

Nr 11.

Utlåtande i anledning av Kungl. Maj:ts proposition med anhållan om riksdagens yttrande över förslag till kungörelse om ändring i kungörelsen den 4 juni 1937 (nr 292) angående förhandlingsrätt för statens tjänstemän.

Genom en den 22 januari 1954 dagtecknad proposition, nr 61, vilken hänvisats till lagutskott och behandlats av andra lagutskottet, har Kungl. Maj:t, under återopande av propositionen bilagt utdrag av statsrådsprotokollet över civilärenden, anhållit om riksdagens yttrande över ett vid protokollet fogat förslag till kungörelse om ändring i kungörelsen den 4 juni 1937 (nr 292) angående förhandlingsrätt för statens tjänstemän.

I fråga om lydelsen av förslaget får utskottet hänvisa till den vid förenämnda protokoll fogade bilagan.

Beträffande de skäl, som anförts till stöd för förslaget, hänvisas, i den mån redogörelse därför ej lämnas här nedan, till propositionen.

Propositionens huvudsakliga innehåll.

Genom propositionen anhålles om riksdagens yttrande över förslag till vissa ändringar i gällande bestämmelser om förhandlingsrätt för statens tjänstemän. Förslaget innebär i huvudsak, att det nuvarande kravet på Kungl. Maj:ts erkännande för att sammanslutning av statstjänstemän skall erhålla förhandlingsrätt skall slopas och att i samband därmed de nuvarande bestämmelserna om fullgörandet av myndighets delgivningsskyldighet skall förtydligas. Vidare begränsas i förslaget förhandlingsrätten till föreningar, som äger företråda tjänstemän i alla de frågor, varom förhandlingar enligt kungörelsen må äga rum. Därjämte stadgas, att myndighet icke skall vara skyldig att beträffande en och samma tjänstemannagrupp förhandla med varandra över- och underordnade organisationer.

Inledning.

För arbetstagare i allmänhet regleras förhandlingsrätten genom lagen den 11 september 1936 (nr 506) om förenings- och förhandlingsrätt. Denna lag är emellertid icke tillämplig på sådana arbetstagare i statens eller kommunernas tjänst, som är underkastade ämbetsansvar. För dessa befattningshavare gäller i stället i förhandlingsrättshänseende särskilda bestämmelser, intagna för statstjänstemännens del i kungörelsen den 4 juni 1937 (nr 292) angående förhandlingsrätt för statens tjänstemän och för kommunaltjänstemännens del i lagen den 17 maj 1940 (nr 331) om förhandlingsrätt för kommunala tjänstemän. För vissa personalgrupper, nämligen militär personal och folkskollärare m. fl., gäller särskilda inskränkningar.

Mellan den förhandlingsrätt som reglerats genom 1936 års lag, å ena sidan, samt den förhandlingsrätt som tillkommer stats- och kommunaltjänstemän med ämbetsansvar, å den andra, föreligger en djupgående skillnad av principiell natur: förhandlingsrätten enligt 1936 års lag förutsättes regelmässigt skola leda fram till kollektivavtal eller annan rättsligt bindande överenskommelse mellan parterna, medan beträffande nu avsedda stats- och kommunaltjänstemän arbetsgivarparten förutsättes äga att ensidigt bestämma villkoren. Sinsemellan är 1937 års kungörelse och 1940 års lag ganska lika till uppställning och innehåll. Förhandlingsrätten avser enligt båda författningarna allmänna anställnings-, arbets- eller avlöningsvillkor eller tillämpningen av sådana villkor, men inskränkning göres därigenom icke i arbetsgivaren tillkommande beslutanderätt. Förhandling äger rum mellan statlig eller kommunal myndighet å ena sidan samt förening av arbetstagare å den andra. Förhandlingsrätt tillkommer dock endast förening, som efter särskild ansökan tillerkänts sådan rätt. Beslut om tillerkännande av förhandlingsrätt meddelas beträffande det statliga området av Kungl. Maj:t att gälla i förhållande till viss myndighet och beträffande det kommunala området av socialstyrelsen att gälla generellt; men för att få utöva förhandlingsrätten gentemot viss kommun har föreningen att göra anmälan hos kommunen. Innan statlig eller kommunal myndighet avger förslag till eller fastställer nya eller ändrade anställnings-, arbets- eller avlöningsvillkor av principiell eller eljest allmän betydelse, skall förening, som utövar förhandlingsrätt gentemot myndigheten, beredas tillfälle att taga del av utkastet. Vid förhandling, som kan vara skriftlig eller muntlig, utser myndigheten ordförande och sekreterare. Ordföranden förklarar förhandlingarna avslutade, när han prövar skäligt. Fråga varom förhandlats får i regel icke upptagas till slutligt avgörande hos vederbörande myndighet, förrän en vecka förflutit efter förhandlingarnas avslutande. I 1937 års kungörelse föreskrives, att Kungl. Maj:t på begäran kan förordna särskilda ombud att förhandla med organisation av statstjänstemän; däremot kan regelmässiga förhandlingar enligt kungörelsen icke ens i de centrala frågor, där Kungl. Maj:t eller riksdagen har avgörandet, föras med regeringen eller visst statsråd. De överläggningar, som i praktiken förekommit mellan regeringen eller representanter för denna och tjänstemannaorganisationerna, faller således utanför kungörelsens ram.

