

Nr 176.

Av herr **Ohlin m. fl.**, om de offentliga tjänstemännens rättsställning.

De statliga och de kommunala tjänstemännens rättsställning är för närvarande i olika hänseenden icke tillfredsställande utformad.

Inledande översikt. Vad angår *tjänstemännens inflytande på sina anställnings- och lönevillkor* ha innehavare av lägre befattningar tillerkänts samma fria avtalsrätt som i allmänhet tillkommer arbetare och privatanställda. För dessa befattningshavares del regleras sålunda tjänsteförhållandet i regel genom kollektivavtal. Statliga och kommunala tjänstemän med ämbetsansvar ha däremot allenast tillerkänts en förhandlings-, icke en avtalsrätt. Formellt vila sålunda deras anställnings- och lönevillkor på av vederbörande myndigheter ensidigt fattade beslut. I verkligheten synas emellertid förhållandena utveckla sig i annan riktning än som sålunda vid lagstiftningen om offentliga tjänstemäns förhandlingsrätt förutsatts. Såväl med hänsyn härtill som till flera andra omständigheter, vilka skola nedan närmare utvecklas, föreligger skäl att till prövning upptaga frågan huruvida icke förhandlingsrätten numera bör utvidgas till en verklig avtalsrätt. Vid denna prövning bör givetvis särskilt beaktas frågan om behandlingen av eventuella arbetskonflikter och det särskilda skydd för arbetsfreden som ur allmänna synpunkter kan finnas erforderligt. Även i dessa hänseenden hava de antagna förutsättningarna för gällande lagstiftning om tjänstemännens förhandlingsrätt icke visat sig hållbara.

Vid flera tillfällen har riksdagen hos Kungl. Maj:t begärt utredning om *oavsätlighetsprincipen* inom svensk statsförvaltning, med utgångspunkt från regeringsformens stadgande i §§ 35 och 36. Riksdagen har tillika, i anslutning till uttalanden av 1942 års statsrevisorer, i skrivelse till Kungl. Maj:t framfört tanken om inrättande av en särskild *lönedomstol*. Några särskilda åtgärder i anledning av dessa olika riksdagsskrivelser synas hittills icke hava blivit vidtagna.

I de särskilda fall, då omständigheterna ansetts göra det nödvändigt att genomföra mer eller mindre långtgående avvikelser från oavsätlighetsprincipen eller andra ändringar av den tryggade ställning, som av ålder plägat tillkomma offentliga tjänstemän, har detta skett utan att någon enhetligt genomtänkt, sammanhängande lösning av problemet blivit försökt. I vidsträckt omfattning har som bekant det skydd mot avsättning utan rann-

sakning och dom eller mot förflyttning, som enligt grundlagen tillkommer ämbets- och tjänstemän, genombrutits av bestämmelser i administrativa reglementen. I skilda sammanhang och för olika områden av offentlig förvaltning har därjämte under senare år upptagits frågan om möjligheten att från tjänsten skilja befattningshavare ej blott på grund av tjänstefel, utan även med hänsyn till allmän olämplighet, eller ock därför att vederbörande tjänsteman icke ansetts ur nationell synpunkt tillförlitlig (extrem politisk inställning). De bestämmelser, som i dessa hänseenden kunna finnas erforderliga, böra uppenbarligen bli föremål för ett enhetligt, noggrant övervägande, särskilt med hänsyn till de mot demokratisk uppfattning stridande inskränkningar i de offentliga tjänstemännens allmänt medborgerliga rättigheter de kunna medföra. Ett annat exempel å en visserligen tillfällig, men ändock betydelsefull rubbning av det hävdvunna tjänstemannabegreppet utgör den i somras i anledning av hotande arbetskonflikt beslutade provisorielagstiftningen om särskild tjänsteplikt för polisen, vilken lagstiftning även av dem som därtill medverkade ingalunda ansågs innebära någon principiellt tillfredsställande lösning av frågan. Utvecklingen inom hithörande områden av arbetsmarknaden visar emellertid tydligt, att risker av den art som föranledde denna lagstiftning väl kunna återkomma och göra sig gällande också inom andra grenar av den offentliga förvaltningen.

En allmän tjänstemannalagstiftning, som i ett sammanhang och efter enhetliga grunder reglerar dessa frågor, representerar alltså ett praktiskt viktigt behov, angeläget såväl ur tjänstemännens synpunkt som med hänsyn till det allmännas intressen. En sådan lagstiftning är därjämte, såsom tidigare ofta framhållits, motiverad av de med tiden allt tydligare motsättningarna mellan regeringsformens oavsätlighetsprincip och de regler, som enligt avlöningsreglementena bestämma tjänstemännens rättsställning, och än mera de beslut, som i särskilda fall fattats angående indragningsstat för personal vid försvarsväsendet samt vid polis- och åklagarväsendet.

Till närmare belysning av vad här framhållits må anföras följande.

Oavsätligheten: fråga om revision av §§ 35 och 36 RF. Det problem som här upptagits innefattar tvenne formellt skilda, ehuru sakligt nära sammanhängande spörsmål, det ena berörande oavsätlighetsprincipen och de undantag från densamma som kunna finnas motiverade, det andra tjänstemännens rätt att genom sina organisationer medverka vid utformandet av deras anställnings- och lönevillkor.

