

Nr 15.

Utlåtande i anledning av väckt motion om utredning rörande obligatorisk skiljedom i arbetstvister, som uppkommit mellan kommun, landsting eller annat samhällsligt organ, å ena, samt fackorganisation, å andra sidan.

I en inom andra kammaren väckt, till lagutskott hänvisad motion, nr 382, vilken behandlats av andra lagutskottet, har herr *Andersson* i Dunker hemställt, »att riksdagen måtte besluta att anhålla hos Kungl. Maj:t om en skyndsam utredning rörande obligatorisk skiljedom i arbetstvister som uppkommit mellan kommun, landsting eller annat samhällsligt organ och fackorganisation».

Beträffande de skäl, som anförts till stöd för denna hemställan, får utskottet hänvisa till motionen.

Lagen den 11 september 1936 (nr 506) om förenings- och förhandlingsrätt äger icke tillämpning å sådana arbetstagare i statens eller kommunernas tjänst, som äro underkastade ämbetsmannaansvar. Dylika arbetstagares förhandlingsrätt regleras i kungörelsen den 4 juni 1937 (nr 292) angående förhandlingsrätt för statens tjänstemän samt i lagen den 17 maj 1940 (nr 331) om förhandlingsrätt för kommunala tjänstemän. För vissa kategorier av tjänstemän äro särskilda bestämmelser meddelade i kungörelsen den 23 december 1937 (nr 1002) angående vissa inskränkningar i förhandlingsrätten för militär personal och likställda samt i kungörelsen den 20 december 1940 (nr 1031) angående vissa begränsningar i förhandlingsrätten för lärare vid folk- och småskolor samt fortsättningsskolor.

Enligt 1 § ovannämnda lag den 17 maj 1940 äga kommunala tjänstemän att beträffande sina allmänna anställnings-, arbets- och avlöning villkor ävensom beträffande tillämpningen av sådana villkor rätt att förhandla med vederbörande kommun, dock utan att inskränkning därigenom göres i kommunen eller kommunalmyndighet enligt lag eller författning tillkommande beslutanderätt. Med kommunala tjänstemän förstås enligt lagen sådana arbetstagare i kommunens tjänst, som äro underkastade ämbetsmannaansvar.

Tjänsteförhållandet mellan kommun och de arbetstagare i kommunens tjänst, som ej äro underkastade sådant ansvar, regleras vanligen genom kollektivavtal.

Vad i kungörelsen den 4 juni 1937 stadgas angående förhandlingsrätt för statens tjänstemän överensstämmer i allt väsentligt med vad som gäller för kommunala tjänstemän.

Mellan den förhandlingsrätt, varom stadgas i 1936 års lag, å ena, samt förhandlingsrätten enligt 1937 års kungörelse och 1940 års lag, å andra sidan, finnes en djupgående skillnad av principiell natur. I förstnämnda lag betraktas arbetstagarnas organisation såsom en med arbetsgivaren jämställd part och förhandlingsrätten avser, att arbetstagarna skola erhålla medbestämmanderätt i fråga om anställningsvillkoren. 1937 års kungörelse och 1940 års lag avse däremot endast att bereda de i författningarna omförmälda arbetstagarna tillfälle att, innan vederbörande myndighet fattar beslut rörande deras anställningsförhållanden, framföra sina synpunkter och önskemål i frågan. Med denna skillnad sammanhänger även, att ett kollektivavtal, som upprättats mellan en myndighet och en förening av tjänstemän med ämbetsmannaansvar, i rättspraxis ansetts ogiltigt.

Frågor rörande den kommunala förhandlingsrätten ha tidigare behandlats av riksdagen. Sålunda väckte herr Fagerholm vid 1945 års riksdag en motion, nr 149, vari hemställdes, att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t begära utredning med förslag rörande förstärkning av förhandlingsrätten för de stats- och kommunalanställda tjänstemännen.