Vid flera tillfällen har frågan om revidering av bestämmelserna om stats- och kommunaltjänstemäns förhandlingsrätt aktualiserats. Senast har frågan utretts genom 1948 års *förhandlingsrättskommitté*. Över kommitténs betänkande (SOU 1951:54) har yttranden avgivits av ett stort antal myndigheter och organisationer. Olika meningar har i remissyttrandena kommit till uttryck rörande kommitténs förslag. Flertalet remissinstanser har dock uttalat, att förslaget icke synes ägnat att läggas till grund för lagstiftning i ämnet.

Föredragande departementschefen, statsrådet Lingman, framhåller i förevarande proposition, att kommitténs förslag med hänsyn till vad som vid remissbehandlingen förekommit bör underkastas en ingående översyn.

I avvaktan på en sådan utredning har inom civildepartementet upptagits till övervägande, om icke vissa ändringar bör genomföras i de i fråga om statstjänstemännen nu gällande bestämmelserna. I anledning härav har inom departementet upprättats en *promemoria* om ändringar i kungörelsen den 4 juni 1937 (nr 292) angående förhandlingsrätt för statens tjänstemän.

I promemorian upptages i huvudsak två problem till diskussion. Det ena gäller det s. k. auktorisationstvånget, och det andra avser myndigheternas delgivningsskyldighet i förhållande till personalorganisationerna. Det är här således fråga om problem av mera formell natur. I anslutning till auktorisationstvånget beröres vissa frågor om allmänna inskränkningar i förhandlingsrätten.

Över promemorian har *utlåtanden* avgivits av justitiekanslersämbetet, Svea hovrätt, fängvårdsstyrelsen, försvarets civilförvaltning, överbefälhavaren, socialstyrelsen, arbetsmarknadsstyrelsen, väg- och vattenbyggnadsstyrelsen, kammarkollegiet, statskontoret, riksräkenskapsverket, generaltullstyrelsen, domkapitlet i Uppsala, skolöverstyrelsen, överstyrelsen för yrkesutbildning, lantbruksstyrelsen, kommerskollegium, lotsstyrelsen, medicinalstyrelsen, överståthållarämbetet, länsstyrelserna i Jönköpings, Örebro, Kopparbergs och Gävleborgs län, statens lönenämnd, generalpoststyrelsen, telestyrelsen, järnvägsstyrelsen, vattenfallsstyrelsen, domänstyrelsen, försvarets fabriksstyrelse, luftfartsstyrelsen, Svenska landstingsförbundet, Svenska stadsförbundet, Statstjänarkartellen, Statstjänstemännens riksförbund, Sveriges akademikers centralorganisation och Tjänstemännens centralorganisation.

Vissa allmänna synpunkter.

I några av remissyttrandena har anförts vissa allmänna synpunkter på förhandlingsrättsfrågorna. Sålunda uttalar *Statstjänarkartellen*, att det varit önskvärt, att hela frågan om utformningen av statstjänstemännens förhandlingsrätt kunnat behandlas i ett sammanhang, samt framhåller angelägenheten av att arbetet med revisionen av förhandlingsrätten fortsätter. *Tjänstemännens centralorganisation* beklagar, att läget i fråga om en reform av lagstiftningen om förhandlingsrätt m. m. för de i offentlig tjänst anställda blivit sådant, att förevarande promemoria över huvud taget ansetts böra framläggas. Organisationen finner det anmärkningsvärt, att 1948 års förhandlingsrättskommittés betänkande efter remissbehandlingen ansetts icke kunna läggas till grund för en omedelbar översyn och fortsatta undersökningar av förhandlingsrättsfrågorna och därmed sammanhängande problem. I anslutning härtill uttalar organisationen, att partiella reformer i detta sammanhang är tämligen otjänliga. *Statstjänstemännens riksförbund* ifrågasätter, om de begränsade problem, som promemorian

berör — ehuru i och för sig av stor betydelse — äger sådan vikt, att de nu bör brytas ut ur det större sammanhanget. Förbundet framhåller det som synnerligen önskvärt och angeläget, att frågan om förhandlingsrätten i hela dess vidd omprövas.