1942 års riksdag. Efter konstitutionsutskottets hemställan anhöll 1942 års riksdag i skrivelse till Kungl. Maj:t om utredning av frågan om en revision av de i regeringsformens §§ 35 och 36 meddelade bestämmelserna om stats-tjänstemännens rättsliga ställning. Till stöd härför erinrades om den genomgripande omdaning statsförvaltningen undergått sedan oavsätlighetsprincipen fastslogs i regeringsformen, en omdaning som även påverkat stats-tjänstemännens rättsställning. Oavsätlighetsprincipen har sålunda efter hand

ansetts begränsad till fullmaktstjänster; endast för sådana befattningshavare gäller, att de allenast efter rannsaking och dom kunna avsättas, eller utan egen ansökan befordras, eller flyttas till andra tjänster. I civila avlöningsreglementet är numera intagen uttrycklig föreskrift att innehavare av konstitutorial kan avsättas på administrativ väg. Detsamma gäller givetvis förordnade samt alla icke ordinarie befattningshavare. Även fullmaktshavarnas rättsställning har genom avlöningsförfattningarna underkastats viktiga begränsningar, framför allt genom den förflyttningsskyldighet som i större eller mindre utsträckning för olika slag av befattningar stadgats.

De formella motsättningar, som såkunda föreligga mellan grundlagens bud och de administrativa löneförfattningarna, borde — uttalade 1942 års riksdag — överbryggas genom en revision av regeringsformens förevarande stadganden, varvid å ena sidan hänsyn borde tagas till den betydelse tjänstemännens tryggade rättsställning äger för rättsskipningen och förvaltningen, å andra sidan till det behov av större rörelsefrihet som det praktiska livets krav framkallat. Ifrågasättas kunde, yttrade riksdagen slutligen, huruvida icke närmare bestämmelser borde införas i en särskild lag om statstjänstemännens rättigheter och skyldigheter.

1946 års riksdag. 1942 års riksdagsskrivelse upprepades av 1946 års riksdag. Riksdagens förnyade initiativ föranleddes av inom båda kamrarna väckta motioner med begäran om beredskapslagstiftning av sådan innebörd, att Kungl. Maj:t kunde, då rikets tjänst eller den allmänna välfärden det fordrade, vid krig eller krigsfara eller eljest av krig föranledda utomordentliga förhållanden tillfälligt skilja eller förflytta ämbets- och tjänstemän från deras sysslor.

Konstitutionsutskottet framhöll i sitt utlåtande i ärendet, att frågan om statstjänstemännens rättsliga ställning i flera fall sedan 1942 aktualiserats. I anledning av en interpellation på grund av vissa missförhållanden vid ett länslasarett förklarade vederbörande statsråd vid 1945 års höstriksdag, att frågan om möjlighet att entlediga personer, som visat sig sakna förutsättningar för befattningens omsorgsfulla skötsel, enligt hans mening borde upptagas till utredning; emellertid utgjorde denna fråga blott en del av det större problemet om de statliga och kommunala tjänstemännens oavsättlighet över huvud taget. Under debatten underströks vidare angelägenheten att fullmaktssystemet i dess helhet komme att upptagas till undersökning.

1946 års riksdag har vidare uttalat sig för mindre fasta anställningsförhållanden än fullmakt för vissa tjänsteläkare. Vid samma riksdag har chefen för ecklesiastikdepartementet förklarat sig vilja överväga frågan om inrättande av något slags disponibilitetsstat för lärare, som icke gjort sig skyldiga till tjänstefel men som uppenbarligen vore mindre lämpliga för sin tjänst. Även vid detta tillfälle framhöll statsrådet, att spørsmålet vore en del av den större frågan om möjlighet att över huvud taget från tjänsten

skilja sådana tjänstemän som hade mera ömtåliga och grannliga uppgifter, t. ex. läkare och präster, men som visat sig mindre lämpliga.

De motioner, som föranledde 1946 års förnyade riksdagskrivelse om revision av regeringsformens oavsätlighetsparagrafer, åsyftade möjligheten att avlägsna nazistiska eller nazistsympatiserande befattningshavare. Vid krig eller krigsfara borde legala möjligheter finnas att enkannerligen ur försvarsmakten och poliskåren avlägsna opålitliga element. Konstitutionsutskottet, som instämde i motionärernas syfte, uttalade sig i sin motivering för en större rörelsefrihet än som regeringsformens bud medgäve. Av olika skäl kunde det vara nödvändigt att skilja en befattningshavare från tjänsten. Utskottet ansåg, att statsmakterna, för att landet vid krig eller krigsfara skulle äga en fullt pålitlig ämbetsmannakår, borde tillse, att det naturliga kravet på laglydnad och medborgarsinne hos statstjänstemännen borde uppfyllas redan under normala förhållanden, och utskottet kunde därför icke ansluta sig till motionärernas tanke om en särskild beredskapslagstiftning. Frågan borde emellertid övervägas i samband med den tidigare begärda utredningen om revision av grundlagens bestämmelser om statstjänstemännens rättsställning.

Utskottets hemställan bifölls av båda kamrarna, men första kammaren strök i motiveringen vad utskottet anfört om kravet på laglydnad och medborgarsinne såsom riktlinjer för lagstiftning i ämnet. Betänkligheterna torde enligt debatten framför allt ha gått ut därpå, att detta från 1940 års hemvärnskungörelse hämtade uttryck såsom lagtext ansågs alltför vagt och elastiskt och följaktligen göra tjänstemännens rättsställning alltför osäker.

Frågan om de rättsliga möjligheterna att ingripa mot tjänsteman i anledning av befarad allmän opålitlighet i nationellt hänseende, vilken sålunda kom att utgöra utgångspunkten för 1946 års riksdags behandling av frågan om tjänstemännens rättsställning, har vid flera andra tillfällen varit föremål för statsmakternas uppmärksamhet.