Andra lagutskottet uttalade i sitt utlåtande nr 26, att det i motionen berörda spörsmålet vore förtjänt av stor uppmärksamhet. Det kunde enligt utskottets uppfattning icke bestridas, att olägenheter vore förbundna med den gällande förhandlingsordningen för ifrågavarande tjänstemän. Det kunde ifrågasättas huruvida icke deras förhandlingsrätt borde bringas i överensstämmelse med eller anpassas i riktning mot den förhandlingsrätt som reglerades i 1936 års lag. Under hänvisning till att frågan vore föremål för Kungl. Maj:ts uppmärksamhet och med framhållande av att utskottet förutsatte, att fortsatt utredning i frågan komme att verkställas, hemställde utskottet, att motionen icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd. Denna hemställan bifölls av riksdagen.

Vidare väcktes vid 1945 års riksdag en motion, nr 422 i andra kammaren, vari hemställdes, att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om utarbetande av proposition med förslag till sådan ändring eller sådant förtydligande av 1940 års lag om förhandlingsrätt för kommunala tjänstemän, att lagen icke lade hinder i vägen för kommunal myndighet att vid förhandlingarna med personalorganisationerna låta sina förhandlingsdelegerade träffa preliminära överenskommelser.

Andra lagutskottet hemställde i utlåtande över motionen (nr 26), att denna icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd under hänvisning till att frågan om förstärkning av förhandlingsrätten för de tjänstemän, som vore underkastade ämbetsmannaansvar, i hela dess vidd vore föremål för Kungl. Maj:ts uppmärksamhet.

Även vid 1948 års riksdag behandlades i anledning av motioner spörsmål angående förstärkning av förhandlingsrätten för de stats- och kommunalanställda tjänstemännen ävensom om revision av gällande grunder för de statliga och kommunala tjänstemännens förhandlings- och avtalsrätt.

Andra lagutskottet delade i sitt utlåtande nr 55 den i motionerna framförda uppfattningen, att utredning av frågan om de stats- och kommunalanställda tjänstemännens förhandlings- och avtalsrätt snarast borde komma till stånd. Enligt vad utskottet hade sig bekant, ämnade chefen för socialdepartementet begära Kungl. Maj:ts bemyndigande att tillkalla sakkunniga för utredning av frågan om vidgad förhandlingsrätt för stats- och kommunalanställda tjänstemän, som voro underkastade ämbetsmannansvar, samt därmed sammanhängande frågor. Någon framställning till Kungl. Maj:t med begäran om utredning av förevarande spörsmål syntes med hänsyn härtill icke påkallad.

Enligt Kungl. Maj:ts bemyndigande den 23 april 1948 tillkallade chefen för socialdepartementet, statsrådet Möller, sakkunniga att utreda frågan om vidgad förhandlingsrätt för stats- och kommunalanställda tjänstemän, som äro underkastade ämbetsmannansvar. De sakkunniga ha antagit benämningen *1948 års förhandlingsrättskommitté*.

I direktiven för utredningen uttalade departementschefen bland annat följande:

Under de senaste åren har i skilda sammanhang fråga väckts om en vidgning av förhandlingsrätten för stats- och kommunalanställda tjänstemän. Sålunda har bl. a. tjänstemännens centralorganisation i olika skrivelser till Kungl. Maj:t hemställt om utredning i sådant syfte, och socialstyrelsen har efter remiss tillstyrkt en dylik utredning. Även inom riksdagen ha uttalanden i denna riktning gjorts (andra lagutskottets utlåtande nr 26 till 1945 års riksdag). Särskilda spörsmål angående stats- och kommunalanställda tjänstemäns förhandlingsrätt ha vidare aktualiserats genom ett flertal skrivelser och framställningar till Kungl. Maj:t.