Auktorisationstvänet.

Gällande bestämmelser om förhandlingsrätt för statens tjänstemän grundar sig på ett av särskilda sakkunniga år 1936 avgivet betänkande med förslag rörande förhandlingsordning för statstjänstemän (SOU 1936:41). Beträffande frågan hur tjänstemännen skulle utöva sin förhandlingsrätt anförde de s a k k u n n i g a i sitt betänkande, att rätten till formbundna förhandlingar endast skulle gälla för de av tjänstemännen bildade föreningarna. Icke organiserade grupper av tjänstemän skulle fortfarande vara hänvisade till att föra formlösa förhandlingar med myndigheterna i den dittills tillämpade ordningen. Vad åter angår frågan om alla av tjänstemän bildade föreningar skulle erhålla förhandlingsrätt eller om någon form av erkännande eller registrering borde krävas såsom villkor för förhandlingsrättens utövande hade man enligt de sakkunniga att välja bland tre alternativ. Förhandlingsrätt kunde medges åt 1) samtliga av tjänstemän bildade organisationer utan krav på vissa kvalifikationer eller 2) blott i särskild ordning erkända organisationer eller slutligen 3) organisation, som uppfyllde krav på viss representativitet i förhållande till samliga tjänstemän inom organisationens verksamhetsområde. Genom krav på erkännande skulle, anförde de sakkunniga, från början erhållas ordnade förhållanden i fråga om tjänstemännens organiserande, myndigheterna skulle på förhand känna till de organisationer, med vilka förhandlingar skulle kunna komma att föras, och alla tendenser till splittring på ett flertal smärre med varandra konkurrerande organisationer skulle effektivt förhindras. De sakkunniga ansåg sig emellertid kunna bortse från ett söndersplittrande av organisationerna, för den händelse erkännande ej skulle krävas som villkor för förhandlingsrätt, eftersom alla tjänstemän syntes inse att de kunde uppnå bättre resultat vid förhandlingar, om de uppträdde samlade, och eftersom tendensen otvivelaktigt gått mot större organisationer. Man måste också rent principiellt sett hävda friheten på förevarande område. Ett system med krav på viss representativitet för förhandlingsrätt kunde de sakkunniga icke godtaga. Säkerhet för att en knapp majoritet ej skulle förtrycka en minoritet kunde säkerligen icke vinnas med mindre varje av tjänstemännen bildad organisation tillerkändes förhandlingsrätt. Ej heller krav på att organisation för förhandlingsrätt skulle omfatta visst antal tjänstemän fann de sakkunniga lämpligt med hänsyn till de skiftande förhållandena inom olika verksamhetsgrenar.

På grundval av det anförda förordade de sakkunniga, att för rätt för en tjänstemannaorganisation att påkalla förhandlingar med myndighet icke skulle uppställas krav på vare sig erkännande, registrering, viss representativitet eller visst antal tjänstemän i organisationen. Enligt de sakkunnigas

förslag skulle endast krävas, att förening, som ville bli i tillfälle att taga kännedom om föreliggande utkast till nya eller ändrade tjänstevillkor, skulle göra anmälan därom hos myndigheten.

Dåvarande chefen för kommunikationsdepartementet anförde (prop. 1937: 128), att starka skäl onekligen måste anses tala för de sakkunnigas ståndpunkt, att förhandlingsrätt borde medgivas varje av tjänstemännen bildad förening. Allvarliga betänkligheter mot förslaget hade emellertid framförts av ett flertal av de myndigheter, som skulle ha att tillämpa bestämmelserna. Även från tjänstemannahåll hade farhågor anförts för att en förhandlingsrätt med den vidsträckta omfattning, som de sakkunniga förordat, skulle bli så betungande för myndigheterna, att förhandlingsordningens idé skulle komma i vanrykte, och att man därigenom skulle kunna riskera hela reformen. Med anledning härav ansåg departementschefen sig icke böra motsätta sig att förhandlingsrätten begränsades så att endast de större och mera representativa föreningarna skulle få rätt att förhandla med myndigheterna i den avsedda ordningen. Därigenom skulle också ernås beaktansvärda fördelar i form av ordnade förhållanden i fråga om tjänstemännens organisationer.