1940 års hemvärnskungörelse. Såsom redan anmärkts innehåller 1940 års hemvärnskungörelse bestämmelse om att hemvärnsman skall vara känd för »laglydnad och medborgarsinne». Då antagandet av hemvärnsman föregås av prövning genom vederbörande hemvärnsnämnd (eller annan kommunal nämnd), torde det i första rummet ankomma på denna nämnd att pröva vederbörandes nationella pålitlighet. Under krigsåren torde regeln hava varit, att medlemmar av ytterlighetspartier med uttalad anknytning till främmande makt icke antagits i hemvärdet.

Personalkontrollen inom försvaret. Utöver hemvärdet har även annan personal inom försvarsväsendet sedan länge varit föremål för viss politisk kontroll. Denna kontroll utvidgades successivt under kriget och sammanfattades slutligen i en generalorder den 29 juni 1945. Enligt denna skulle personalkontroll äga rum före intagning av aspiranter till utbildning, som utgör förutsättning för högre befordran, samt i allmänhet före befordran. I regeln

vore från sådan intagning eller befordran liksom från annan fast anställning inom krigsmakten undantagna personer som varit verksamma inom ytterlighetsparti, registrerat av polisen. Registrering ägde 1945 rum allenast i fråga om nazistiska organisationer. Emot formerna för denna personalkontroll framställdes inom 1946 års konstitutionsutskott åtskilliga reservationsanmärkingar (KU 1946: 15). För personalkontrollen inrättades våren 1946 den särskilda s. k. bedömningsnämnden, vars verksamhet emellertid blev av kort varaktighet.

1942 års avgångsstat vid försvaret. Den tillförlitlighetskontroll av personal vid krigsmakten, varom här varit tal, gäller såsom nyss framhållits vid antagande eller befordran till befattning. Därutöver har genom beslut vid 1942 års riksdag inrättats en avgångsstat, respektive disponibilitetsstat för personal vid försvarsväsendet, till vilken vissa militära beställningshavare kunna av Kungl. Maj:t förklaras skyldiga att avgå, »där så befinnes påkallat av hänsyn till statens intresse». Syftet med dessa anordningar har varit att kunna från tjänstgöring skilja sådana innehavare av officersbeställningar, som icke äro för sina uppgifter lämpliga. Enligt motiveringen gällde denna prövning allenast vederbörandes hälsotillstånd, hans fysiska krafter och förutsättningar att med nödig spänstighet kunna under ansträngande förhållanden fullgöra sin tjänst. Formellt sett medge bestämmelserna emellertid, att prövningen utsträcker till att även gälla den psykiska tillförlitligheten.

1946 års avgångsstat vid polisen. Den av 1946 års höstriksdag beslutade avgångsstaten för befattningshavare vid polis- och åklagarväsendet tar bland annat sikte på det förhållandet, att vederbörande befattningshavare på grund av anslutning till eller verksamhet för politisk ytterlighetsriktning visat sig olämplig att bibehållas i tjänst, även om tjänstefel av art att kunna föränleda avsättning icke föreligger. Enligt motiveringen kunde ordningsmaktens auktoritet menligt påverkas av att inom dess led funnes befattningshavare som med fog kunde antagas hysa en fientlig inställning mot vår demokratiska samhällsordning. En sådan inställning kunde dels befaras leda till illojalitet i tjänsten, dels även i ömtåliga lägen försvåra polisens uppgifter på grund av det bristande förtroende från allmänhetens sida, som förekomsten av sådana element måste medföra. Även på andra sätt, t. ex. genom grov omdömeslöshet, kunde polisman visa sig uppenbart olämplig utan att därför direkt tjänstefel förelåg. Såsom förutsättning för överförandet till övergångsstat skall gälla »att åtgärden finnes påkallad med hänsyn till statens intresse», alltså samma avfattning som gäller för försvarsväsendets avgångsstat.

Vid frågans förberedande behandling hade förslag framkommit om en mera detaljerad utformning av förutsättningarna för överförande till avgångsstat. 1942 års poliskommission formulerade bestämmelsen sålunda, att vederbörande befattningshavare »på grund av sitt uppträdande eller av

annan anledning icke kan väntas under alla förhållanden fullt tillförlitligt fullgöra sin tjänsteplikt».

I remissyttrande föreslog en länsstyrelse en sådan avfattning av förutsättningen för avgångsstatens tillämpning, »att befattningshavaren kan befaras under särskilda förhållanden åsidosätta sin tjänsteplikt i vad den avser rikets säkerhet eller skydd mot allvarliga störningar av ordningen inom landet».

De kommunala tjänstemännens ställning. I fråga om kommunala befattningshavare gäller — i den mån de icke tillhöra kategorier, vilkas rättsställning på grund av statsbidrag eller eljest regleras genom särskilda statliga författningar — i allmänhet att de antagas å viss tid eller med viss uppsägningstid.

För de fast anställda torde emellertid i praxis förutsättas, att de icke avskedas annat än på grund av tjänstefel. I det mellan Svenska stadsförbundet och Kommunaltjänstemannaförbundet överenskomna normaltjänstereglementet återfinnas, jämte bestämmelser om fast anställning efter viss längre tjänstgöringstid, stadganden som göra det möjligt att i administrativ väg avskeda även fast anställd befattningshavare, som genom fel eller försummelse i tjänsten eller eljest visat sig olämplig. Bestämmelsens allmänna avfattning synes möjliggöra, att den även kan vinna tillämpning i fall av antagen politisk otillförlitlighet.