Det intresse, som frågan om en vidgad förhandlingsrätt för tjänstemän med ämbetsansvar tilldragit sig, sammanhänger givetvis med den utveckling organisationsväsendet på tjänstemannaområdet undergått. Under de senaste åren har det i åtskilliga fall hänt att mellan statliga eller kommunala myndigheter, å ena, samt tjänstemannaorganisationer, å andra sidan, i uppkomna intressefrågor förts förhandlingar i former, som stå nära den förhandlingsordning som regleras av 1936 års lag om förenings- och förhandlingsrätt. De resultat vartill förhandlingarna lett ha accepterats av de beslutande organen på sådant sätt, att de i viss mån blivit jämförliga med kollektivavtal. Vad sålunda förekommit utgör uppenbarligen i och för sig ett skäl att undersöka huruvida icke det är möjligt att åvägabrinda en mera reguljär ordning i detta avseende. Det synes mig därför vara påkallat, att en utredning genom särskilda sakkunniga företages rörande de olika spörsmål som sammanhånga med förhandlingar i anställningsfrågor mellan staten och kommunerna å ena sidan samt tjänstemännen å den andra.

Utän att taga ställning till de nu berörda rättsliga spörsmålen vill jag uttala såsom min mening, att en förnyad och grundlig undersökning av desamma synes påkallad. Jag vill sålunda anmärka, att frågan om förefintligheten av en det offentligas »höghetsrätt» gent emot tjänstemännen, som ger dessas anställning en annan prägel än ett privaträttsligt anställningsavtal, icke torde vara oomstridd. I detta sammanhang är emellertid att märka, att tjänstemännen tillförsäkrats garantier mot godtyckligt skiljande från tjänsten, vilka måste uppmärksammas vid ett bedömande av förevarande spörsmål. Med de nu antydda frågorna sammanhänger vidare spörsmålet huru-

vida en tjänsteman med ämbetsansvar äger rätt att när han det begär lämna tjänsten. Svaret på denna fråga är av stor betydelse jämväl för tjänstemännens »strejkrätt». Om nämligen det allmänna icke anses kunna vägra tjänstemannen begärt entledigande, synes påståendet att tjänstemännen sakna strejkrätt vara en sanning med modifikation, i det att något hinder i så fall icke föreligger för att tjänstemännen kollektivt begära avsked från tjänsten. Jag vill vidare hänvisa till att under de senare åren från vissa tjänstemannagrupper sida stridsåtgärder i form av kollektiva uppsägningar i förening med nyanställningsblockad faktiskt tillgripits. Dessa förhållanden påkalla uppmärksamhet ur synpunkten av både det allmännas och tjänstemännens intressen.

Beträffande det här föreliggande frågekomplexet må ytterligare erinras om att tjänstemannaverksamheten ofta är en nödvändig förutsättning för att samhällslivet skall kunna fungera. Frågan om förbud mot s. k. samhällsfarliga arbetsinställelser beröres fördensskull också av de här ifrågasatta övervägandena.

Lagen den 28 maj 1920 om medling i arbetstvister gäller icke i fråga om sådana arbetstagare i statens eller kommunernas tjänst, som äro underkastade ämbetsmannaansvar. Enligt 8 § sistnämnda lag må förlikningsman, om vid förhandlingarna inför denne enighet icke kan vinnas, uppmana de tvistande att låta tvisten avgöras av antingen särskild skiljedomare eller att lämna uppdrag åt en eller flera personer, vilkas utlåtande de tvistande utfästa sig att efterkomma, att såsom skiljemän skilja de tvistande emellan, ett förfarande som dock mindre ofta torde praktiseras.

Institutet *obligatorisk skiljedom*, varmed förstås befogenhet för ett utomstående organ att träffa ett för parterna bindande avgörande, äger ej burkskap inom svensk rätt, ehuru frågan därom tidigare, speciellt under 1930-talet, bragts på tal. Vid 1936 års riksdag väcktes sålunda ett flertal motioner om utarbetande av en beredskapslagstiftning till förhindrande av arbetskonflikter. I andra lagutskottets utlåtande nr 56 vid nämnda års riksdag, vilket avgavs i anledning av de då väckta motionerna i ämnet, lämnade utskottet en utförlig historik, till vilken utskottet får hänvisa.