Beträffande det sätt, varpå den förordade begränsningen skulle genomföras, uttalade departementschefen, att han efter överläggningar med cheferna för kommunikationsverken och de största personalorganisationerna förordade, att förhandlingsrätt i förhållande till viss myndighet skulle tillkomma endast tjänstemannaförening, som av Kungl. Maj:t tillerkänts sådan rätt.

Andra lagutskottet uttalade (utl. nr 1937: 44), att utskottet fann förslaget väl ägnat att läggas till grund för lagstiftning i ämnet.

Den gällande kungörelsen i ämnet trädde i kraft den 1 januari 1938. I konseljen den 30 december 1937 behandlades ett stort antal ansökningar om förhandlingsrätt. Flertalet bifölls men några avslogs. I sitt memorial nr 12 till 1938 års riksdag anmälde konstitutionsutskottet, att utskottet beslutat anmärkning jämlikt § 107 regeringsformen mot dåvarande chefen för kommunikationsdepartementet, enär enhetliga synpunkter icke lagts till grund för bedömandet av ifrågavarande ansökningar. Sex av utskottets ledamöter reserverade sig.

Den av konstitutionsutskottet gjorda anmärkningen lades av riksdagen till handlingarna.

1948 års förhandlingsrättskommitté har i sitt den 31 december 1951 avgivna betänkande angående stats- och kommunaltjänstemäns förhandlingsrätt (SOU 1951: 54) anført, att det för såväl stats- som kommunaltjänstemän gällande kravet på erkännande såsom villkor för förhandlingsrätt i praktiken icke motsvarat de förväntningar, man ställt

på detta system. Enligt kommittén har socialstyrelsen i sin verksamhet som auktorisationsmyndighet på det kommunala området sökt uppställa åtminstone den begränsningen, att erkännande icke skall meddelas såväl viss organisation som en underavdelning av densamma. Kungl. Maj:t har däremot som regel meddelat erkännande, så snart de rent formella kraven (uppgift om namn å dem som utgör organisationens styrelse, företeende av stadgar o. s. v.) uppfyllts. Kommittén ifrågasätter, om icke systemet i praktiken snarast kommit att bidra till organisationssplittring. Vid en reform av förhandlingsrätten måste det vara ett önskemål att finna former, ägnade att motverka denna organisationssplittring. Enligt kommitténs mening skulle därför systemet med krav på auktorisation såsom förutsättning för förhandlingsrätt utan vidare kunna sägas vara moget för avskrivning, därest icke hänsyn även måste tagas till den s. k. delgivningsplikten. Då emellertid kommittén funnit, att delgivningsplikten utan olägenheter kan avskaffas, har kommittén stannat för att förorda att också erkännandet såsom villkor för förhandlingsrätt skall slopas. Härvid har kommittén förutsatt, att organisationerna skall göra vad på dem ankommer för att söka övervinna den alltför långt gående organisationsplittringen.

I departementspromemorian framhålles, att alltsedan 1938 års dechargede-batt rörande tillämpningen av 1937 års förhandlingsrättskungalörelse så gott som alla ansökningar om förhandlingsrätt för sammanslutning av statstjänstemän bifallits. Då någon begränsning till större och mer representativa föreningar icke genomförts, hade bestämmelserna icke uppfyllt syftet att motverka organisationssplittring. Detta framginge därav att på det statliga området för närvarande funnes mer än 180 organisationer, som tillerkänts förhandlingsrätt, i flera fall mot många myndigheter. Ytterligare inemot ett 70-tal organisationer torde enligt promemorian med nuvarande rättstillämpning kunna göra anspråk på att erhålla sådan rätt.

I promemorian uttalas, att man i nuvarande situation torde ha att välja mellan att helt släppa kravet på auktorisation såsom villkor för förhandlingsrätt eller också att förena auktorisationsförfarandet med en sådan prövning av vederbörande organisationers storlek och representativitet, som från början varit avsedd.

Enligt promemorian talar för sistnämnda alternativ vissa praktiska skäl. I den mån ett auktorisationskrav kan medverka till att förhindra organisationssplittring och uppkomsten av specialorganisationer med ensidig inriktning att tillvarata enbart en begränsad grupps intressen, är det uppenbarligen ett allmänt intresse att ett sådant krav upprätthålles. En verklig prövning av en organisations storlek och representativitet måste emellertid bli en grannliga uppgift. Vill man undvika att prövningen skall komma att inrymma ett subjektivt bedömande, måste särskilda regler uppställas om när tillräcklig representativitet skall anses föreligga, exempelvis att en organisation äger företräda minst visst procenttal av de anställda hos vederböran-

de myndighet eller av viss grupp hos myndigheten anställda tjänstemän, som kan anslutas till organisationen. I promemorian framhålles emellertid, att de skiftande förhållandena inom olika verksamhetsgrenar av statsförvaltningen torde göra det svårt att utforma enhetliga regler i detta hänseende.