Stockholms stads befattningshavare hava i vidsträckt omfattning tillerkänts ordinarie tjänsteställning, principiellt efter tre års tjänst. Sådan befattningshavare kan endast på grund av tjänstefel skiljas från tjänsten. I stadens nyligen antagna tjänstereglemente har emellertid såsom förutsättning för beslut om avsked även angivits, att vederbörande tjänsteman »på grund av sitt uppträdande eller av annan anledning icke kan väntas tillförlitligt fullgöra sin tjänsteplikt», alltså i huvudsak samma avfattning som för polisens del föreslogs av 1942 års poliskommission. Bestämmelsen avser enligt motiveringen fall av extrem politisk inställning av sådan art, att tjänstemannens pålitlighet med fog kan sättas i fråga, då det gäller hans tjänsteplikt mot staden. Då bestämmelsen godkändes, biföllo emellertid stadsfullmäktige ett samtidigt väckt förslag att staden skulle ingå till Kungl. Maj:t med hemställen att frågan om inskridande mot kommunala tjänstemän i anledning av befogad politisk otillförlitlighet måtte upptagas till behandling i samband med den utredning om en revision av regeringsformens oavsätlighetsbestämmelse, varom riksdagen flera gånger gjort framställning.

Givetvis äro de kommunala tjänstemännen därjämte i allmänhet underkastade föreskrifter om förändrad tjänstgöringsskyldighet och skyldighet att underkasta sig förflyttning i åtminstone samma omfattning som gäller för statens tjänstemän.

Tjänstemännens rättsäkerhet och förvaltningens elasticitet. Den redogörelse, som här lämnats för frågor berörande tjänstemännens rättsställning under senare år och som givetvis ingalunda är fullständig, torde till fyllest

visa å ena sidan att regeringsformens oavsättlighetsprincip, såsom riksdagen flera gånger framhållit, ingalunda kunnat förenas med utvecklingens krav, utan mer och mer genom administrativa bestämmelser av olika slag förlorat sin betydelse. Å andra sidan är det uppenbart, att denna princip är av väsentlig betydelse för hela vårt samhällsskick och att de tillfälliga, men vittgående undantag från denna princip, som på senare år i skilda sammanhang och utan något enhetligt övervägande företagits, måste ge anledning till allvarliga betänkligheter. Den sammanhängande utredning om en tjänstemannalagstiftning som riksdagen begärt (med utgångspunkt från regeringsformens förevarande stadganden) har såvitt bekant Kungl. Maj:t icke gjort något åt, och även om man måste beakta de praktiskt vägande skäl som föranlett besluten om avgångsstat vid försvarsmakten, polisen och åklagarväsendet, synas de valda lösningarna föga betryggande med hänsyn till den rättssäkra ställning som dock bör tillkomma en offentlig tjänsteman. En svensk tjänsteman bör, såsom 1942 års konstitutionsutskott uttalade, kunna efter bästa övertygelse fullgöra sina värv utan att behöva frukta godtyckliga inskridanden från överordnade. Han bör därjämte i likhet med varje annan svensk medborgare principiellt ha full politisk meningsfrihet. Fordra rikets intressen inskränkningar i denna frihet — och det är särskilt sådana fall som i olika sammanhang på senare år förekommit — så är det av största vikt, att förutsättningarna för sådana inskränkningar noga avvägas och att förfarandet ger full trygghet för ett rättvist och objektivt avgörande.

Med vad vi här anfört avse vi ingalunda att bestrida de starka praktiska skäl som sedan länge föranlett mer eller mindre betydande avvikelser från oavsättlighetsprincipen. Självfallet måste förvaltningen äga den elasticitet, som anpassningen efter förändrad arbetsbelastning och andra omständigheter kunna föranleda. Ej heller synes någon erinran kunna framställas mot att bestraffningsfrågor i anledning av tjänstefel för stora grupper av statens tjänstemän, liksom i allmänhet för de kommunala tjänstemännen, avdömas i administrativ väg.

Olämplighet och politisk opålitlighet. Vida ömtåligare blir frågan, då det gäller att förflytta eller från tjänsten skilja en offentlig befattningshavare icke på grund av tjänstefel utan med hänsyn till allmän olämplighet eller otillförlitlighet av politisk art. Det kan ingalunda förnekas, att även i sådana fall legala möjligheter för ett inskridande måste finnas; ja, ett dylikt inskridande kan framstå såsom synnerligen angeläget, såväl med hänsyn till de uppgifter vederbörande tjänsteman har att vårda som av allmänna säkerhetsskäl. Att skärpta krav på vederbörande befattningshavares fysiska och psykiska kvalifikationer måste uppställas inom försvarsmakten och polisväsendet synes även obestriddigt.

Då det gäller inskridande på grund av antagen politisk otillförlitlighet, rör man emellertid vid de elementära medborgerliga rättigheterna, varje svensk medborgares rätt, han må vara tjänsteman eller icke, att tänka och

tala fritt, att bilda sig sina egna meningar i fråga om allmänna ting och göra dem gällande. Särskild ömtålighet är här påkallad. De utomordentliga svårigheter, som i sådana fall möta en rättvis objektivt giltig prövning, mana till största varsamhet vid utformande såväl av de laga förutsättningarna för ett inskridande som kanske främst i fråga om själva förfarandet.

Det måste anses som en tillgång av största värde för svensk förvaltning, att de offentliga tjänstemännens rätt till fri politisk åsiktsbildning och verksamhet, till skillnad mot vad fallet varit i åtskilliga andra länder, varit obestridd och att i allmänhet tjänstemännens medborgerliga rättigheter äro lika självklara som andra medborgares. Krigsårens erfarenheter ha emellertid visat, att fall kunna förekomma, då vederbörande tjänstemans politiska orientering varit sådan, att den kunnat innebära risker för landets säkerhet, eller eljest så att säga varit ur allmänt medborgerlig synpunkt av den anstötliga art, att den gärna icke är förenlig med en offentlig förtroendeställning.

