmannansvar eller innehava befattningar, upptagna i kommunal lönestat eller tjänsteförteckning, äga rätt att beträffande de i 4 § nämnda frågorna förhandla med vederbörande kommun, dock utan att inskränkning därigenom göres i kommunen eller kommunalmyndighet enligt lag eller författning tillkommande beslutanderätt.

Med kommun förstås i denna lag lands- och stadskommun, församling, köping och municipalsamhälle ävensom landsting, kommunalförbund och annan kommunal förvaltningsenhet.

Med kommunalmyndighet avses i denna lag kommuns beslutande, verkställande eller förvaltande organ ävensom underlydande verk och inrättningar.

2 §.

Förhandling äger rum mellan kommun samt sådan förening av tjänstemän, som omfattar hela riket (riksorganisation) och som avser att tillvarata i denna lag avsedda kommunala tjänstemäns intressen gentemot kommunen såsom arbetsgivare, eller ock till sådan organisation ansluten underförening. Förhandlingsrätt tillkommer dock blott riksorganisation, vilken socialstyrelsen tillerkänt sådan rätt i förhållande till kommunen.

Kommun må uppdraga åt kommunalmyndighet eller åt särskilda för vissa frågor eller för tillfället utsedda ombud att å kommunens vägnar förhandla.

3 §.

Ansökan om förhandlingsrätt i förhållande till viss kommun skall ställas till socialstyrelsen samt dit ingivas eller i betalt brev insändas.

Vid dylik ansökan skall fogas:

- 1) föreningens stadgar,
- 2) uppgift å de personer, som äro ledamöter i styrelsen för föreningen eller som eljest äga företräda föreningen, ävensom å deras adresser, samt
- 3) uppgift å ungefärliga antalet av föreningens medlemmar ävensom för varje kommun ansökningen avser uppgift om antalet medlemmar, som äro anställda hos kommunen.

Sker beträffande förening, som erhållit förhandlingsrätt, ändring i verksamhetsområdet eller i förhållande, som i andra stycket under 2) sägs, eller undergår medlemsantalet större förändringar, skall anmälan därom göras hos socialstyrelsen.

4 §.

Förhandling må äga rum beträffande tjänstemännens allmänna anställnings-, arbets- och avlöningsvillkor ävensom beträffande tillämpningen av sådana villkor.

5 §.

Innan kommunalmyndighet avgiver förslag till eller fastställer nya eller ändrade anställnings-, arbets- eller avlöningsvillkor, skall myndigheten, såvida frågan är av principiell natur eller eljest allmän betydelse, på lämpligt sätt bereda de i förhållande till kommunen förhandlingsberättigade föreningar, som frågan må anses röra, tillfälle att taga kännedom om föreliggande utkast till sådana villkor.

Påkallar förening i anledning härav förhandling, skall meddelande härom lämnas inom skäligen tid och senast inom en vecka efter delfäendet.

6 §.

Förhandling äger rum i skriftlig eller muntlig form. Påkallas från endera sidan muntlig förhandling, skall sådan äga rum, även om skriftlig förhandling pågår eller föregått.

7 §.

Vid skriftlig förhandling skall från endera sidan avlåten skrivelse utan dröjsmål skriftligen besvaras. I svarsskrivelsen böra, såframt icke muntlig förhandling däri påkallas, skälen för intagen ståndpunkt angivas.

Förhandlare å kommunens sida må förklara skriftlig förhandling avslutad, då så prövas skäligt.

8 §.

Tid och plats för muntlig förhandling bestämmes av kommunen. Därvid skall iakttagas, att frågans behandling icke oskäligt fördröjes.

Kommunen eller den, vilken därtill av kommunen bemyndigats, utser ordförande att leda förhandlingen ävensom sekreterare att föra protokoll. Ordföranden må förklara muntlig förhandling avslutad, då han så prövas skäligt.

I protokollet skola framlagda förslag och avgivna förklaringar återgivas, varvid skälen för de å ömse sidor intagna ståndpunkterna skola i korthet återgivas. Protokollet skall justeras av representanter för de förhandlande parterna.

Protokollet utgives avgiftsfritt och tillställs envar av parterna.

9 §.

Fråga, varom förhandling förts, må av kommunalmyndighet icke upptagas till slutlig behandling, innan en vecka förflutit från det skriftlig förhandling förklarats avslutad eller innan protokoll över muntlig förhandling kommit myndigheten tillhanda.