Spörsmålet om obligatorisk skiljedom hänförde sig vid nämnda tidpunkt till sådana konflikter, vilka kunde anses såsom samhällsfarliga, varmed förstods ej bara konflikter berörande t. ex. kommunikationer, sjukvård, renhållning samt vatten-, gas- och elektricitetsverk utan även långvariga konflikter, som hotade landets hela produktionsapparat.

I propositionen nr 1 till innevarande riksdag (bilaga 2) har under Utgifter å driftbudgeten, För flera huvudtitlar gemensamma frågor, till behandling upptagits frågan om formerna för *samråd mellan staten och kommunerna i vissa lönefrågor*.

Föredragande statsrådet anförde därvid bland annat följande:

Sedan halvtannat år ha överläggningar förekommit mellan representanter för staten, Svenska landstingsförbundet, Svenska stadsförbundet och Svenska landskommunernas förbund i vissa stat och kommun berörande lönefrågor. Beträffande bakgrunden till dessa överläggningar må nämnas följande.

Under det att löneförhållandena för personal, som är anställd hos olika arbetsgivare men som har samma eller likartade arbetsuppgifter, i stor utsträckning regleras i ett sammanhang på den allmänna arbetsmarknaden genom att kollektivavtal mellan arbetsgivarnas och arbetstagarnas organisationer träffas rörande lönevillkoren inom respektive verksamhetsområde, ha staten och kommunerna företrädesvis inriktat sig på att var för sig reglera löneförhållandena för sina anställda på ett så enhetligt sätt som möjligt. Bortsett från de inledningsvis berörda överläggningarna har något närmare samarbete mellan staten och kommunerna knappast förekommit i syfte att få löneförhållandena för de olika huvudmännens personal likformigt reglerade. En samordning efter samma linjer som på den allmänna arbetsmarknaden har för övrigt legat utom räckhåll, eftersom befogenheten att besluta i lönefrågor i här avsedda fall jämlikt bestämmelser av offentligrättslig natur tillkommer vissa i bestämmelserna angivna organ och således icke utan principiellt ingripande författningsändringar kunnat delegeras till ett för huvudmännen gemensamt organ.

Behovet av bättre samråd vid statens och kommunernas behandling av olika lönefrågor synes klart ådagaläggas av en jämförelse mellan lönevillkoren för personal i statens och de olika kommunernas tjänst. Erinras må i detta sammanhang om det stora antal fall, vari yrkande om förändringar av löneförhållandena framställes under hänvisning till en ordning, vilken redan gäller för viss personal inom annan huvudmans område. Till övriga skäl för en samordning kommer den betydelsefulla omständigheten, att förhållandet mellan tillgång och efterfrågan, vilket ytterst är bestämmande för lönesättningen på den allmänna arbetsmarknaden, knappast kan öva samma inflytande på löneutvecklingen inom statens och kommunernas tjänst, där fråga till stor del är om upprätthållande av för samhällets funktion livsviktig verksamhet, vilken ej gärna kan nedläggas; erfarenhetsmässigt är detta ägnat att giva arbetstagsidan ett visst försteg i lönetvister. En ytterligare omständighet, som i detta sammanhang icke kan lämnas obeaktad, är att de statliga och kommunala löneutgifterna finansieras med skattemedel; även om denna omständighet icke rimligtvis kan få tagas till intäkt för en särskilt restriktiv behandling av de stats- och kommunalanställdas lönefrågor, synes den likväl utgöra ett fullt giltigt skäl att söka reglera dem så objektivt riktigt som möjligt med beaktande av motsvarande förhållanden på den allmänna arbetsmarknaden och så enhetlig som möjligt. Slutligen måste framhållas, att statens och kommunernas sammanlagda löneutgifter numera nått en sådan storleksordning och taga i anspråk en så stor del av samhällsbudgeten, att det redan med hänsyn härtill är nödvändigt att nå fram till en så rationell ordning som möjligt för handläggningen av berörda lönefrågor.