På sätt av den föregående redogörelsen framgår hava härmed sammanhängande frågor upptagits icke blott inom vissa grenar av den statliga förvaltningen utan även påverkat utformandet av de kommunala tjänstemännens rättsställning. I och för sig är detta naturligt med hänsyn till att för samhället livsviktiga funktioner handhavas även av kommunala myndigheter. En enhetlig reglering av dessa spörsmål synes böra omfatta ej blott statliga utan även kommunala tjänstemän. Den viktigaste omständigheten vid bedömandet av sådana fall måste nämligen vara hänsyn till landets säkerhet, en fråga som självfallet måste bedömas av statliga myndigheter och ur statlig synpunkt och icke gärna kan avgöras av kommunala myndigheter i olika landsändar.

Behandlingen av frågan om avgångsstat för personal vid polisen och åklagarväsendet visade nogsamtt vilka svårigheter som föreligga då det gäller att i ett lagstadgande angiva förutsättningarna för ett inskridande mot tjänstemän i fall sådana som det här är fråga om. Man stannade slutligen vid en allmän hänvisning till statsintresset, en formulering som ger de administrativa myndigheterna en särdeles vidsträckt, diskretionär prövningsrätt. Även om mera begränsande formuleringar väljas, torde den trygghet för den enskilde tjänstemannens medborgerliga rättigheter, som man här vill vårda, främst böra sökas i utformningen av själva förfarandet. Den naturliga lösningen synes böra sökas utanför den vanliga administrativa instansordningen, eventuellt i någon för hela riket gemensam nämnd, där även tjänstemannaintresset vore behörigen företrätt. Genomföres den utvidgning av tjänstemännens avtalsrätt, som här nedan förordas, torde sådana frågor kunna komma under avtalsdomstolens bedömande.

Tjänstemännens förhandlings- och avtalsrätt. Ett övervägande av denna fråga leder sålunda över till det större spörsmålet om de offentliga tjänstemännens inflytande å sina anställnings- och lönevillkor, varav frågan om

tjänstemännens rättsställning och disciplinärförfarandet allenast utgör en del.

De offentliga tjänstemännens rätt att medverka vid utformningen av anställnings- och lönevillkoren regleras i första hand av 1936 års lag om förenings- och förhandlingsrätt, vilken i allmänhet äger tillämpning även å det allmänna såsom arbetsgivare, dock med det viktiga undantaget av sådana arbetstagare i statens eller kommunernas tjänst som äro underkastade ämbetsansvar. Den senare gruppen har endast tillerkänts förhandlings- men däremot icke avtalsrätt; anställnings- och lönevillkor vila här å arbetsgivarens ensidiga beslut. Förhandlingsrätten för sådana tjänstemän har reglerats, i vad avser statens tjänstemän, av en kungl. kungörelse den 4 juni 1937 samt i fråga om de kommunala tjänstemännen av 1940 års lag om förhandlingsrätt för sådana tjänstemän. Enligt dessa författningar äga vederbörande tjänstemannaorganisationer rätt att framföra sina önskemål och förslag samt rätt att därom med vederbörande myndigheter förhandla; men någon medbestämmanderätt, såsom då fråga är om kollektivavtal, äga de icke.

Innebörden av ämbetsansvaret. Gränsdragningen mellan de avtals- och de förhandlingsberättigade tjänstemannagrupperna var vid 1936 och 1940 års lagstiftning föremål för åtskillig diskussion innan man bestämde sig för den här ovan angivna lösningen. Även om dess innebörd ha olika uppfattningar hävdats. Förvaltningspraxis synes i huvudsak hava anslutit sig till en av professor Folke Wetter framförd mening (Svenska stadsförbundets tidskrift 1937 s. 189 ff.), enligt vilken ämbetsmannaansvar åvilar innehavare av varje befattning, som infogats i en viss kommunal tjänstorganisation, dock med undantag av sådana tjänster såsom vaktmästare, sjuksköterskebiträde, skrivbiträde och andra som utföra ett osjälvständigt, manuellt arbete. Detta undantag gäller dock icke sådana tjänster som, ehuru till äventyrs helt underordnade, likväl förutsätta en självständig prövning av sådan art, att ämbetsansvaret må anses nödvändigt för verksamhetens effektivitet. Hit höra tjänster, som i större eller mindre utsträckning innefatta offentlig maktutövning, alltså tjänster inom polis, brandkår, exekutionsverk o. d.

För tjänstemän med ämbetsansvar gäller enligt 25 kap. strafflagen ett strängare straffansvar än för andra arbetstagare. Strafflagen anger ett antal speciella typer av ämbetsbrott, som på olika sätt straffbelagts. Av det ansvar under straffhot, som sålunda åvilar sådan tjänsteman, har ansetts följa, att arbetstagare med ämbetsansvar saknar strejkrätt. I järnvägsstyrelsens och andra myndigheters instruktioner återfinnas bestämmelser om förbud mot arbetsnedläggelse som tydligen utgå från nyss anförda bestämmelser.