Utan hinder av vad sålunda stadgats, må myndighet, där så anses av förhållandena påkallat, föreskriva, att nya eller ändrade bestämmelser skola tillämpas tills vidare, intill dess slutligt beslut i frågan blivit meddelat.

10 §.

Då ärende, som varit föremål för förhandling enligt denna lag, överlämnas från en kommunalmyndighet till annan sådan myndighet, skall i ärendet för skriftväxling jämte protokoll från muntlig förhandling biläggas.

11 §.

Har förhandling i viss fråga ägt rum och enighet därvid icke kunnat uppnås eller åtnöjes tjänstemännens förening icke med kommunalmyndighets beslut i frågan, äger föreningen, såvida sagda beslut icke fattats av den kommunalmyndighet, som utövar kommunens högsta beslutanderätt, i skriftlig framställning till sistnämnda myndighet påkalla prövning av frågan eller föreslå ytterligare förhandling eller annan åtgärd.

12 §.

Kommun och förening bestrida envar sina kostnader för förhandling. Tjänsteman må icke förvägras ledighet för deltagande i muntlig förhandling.

13 §.

Uppstår fråga om förhandling rörande sådana för kommunala tjänstemän gällande anställnings-, arbets- eller avlöningsförhållanden, beträffande vilka det tillkommer statlig myndighet att besluta, äger enligt 3 § erkänd förening rätt att påkalla förhandling enligt kungörelsen den 4 juni 1937 angående förhandlingsrätt för statens tjänstemän.

Avser förhandling fråga, där kommun jämte statlig myndighet har beslutanderätt, må föreningen påkalla gemensam förhandling med ombud för såväl statlig myndighet som kommun. Framställning om sådan förhandling göres hos vederbörande statliga myndighet, som har att anmoda kommun att delta i förhandlingen. Därvid skola stadgandena i 6—9 §§ ovannämnda kungörelse äga tillämpning.

14 §.

Kommun eller förening av tjänstemän äger icke påfordra tillämpning av sådan bestämmelse, som står i strid mot vad i denna lag stadgas.

I övrigt göres genom denna lag icke ändring i vad eljest kan gälla beträffande rätt för kommunala tjänstemän att tillvarata sina intressen i fråga om anställnings-, arbets- eller avlöningsvillkor.

Denna lag träder i kraft den 1939.

INNEHÅLLSFÖRTECKNING.

	Sid.
<i>Propositionen</i>	1
Förslag till lag om förhandlingsrätt för kommunala tjänstemän	2
<i>Utdrag av statsrådsprotokollet den 26 januari 1940</i>	6
Gällande lagstiftning angående förhandlingsrätt m. m.	6
Sakkunniga rörande förhandlingsrätt för kommunala tjänstemän	8
De sakkunnigas direktiv s. 8. — De sakkunnigas förslag s. 9. — Yttranden över de sakkunnigas förslag s. 11.	
Departementsförslaget	12
Bör en lagfästad förhandlingsordning införas för kommunaltjänstemännen? De sakkunniga s. 12. — Yttranden s. 13. — Departementschefen s. 13.	12
Lagens tillämpningsområde	13
De sakkunniga s. 13. — Yttranden s. 19. — Departementschefen s. 31.	
Kommuns och tjänstemäns representation vid förhandlingar	33
De sakkunniga s. 33. — Yttranden s. 37. — Departementschefen s. 42.	
Förhandlingsrättens innebörd	44
De sakkunniga s. 44. — Yttranden s. 46. — Departementschefen s. 48.	
Vidareförande av frågor, i vilka efter förhandling parterna ej uppnått samförstånd	50
De sakkunniga s. 50. — Yttranden s. 53. — Departementschefen s. 56.	
Specialregler för befattningshavare, som innehava tjänster av såväl statlig som kommunal karaktär	57
De sakkunniga s. 57. — Yttranden s. 60. — Departementschefen s. 62.	
Förhållandet mellan förhandlingsordningen och nu gällande regler, vilka tillförsäkra kommunala tjänstemän rätt att tillvarata sina intressen	65
De sakkunniga s. 65. — Yttranden s. 66. — Departementschefen s. 68.	
Påföljd vid vägran att förhandla	69
De sakkunniga s. 69. — Yttranden s. 69. — Departementschefen s. 69.	
Specialmotivering	70
Departementschefens hemställan	80
Bilaga A. De sakkunnigas förslag till lag om förhandlingsrätt för kommunala tjänstemän	81