Beträffande alternativet att helt upphäva kravet på auktorisation såsom villkor för förhandlingsrätt uttalas i departementspromemorian, att därför talar i första hand principiella skäl. Såsom 1936 års sakkunniga framhållit måste man rent principiellt sett hävda friheten på förevarande område. Det bör icke ankomma på statsmakterna att söka reglera, hur de statsanställda bör vara organiserade. Därtill kommer, framhålles vidare i promemorian, att auktorisationstvånget icke — såsom man vid 1937 års reglering av hit-hörande frågor hävdade — torde ha nämnvärd betydelse för myndigheternas arbetsbelastning. Myndigheterna synes nämligen i anslutning till vad andra lagutskottet anfört i sitt utlåtande 1937:44 icke ha motsatt sig att upptaga överläggningar med organisationer, som ej sökt eller erhållit formell förhandlingsrätt. Särskilt under senare år torde dylika överläggningar ha förekommit i ökad omfattning i och med att tjänstemännens anspråk på förhandlingsrätt alltmer vunnit erkännande.

Skulle kravet på Kungl. Maj:ts erkännande såsom villkor för förhandlingsrätt helt slopas, bör emellertid enligt promemorian av praktiska skäl krävas, att förening, som önskar utöva förhandlingsrätt gentemot viss myndighet, gör anmälan därom till myndigheten.

I remissyttranden a över promemorian har delade meningar om auktorisationstvånget kommit till uttryck. Flertalet remissinstanser — bland dem Statstjänarkartellen, Sveriges akademikers centralorganisation och Tjänstemännens centralorganisation — tillstyrker eller lämnar utan erinran, att auktorisationstvånget slopas. I åtskilliga yttranden uttalas å andra sidan tveksamhet på denna punkt eller avstyrkes en sådan åtgärd. I sistnämnda fall förordas så gott som undantagslöst — t. ex. av Svenska landstingsförbundet och Svenska stadsförbundet — att auktorisationsförfarandet förenas med en verklig prövning av vederbörande organisations storlek och representativitet.

De skäl, som föranlett sist angivna ställningstagande av remissinstanserna, är huvudsakligen farhågor för ökad organisationssplittring och ökad arbetsbörda för myndigheterna.

Vissa allmänna inskränkningar i förhandlingsrätten, m. m.

I departementspromemorian uttalas, att det, vare sig auktorisationstvånget slopas eller ej, torde vara nödvändigt att göra vissa allmänna inskränkningar i förhandlingsrätten.

En förenings förhandlingsrätt bör i princip omfatta alla till föreningen anslutna tjänstemannagrupper. Enligt promemorian kan det emellertid icke vara påkallat, att en myndighet skall vara skyldig att beträffande en och

samma tjänstemannagrupp förhandla med *varandra över- eller underordnade organisationer*. Med vilken av dessa organisationer förhandlingarna skall föras, synes närmast vara en intern föreningsangelägenhet. Med hänsyn till det anförda förordas i promemorian, att förening, som önskar utöva förhandlingsrätt, åläggas att till vederbörande myndighet lämna uppgift om den eller de tjänstemannagrupper föreningen företräder. Skulle annan, över- eller underordnad förening senare påkalla förhandlingsrätt beträffande sådan tjänstemannagrupp, bör enligt promemorian förhandlingsrätt icke tillerkännas sistnämnda förening, resp. myndigheten icke vara skyldig att förhandla med densamma, med mindre den av föreningarna, som redan tillerkänts resp. först påkallat förhandlingsrätt för tjänstemannagruppen, avstår från denna rätt.

Enligt promemorian synes emellertid av praktiska skäl en principiellt sett viktigare inskränkning i förhandlingsrätten vara nödvändig. Det framhålles, att på senare tid bildats organisationer, som är avsedda att företräda en grupp tjänstemän endast i viss eller vissa av de frågor, varom förhandling må äga rum. De tjänstemän, som tillhör sådan organisation, torde i allmänhet vara anslutna också till *förening, som äger företräda gruppen i alla de hänseenden, varom kan vara fråga*. Det skulle innebära ett onödigt betungande av förhandlingsproceduren, om myndighet skulle vara skyldig att upptaga förhandlingar med organisation, som har ett på angivet sätt begränsat ändamål. Med hänsyn härtill förordas, att förhandlingsrätt skall tillkomma endast förening, som äger företräda tjänstemän i alla de frågor, varom enligt förhandlingsrättskungörelsen förhandlingar må äga rum.