Av det förhållandet, att tjänstemän tillhörande denna kategori undantagits från 1936 års allmänna förenings- och förhandlingsrätt och endast

hava förhandlingsrätt enligt 1937 års kungörelse eller 1940 års lag, har vidare ansetts följa, att beträffande sådana tjänstemän en reglering av anställnings-, arbets- och avlöningsvillkor icke lagligen kan äga rum genom kollektivavtal (Regeringsrättens årsbok 1942 ref. 25). Viss tvekan i detta hänseende hade tidigare förekommit. Arbetsdomstolen hade sålunda i en 1939 avkunnad dom (nr 7) uttalat, att i kollektiv avtalsväg i varje fall icke kunde regleras frågor om antagande, entledigande och skyldigheter i tjänsten för tjänstemän med ämbetsansvar; domstolen lämnade således öppet spörsmålet huruvida kollektivavtal skulle kunna slutas beträffande löne- och övriga förmåner. Regeringsrättens efter 1940 års förhandlingslag tillkomna utslag är emellertid av generell innebörd och lämnar icke utrymme för det nyss antydda undantaget.

Skälen för begränsningen av avtalsrätten. Såsom skäl för att från medbestämmanderätten i kollektivavtalets form utesluta tjänstemän med ämbetsansvar har i olika sammanhang anförts, att dessa tjänstemäns ställning är beroende på den höghetsrätt, som tillkommer det allmänna gentemot sina tjänstemän. Innebörden härav utvecklades av föredragande departementschefen vid framläggande av propositionen om 1940 års förhandlingslag på i huvudsak följande sätt. I motsats till en privat arbetsgivare, som i princip äger full frihet att själv bestämma om och på vad sätt han vill bedriva viss verksamhet, är kommunen offentlighetsrättsligt förpliktad att ombesörja vissa för det allmänna nödvändiga arbetsuppgifter; och kommunen är därvid mer eller mindre bunden av offentlighetsrättsliga bestämmelser även i fråga om det sätt, på vilket dessa uppgifter skola fullgöras. Visserligen ha kommunerna icke ansetts hindrade att anställa en betydande del av sin personal i ungefär samma former som dem vilka gälla för huvudparten av arbetstagare i enskild tjänst. Det oeftergivliga kravet på kontinuitet i det kommunala arbetet syntes emellertid fordra — yttrade departementschefen vidare — att innehavare av de ansvarsfullare tjänsterna anställdes i mindre lösliga former än de eljest vanliga, samt att kommunen tillika lämnades möjlighet att — utan medbestämmanderätt för de anställda — vidtaga de jämkningar i anställningsvillkoren, som kunde visa sig erforderliga för fullgörande av kommunens offentlighetsrättsliga förpliktelse.

Kritik av dessa skäl. Giltigheten av denna motivering synes på goda grunder kunna sättas i fråga. Praxis vid tillämpningen av 1940 års lag har tillika mer och mer utvecklat sig på annat sätt än man vid lagstiftningen förutsatte. Starka skäl med hänsyn ej blott till tjänstemännens utan även till det allmännas intressen kunna enligt vår mening anföras till stöd för utvidgning av avtalsrätten även till de områden av tjänstemannavärlden, som hittills varit uteslutna från densamma.

Rent formellt synes mot den stadgade gränsdragningen vid ämbetsansvaret kunna anmärkas att ämbetsansvar enligt strafflagen kan åligga

vissa arbetstagare ej blott i offentlig utan även i enskild tjänst, såsom vid enskilda järnvägar, kanalverk o. d., vilkas tjänsteutövning givetvis kan vara av samma allmänna betydelse. De hava emellertid icke ansetts utslutna från kollektivavtalsrätten. Vidare är att märka, att de för det allmänna nödiga eller nyttiga arbetsuppgifter, som komunen offentlighetsrättsligen har att svara för, i väsentlig omfattning ombesörjas genom arbetare och andra anställda utan ämbetsansvar. De senares anställnings- och löneförhållanden regleras huvudsakligen genom kollektivavtal. Med andra ord: därest tjänstemännens undantagande från avtalsrätten anses motiverat därav, att deras verksamhet under alla förhållanden måste fortgå, med rätt för kommunen att ensidigt företaga nödiga jämkningar i anställningsvillkoren, så borde rimligen detsamma gälla för de mycket betydande grupper av kommunala arbetstagare som nu obestriddligen tillhöra området för 1936 års förenings- och förhandlingslag. En arbetskonflikt, som rör de kollektivanställda exempelvis vid vattenverk, elverk eller renhållningsverk, skulle skada allmänna intressen på ett vida kännbarare sätt än arbetsnedläggelser av tjänstemän med ämbetsansvar inom vissa områden av kommunal förvaltning.

Utvecklingen i praxis av förhandlingsrätten till avtal. Av större praktisk betydelse än dessa i och för sig vägande formella argument är den utveckling på förevarande område som sedan 1940 ägt rum. Den trygghet för den offentliga förvaltningens ostörda fortgång, som man genom tjänstemännens undantagande från avtalsrätten velat vinna, har nämligen visat sig mer och mer prekär. Med fog synes kunna ifrågasättas, huruvida icke denna trygghet kunde bättre säkerställas genom en utsträckning av avtalsrätten även till här ifrågavarande grupper.