I anslutning till nyssnämnda överläggningar ha deltagarna i dessa i en upprättad promemoria angående samordning av löneförhållandena i statens och kommunernas tjänst uttalat sig för inrättandet av ett dylikt organ, i promemorian förslagsvis benämnt *statens och kommunernas samarbetsnämnd i lönefrågor*.

Beträffande nämndens sammansättning och arbetsuppgifter har i promemorian till en början uttalats, att nämnden borde utgöra ett av representanter för staten, landstingen, städerna och landskommunerna sammanlagt organ för samråd på ett förberedande stadium i lönefrågor av gemensamt intresse. Avsikten med organet vore, att frågor, som befunne sig på ett förberedande stadium och till vilka vederbörande huvudman sålunda icke tagit ställning, på begäran av denne skulle bliva belysta från de övriga huvudmännens sida och föremål för diskussion mellan representanterna för de olika huvudmännen samt att de sakförhållanden och omdömen, som fram-

kommit vid behandlingen inom nämnden, på lämpligt sätt skulle bringas till respektive huvudmans kännedom. Nämnden borde i avbidan på närmare erfarenheter icke erhålla ställningen av ett formligt remissorgan eller utgöra ett arbetsgivarorgan för lönefrågors dryftande med personalorganisationerna. Då särskilda skäl därtill förelågo och enighet därom uppnåddes, borde nämnden äga att hos respektive huvudmän göra de framställningar i frågor tillhörande dess verksamhetsområde, som den funne påkallade. Det borde därvid vara nämnden obetaget att föreslå ändringar i nu gällande lönebestämmelser, därest så oundgängligen erfordrades för ernående av en samordning av den statliga och den kommunala lönesättningen. Nämnden syntes emellertid till en icke ringa del kunna fullgöra sin uppgift att verka för en samordning av den statliga och den kommunala lönesättningen genom rent interna överläggningar och ömsesidiga informationer i lönefrågor.

Statsutskottet har i sitt av riksdagen godkända utlåtande nr 13 anslutit sig till föredragande statsrådets uppfattning, att det redan inledda samarbetet mellan staten och kommunerna i lönefrågor av gemensamt intresse bör fortsätta i form av ett fortlöpande samråd under vissa fastare former. Utskottet har därför biträtt vad i nämnda hänseende i propositionen uttalats.

Utskottet. 1948 års förhandlingsrättskommitté är för närvarande sysselsatt med att utreda spörsmål rörande förhandlingsrätt för sådana stats- och kommunalanställda tjänstemän, som äro underkastade ämbetsmannansvar. Direktiven för utredningen giver vid handen, att kommittén därvid har att till behandling upptaga även sådana frågor, som i förevarande motion åsyftas. Enligt utskottets mening bör kommitténs förslag avvaktas, innan riksdagen tager slutlig ställning till de i motionen påtalade förhållandena, såvitt rör den kategori arbetstagare, som omfattas av utredningen.

Beträffande övriga arbetstagare, varom i motionen är fråga, vill utskottet erinra om att frågan om införande av institutet obligatorisk skiljedom i tidigare sammanhang, då läget på arbetsmarknaden varit mera labilt än nu, aktualiserats utan att dock någon lagstiftning i ämnet åvägabragts. Enligt utskottets uppfattning torde tillskapandet av statens och kommunernas samarbetsnämnd i lönefrågor vara ägnat att i ej obetydlig utsträckning eliminera de olägenheter, som i motionen påtalats.

På grund av vad sålunda anförts får utskottet hemställa,

att förevarande motion, II: 382, icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 23 februari 1950.

På andra lagutskottets vägnar:

DAVID NORMAN.

Vid detta ärendes behandling ha närvarit

från första kammaren: herrar Norman, Forslund, Sten, Hallagård, Wistrand, Sunne, Uhlén och Bengtson;

från andra kammaren: herrar Jacobsson i Igelsbo, Hellbacken, Ryberg, Nilsson i Göteborg, fröken Höjer*, herrar Andersson i Alfredshem, Jansson i Hällefors och fru Ewerlöf*.

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.