De allmänna inskränkningar i statstjänstemännens förhandlingsrätt, som förordats i departementspromemorian, har i regel tillstyrkts eller lämnats utan erinran i remissyttrandena. Sålunda har icke i något fall rikstatts erinran mot förslaget att förhandlingsrätt skall tillkomma endast förening, som äger företräda tjänstemän i alla de frågor, varom enligt förhandlingsrättskungörelsen förhandlingar må äga rum.

Den i promemorian förordade begränsningen i fråga om varandra över- och underordnade organisationer har avstyrkts endast av *riksräkenskapsverket* och *Svenska stadsförbundet*.

Bland de remissinstanser, som i princip förordat att myndighet icke skall vara skyldig att förhandla med såväl över- som underorganisationer, har i några fall olika meningar kommit till uttryck rörande bestämmelsernas utformning.

Länsstyrelsen i Kopparbergs län förordar, att statsmakterna vid bristande överenskommelse mellan varandra över- och underordnade föreningar bör äga avgöra vilkendera av föreningarna som bör medges förhandlingsrätt. *Statstjänstemännens riksförbund* anser, att förhandlingsrätten i första hand bör tillkomma underorganisationer och att över- eller mellanorganisationer bör ifrågakomma endast där alldeles särskilda skäl föranleder det och underorganisationen påkallar det. *Tjänstemännens centralorganisation* finner

däremot, att förhandlingsrätten primärt bör ligga hos den överordnade organisationen. Förbunden bör emellertid äga rätt att själva bestämma om och i vilken utsträckning de önskar delegera förhandlingsrätten på sina organ.

I vissa remissyttranden har berörts även andra spörsmål än de i promemorian behandlade.

Så t. ex. har *telestyrelsen* framhållit, att muntliga överläggningar i stor utsträckning äger rum mellan styrelsen och organisationerna på ett mindre formbundet sätt än som avsetts beträffande förhandlingar enligt kungörelsen. Då detta förfarande är arbetsbesparande och befunnits vara till båtnad för båda parterna, anser styrelsen att, särskilt om auktorisationstvånget upphäves, möjlighet bör finnas att vid muntlig förhandling, som avses i kungörelsen, protokoll icke föres. Protokoll skulle då föras endast i de fall då så påfordras.

Delgivningsskyldigheten.

De sakkunniga, vars förslag ligger till grund för de gällande bestämmelserna om statstjänstemännens förhandlingsrätt, definierade denna förhandlingsrätt såsom dels en rätt för tjänstemannaorganisation att påkalla förhandling om medlemmarnas anställnings-, avlönings- och arbetsvillkor med en däremot svarande skyldighet för vederbörande myndighet att ingå i skriftlig eller muntlig förhandling, dels en skyldighet för myndigheterna att bereda tjänstemännens organisationer tillfälle att yttra sig och påkalla förhandling, innan myndigheten fastställer eller avger förslag till nya bestämmelser i sådana frågor. Enligt de sakkunnigas mening syntes det emellertid nödvändigt att föreskriva en viss inskränkning i en dylik delgivningsskyldighet.

Om någon begränsning med hänsyn till frågornas vikt icke stadgades, skulle en sådan skyldighet för myndigheterna troligen komma att medföra en mycket stark belastning i arbetet. Delgivningsskyldighet borde därför icke föreskrivas vid fastställande av detaljbestämmelser av mindre betydelse, särskilt av tillfällig eller övergående natur, men däremot i ärenden av principiell eller eljest större betydelse. Myndighet borde, om tveksamhet kunde anses råda härom, hellre bereda tjänstemännen tillfälle att yttra sig än utan tjänstemännens hörande meddela fastställelse å villkoren. Vid avgörandet, om tjänstemännen skulle beredas tillfälle att yttra sig i viss fråga, borde myndighet taga hänsyn till vilken betydelse frågan hade, sett ur tjänstemännens synpunkt.

Även i ett annat hänseende borde enligt de sakkunnigas förslag delgivningsskyldigheten inskränkas. Den skulle nämligen föreligga endast i förhållande till sådan förening, som i viss ordning till myndigheten anmält, att den önskade begagna sig av den lagfästade förhandlingsrätten.

Några särskilda föreskrifter angående det sätt, varpå myndighet skulle fullgöra sin delgivningsskyldighet, ansåg de sakkunniga icke erforderliga.