I verkligheten tendera nämligen förhandlingarna med tjänstemannaorganisationerna mer och mer att utmyнна i verkliga avtalsuppgörelser, dock utan stöd av de formella förutsättningarna för en sådan utveckling och utan möjlighet till uppbyggande av en sådan effektiv och enhetlig förhandlingsordning, som för arbetsmarknaden i övrigt visat sig innebära en värdefull trygghet för arbetsfreden. Den stora tjänstemannarörelsen omfattar numera alla mera betydande grupper av kommunal- och statsanställda. Även på arbetsgivarsidan hava åtminstone städerna och landsingen inrättat gemensamma förhandlingsorgan, vilka förhandla med vederbörande tjänstemannaorganisationer. Men härvid kunna endast träffas preliminära, allmänt normerande överenskommelser, vilkas definitiva godkännande måste bli föremål för lokala förhandlingar och i sista hand beslut av vederbörande kommunala representation. I verkligheten ha sådana överenskommelser om löne- och tjänstereglementen mer och mer fått karaktären av verkliga avtal, som vid prövningen genom vederbörande kommunala beslutande myndigheter icke anses kunna ändras utan den andra partens samtycke. Oklarheten om överenskommelsens rättsliga inne-

börd och frånvaron av det formellt klara ansvar, som vid ett kollektivavtal binder förhandlingsparterna, har emellertid ofta försvårat uppgörelserna.

Arbetskonflikter med tjänstemannaorganisationer. I flera fall har överenskommelse icke kunnat uppnås. Ehuru arbetsnedläggelse i den ordning, som eljest är vanlig vid kollektivavtalstvister, enligt 25 kap. strafflagen är att betrakta som tjänstefel och alltså icke kan förekomma, kunna andra stridsåtgärder, mot vilka sådana invändningar icke kunna riktas, av tjänstemannaparten vidtagas. Vederbörande kunna uppsäga sin tjänst eller underlåta att söka ledigförklarade tjänster, som alltså blockeras. Visserligen har en tjänsteman icke obetingad rätt att avgå, men en avskedsansökan anses icke kunna avslås, för så vitt icke ett nödläge föreligger eller om tidigare anställningsvillkor på väsentligt sätt förändrats (se härom Eric Törngren i Förvaltningsrättslig tidskrift 1940 s. 304). Tjänsteplikten kan i längden rimligtvis icke ges en sådan utsträckning, att den gör det inflytande å arbetsvillkoren, som förhandlingslagen dock avser att skydda, värdelöst, eller försvårar den fria anpassning efter arbetsmarknadens skiftande villkor, som bör utmärka ett demokratiskt samhälle.

1947 års lag om tjänsteplikt för polis. I flera på senare tid uppmärksammade fall ha konflikter berörande tjänstemän förekommit. I all synnerhet där de gälla ur allmän synpunkt särskilt viktiga funktioner giva de naturligen anledning till bekymmer. Då konflikt av denna art sommaren 1947 hotade inom polisväsendet — på grund av svårigheter att nå resultat i mellan Svenska stadsförbundet och Svenska polisförbundet förda förhandlingar om normerande bestämmelser för polispersonalens avlöning i till Stadsförbundet anslutna kommuner — beslutade riksdagen enligt Kungl. Maj:ts förslag en provisorisk, till ett år begränsad lag om polisverksamhetens upprätthållande i sådana fall. Enligt denna lag kunde statsverket övertaga polisen i polisdistrikt där brist på polispersonal rådde eller befarades. Dåvarande eller tidigare befattningshavare vid polisen kunde i sådant fall åläggas att som tjänsteplikt uppehålla befattning som polisman i distriktet. Avlöning skulle då utgå i enlighet med vad Kungl. Maj:t förordnade.

Ehuru en dylik lagstiftning i rådande rättsläge framstod som en godtagbar utväg att utan en improviserad, i hast genomförd rubbning av gällande principer för tjänstemannarätten möta det föreliggande konflikthotet, utgjorde den givetvis en föga tilltalande nödlösning. Möjligheten att — såsom senare erfarenheter bekräfta — liknande svårigheter uppstå inom andra förvaltningsområden understryker angelägenheten av en genomgripande revision av det föråldrade tjänstemannabegreppet. Att i anslutning till tidigare riksdagsskrivelser äntligen få en sådan revision till stånd är ett huvudsyfte med förevarande motion.

Sammanfattning av skälen för utvidgning av förhandlingsrätten. Sammanfattningsvis vilja vi rörande tjänstemännens medbestämmanderätt vid utformningen av anställnings- och lönevillkor anföra följande.

Då förhandlingsrätten enligt 1940 års lag i verkligheten allt mera tenderar till att resultera i vad som i realiteten, ehuru icke formellt, utgör verkliga avtal, synas icke längre skäl föreligga att längre motsätta sig avtalsrättens formella utsträckning jämväl till här ifrågakvarande grupper av anställda.

Ovissheten huruvida lagstiftaren avsett att giva tjänstemannaparten endast en petitionsrätt eller en verklig medbestämmanderätt undanröjes därmed på det i längden enda hållbara sättet. De klara ansvarsförhållanden, som därmed skapas, måste komma att väsentligt underlätta förhandlingar och uppgörelser.

Ett huvudintresse anknyter sig givetvis härvid till frågan om den trygghet man kan vinna emot arbetsnedläggelser, vilka i åtskilliga fall skulle komma att beröra för samhället särskilt viktiga funktioner. Väl lämna strafflagens stadganden om ämbetsbrott skydd mot öppen arbetskonflikt i form av strejk, men konflikten kan erfarenhetsmässigt ta andra, i längden lika så kännbara former. Enligt vår uppfattning skulle det vid den här förordade utsträckningen av tjänstemännens medbestämmanderätt vara möjligt att på ett mera praktiskt och enhetligt sätt organisera förhandlingarna och att därmed även vinna större trygghet för arbetsfreden. Erfarenheten från arbetsmarknaden i övrigt talar i detta hänseende sitt tydliga språk. En fri avtalsrätt i hägnet av centrala organs tillsyn och ledning medför även i psykologiskt hänseende väsentligt gynnsammare förutsättningar för fredliga uppgörelser än de nuvarande förhållandena. För att en fullt tillfredsställande ordning skall nås torde emellertid kommunallagstiftningen böra så ändras, att det blir möjligt för vederbörande kommunala arbetsgivare att i den omfattning som kan finnas lämplig delegera sin beslutanderätt till central organisation.