Såsom exempel nämnde de sakkunniga skriftligt meddelande eller telefonpåringning till den som ägde företräda föreningen eller anslag å bestämd plats i verkets lokaler.

Departementschefen anförde (prop. 1937: 128), att vid bifall till förslaget att förhandlingsrätt skulle tillkomma endast erkända organisationer borde föreskrivas, att delgivningsskyldighet skulle finnas endast gentemot de i förhållande till myndigheten förhandlingsberättigade föreningar, som frågan kunde anses röra. Vidare borde delgivningsplikt föreligga endast beträffande frågor av betydelse uteslutande för myndighetens tjänstemän.

Vad angår den i vissa remissyttranden berörda frågan om förhandlingar angående remisser yttrade departementschefen, att förhandlingsrätt gentemot viss myndighet beträffande en till myndigheten remitterad fråga borde föreligga endast, om remissen innebar uppdrag att utarbeta förslag till bestämmelser uteslutande för myndighetens egna tjänstemän. I övrigt borde förhandlingar ej alls få föras i anledning av en till viss myndighet gjord remiss.

Vad departementschefen anfört föranledde icke något uttalande av andra lagutskottet.

1948 års förhandlingsrättskommitté har, såsom i det föregående antytts, förordat, att delgivningsplikten avskaffas. Kommittén har anfört, att förhandlingsväsendet på den privata arbetsmarknaden fungerar väl trots avsaknaden av såväl auktorisation som delgivningsskyldighet. I förhandlingsrätten ingår såsom ett naturligt moment, att nya eller ändrade anställningsvillkor icke fastställas utan kontakt med de organisationer, som företräder ett mera betydande antal av berörda arbetstagare. Enligt kommitténs övertygelse skulle tjänstemannaorganisationernas intressen icke obehörigen åsidosättas, även om delgivningsplikten formellt skulle försvinna.

I departementspromemorian uttalas, att om man i nuvarande läge icke ifrågasätter så genomgripande ändringar i förhandlingsrätten, som förhandlingsrättskommittén föreslagit, bör delgivningsplikten utan större olägenheter kunna bibehållas.

I promemorian framhålles emellertid, att det är angeläget att fullgörandet av delgivningsplikten i möjligaste mån underlättas för myndigheterna. Av 1936 års betänkande framgår, att man tänkt sig att denna skyldighet skulle kunna fullgöras helt formlöst. Såsom exempel nämnde de sakkunniga bl. a. anslag på bestämd plats i verkets lokaler. Då det i åtskilliga fall synes förekomma att myndighet anses vara skyldig att fullgöra delgivningsplikten skriftligen, föreslås i promemorian att i förhandlingsrättskungörelsen skall uttryckligen angivas, att ifrågavarande skyldighet må fullgöras genom anslag eller på annat lämpligt sätt.

I vissa yttranden över departementspromemorian har uttalats, att delgivningsskyldigheten bör helt avskaffas, om auktorisationstvånget slopas. Å andra sidan har *Statstjänstemännens riksförbund* ansett, att delgivningsskyldighet bör föreligga i full utsträckning och fullgöras skriftligen i förhållande till de föreningar, som tillerkänts förhandlingsrätt. *Sveriges akademikers centralorganisation* motsätter sig icke en uppmjukning av delgivningsplikten under förutsättning att det icke sker till förfång för de anställda. Att så skulle kunna bli fallet för den händelse denna skyldighet endast fullgöres genom anslag förefaller emellertid organisationen sannolikt. Frågan bör enligt organisationens mening regleras genom överläggningar mellan de berörda parterna. *Tjänstemännens centralorganisation* anför, att den redaktionella ändring i förhandlingsrättskungörelsen, som i förevarande hänseende förordats i departementspromemorian, knappast är av större betydelse. Enligt organisationens åsikt bör av författningstexten klart framgå, att myndighet har möjlighet att med personalorganisation träffa särskild överenskommelse om i vilka former delgivningen skall ske. *Statstjänarkartellen* anser, att fullgörandet av delgivningsplikten på annat sätt än genom anslag bör bli föremål för överenskommelse mellan myndigheten och vederbörande personalorganisation. *Flertalet remissinstanser* har tillstyrkt eller lämnat utan erinran vad i departementspromemorian föreslagits i fråga om delgivningsplikten.

Departementschefen.