Det torde få förutsättas, att båda parterna skola vara angelägna att till det yttersta utnyttja förhandlingsvägen i fall, som kunna hota att utveckla sig till allmänfarliga konflikter.

Härvid må erinras om att i det huvudavtal, som 1938 träffades mellan Arbetsgivareföreningen och Landsorganisationen, till särskild behandling upptagits frågan om konflikter, hotande samhällsviktiga funktioner. För att möta sådant hot hava parterna förbundet sig att till skyndsam prövning upptaga varje konfliktsituation, där skydd för ett allmänt intresse påkallas. Denna prövning skall ske genom en särskild, paritetiskt sammansatt arbetsmarknadsnämnd, om vars vidare uppgifter detaljerade bestämmelser lämnas. Arbetsmarknadsnämnden har såvitt bekant endast i något enstaka fall behövt träda i verksamhet. Under de år som gått, sedan huvud-

avtalet träffades, har arbetsmarknaden i huvudsak varit förskonad från konflikter av den art varom här är fråga.

Enligt 1936 års förhandlingslag gäller vidare särskild ordning för behandling av konflikter berörande organisationer av arbetstagare, som underkastat sig s. k. fredsförpliktelse, om vars innebörd i lagen närmare bestämmelser givas. Båda de här antydda vägarna kunna giva ledning för hur motsvarande frågor förhandlingsvägen kunna behandlas även då det gäller den egentliga tjänstemannavärlden.

Därest förhandlingsvägen i de särskilda former som här antytts icke skulle finnas vara till fyllest för att möta ett allvarligt konflikthot, återstår möjligheten att då enighet ej kan uppnås genom ett särskilt skiljeförfarande träffa ett för båda parterna bindande avgörande. Erkänner man tjänstemännens organisations- och avtalsrätt, deras rätt att liksom andra arbetstagare få vara med och bestämma sina arbetsvillkor, kan avgörandet icke hänskjutas till den vanliga administrativa instansordningen. Närmast borde det tillhöra en särskild, paritetiskt sammansatt skiljenämnd, lönedomstol, eller hur man vill kalla en sådan myndighet. Å denna skulle emellertid endast ankomma att slita intressetvister av här angiven väsentlig betydelse. Tolkningstvister m. m., vartill träffade kollektivavtal kunna giva anledning, böra liksom hittills ankomma å arbetsdomstolens avgörande.

Det torde vara överflödigt att tillägga, att den utsträckning av avtalsrätten, som här förordats, givetvis icke behöver innebära, att tjänste- och lönevillkoren alltid skola tillkomma i kollektivavtalets form. I många fall torde en annan ordning, mera överensstämmande med den hittills följda, befinnas vara att föredraga. Därest emellertid tjänstemannaparten skulle påyrka förhandlingar i syfte att nå ett formligt avtal bör denna väg stå öppen.

En utvidgning av avtalsrätten till tjänstemän med ämbetsansvar torde för det kommunala området närmare ansluta sig till den faktiska utvecklingen och alltså vara lättare att genomföra än i fråga om statsförvaltningen, ehuru även här på senare år antagna avlöningsreglementen grundat sig på med vederbörande organisationer träffade uppgörelser, vilka jämväl vid riksdagsbehandlingen respekterats. För statstjänstemännens del föreligga självfallet samma skäl för en utvidgning av medbestämmanderätten till en avtalsrätt som för de kommunala tjänstemännens. Att så utforma förhandlingsförfarandet att icke härigenom det slutliga avgörande, som bör ankomma å riksdagen, trädes för nära, är givetvis en huvuduppgift för den blivande utredningen.

Avslutning och hemställan. Med vad vi här i olika hänseenden anført hava vi endast velat angiva omfattningen av och huvudgrunderna, enligt vår uppfattning, för den tjänstemannalagstiftning, för vilken riksdagen vid flera föregående tillfällen uttalat sig. Huru de många, svåra och betydelse-

fulla spörsmål, som tillhöra en sådan lagstiftning, i detalj böra lösas, där- om vilja vi icke i ärendets nuvarande läge uttala en bestämd åsikt. Alternativa möjligheter hava i det föregående på några viktiga punkter angivits, flera föreligga säkerligen. Det synes böra ankomma å den blivande utredningen — vid vilken tjänstemannavärldens vederbörande förhandlings- parter själfvallet böra lämnas tillfälle att medverka — att närmare över- väga problemen och klarlägga förutsättningarna för deras lösning.

Då de frågor, som i förevarande motion berörts, ehuru sinsemellan sammanhängande, dock torde ankomma å tvenne skilda utskotts hand- läggning, nämligen konstitutionsutskottet och andra lagutskottet, har vår hemställan uppdelats å två skilda motioner och klämmor.

Med hänvisning till vad vi sålunda anført hemställa vi,

att riksdagen måtte besluta att i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om utredning och förslag beträffande revi- sion av i regeringsformens §§ 35 och 36 stadgade grunder för statstjänstemännens rättsställning i samband med en allmän tjänstemannalagstiftning, omfattande jämväl de kommunalt anställda tjänstemännen, samt med beaktande av här ovan anförda synpunkter.

Stockholm den 23 januari 1948.

Bertil Ohlin.

Gust. Mosesson.

Wald. Svensson.