Departementschefen berör till en början de *allmänna synpunkter*, som anförts i vissa yttranden över departementspromemorian, och erinrar därvid om att vid remissbehandlingen av det betänkande, som avgivits av 1948 års förhandlingsrättskommitté, flertalet remissinstanser uttalat, att kommitténs förslag icke syntes ägnat att läggas till grund för lagstiftning i ämnet. I samband härmed uttalar departementschefen:

»Med hänsyn till vad sålunda förekommit vid remissbehandlingen av kommitténs förslag bör detta underkastas en ingående översyn. I samband med att en dylik fortsatt undersökning kommer till stånd måste emellertid de olika frågeställningar, som inrymmes i det omfattande problemkomplex förhandlingsrättsfrågorna utgör, närmare klarläggas. Sålunda måste till en början utredas de konstitutionella förutsättningar, som finnes för en utvidgning av förhandlingsrätten, och vidare bör bl. a. ingående undersökas de praktiska konsekvenser, som en mera fullständig förhandlingsrätt kan medföra icke blott i organisatoriskt hänseende för staten och kommunerna utan också för de i offentlig tjänst anställda. Härvid kommer även oavsämlighetsprincipen i beaktande. Utan att förutsättningarna i angivna och andra hänseenden klarlagts kan en fortsatt utredning om revision av förhandlingsrätten för stats- och kommunaltjänstemännen enligt min mening icke med framgång bedrivas.»

I avvaktan på en sådan utredning hade, fortsätter departementschefen, de i departementspromemorian berörda problemen upptagits till övervägande och särskild behandling.

Vad beträffar *auktorisationstvangen* anför departementschefen bl. a.:

»Vad vid remissbehandling av promemorian förekommit bestyrker helt uttalandet i promemorian, att de skiftande förhållandena inom olika grenar av statsförvaltningen torde göra det svårt att företa en verklig prövning av en organisations representativitet eller att utforma enhetliga regler för det statliga verksamhetsområdet om när tillräcklig representativitet skall anses föreligga. Belysande i detta hänseende är överståthållarämbetets yttrande. Därifrån framhålles, att kravet på viss representativitet icke torde kunna anslutas till totalantalet tjänstemän hos visst verk utan snarare till antalet inom viss grupp av tjänstemän hos verket samt att redan fastställandet av en sådan gruppering förefaller att innebära uppenbara vanskligheter. Ej heller har i något av de remissyttrandena, vari auktorisationstvangen bibehållande förordats, framlagts hållbara förslag om hur dylika representativitetsregler bör utformas.

För auktorisationstvangen bibehållande har anförts, att risk föreligger för ökad organisationssplittring och därmed ökad arbetsbörda för myndigheterna, om detta tvång upphäves. Såsom generalpoststyrelsen framhållet är det väl icke osannolikt att ett upphävande av nu gällande begränsningar i möjligheten att erhålla förhandlingsrätt till en början kan leda till en viss ökning av antalet organisationer, men i likhet med nämnda ämbetsverk anser jag det icke säkert att detta kommer att bli fallet på längre sikt. I anslutning härtill bör också beaktas, att myndigheterna särskilt under senare år icke synes ha motsatt sig att upptaga överläggningar med organisationer, som ej sökt eller erhållit formell förhandlingsrätt.

På grund av vad sålunda anförts finner jag mig böra förorda, att kravet på erkännande såsom villkor för att organisation av tjänstemän skall erhålla förhandlingsrätt gentemot statlig myndighet upphäves. Skulle mot förmodan allvarliga olägenheter uppstå härigenom, bör hinder givetvis icke föreligga att upptaga problemet till förnyat övervägande utifrån då föreliggande förutsättningar.»

Därest auktorisationstvangen slopas bör enligt departementschefen av praktiska skäl krävas, att förening, som önskar utöva förhandlingsrätt gentemot viss myndighet, gör anmälan därom till myndigheten och därvid lämnar vissa uppgifter om föreningen. I enlighet med vad i promemorian förordats borde vidare den rättsverkan, som av Kungl. Maj:t meddelat erkännande medfört, upphöra i och med auktorisationstvangen upphävande.

Den i departementspromemorian föreslagna inskränkningen i förhandlingsrätten, att förhandlingsrätt skall tillkomma endast organisation, som äger företräda tjänstemän *i alla de frågor, varom förhandling må äga rum*, biträdes av departementschefen.

Beträffande den andra i promemorian föreslagna inskränkningen, nämligen att myndighet icke skall vara skyldig att beträffande en och samma tjänstemannagrupp förhandla med *varandra över- och underordnade organisationer*, anför departementschefen bl. a.:

»Även om betydelsen av detta förslag med hänsyn till organisationernas frihet att själva bestämma sammansättningen av sina förhandlingsdelegationer icke bör överskattas, torde det dock vara ägnat att för myndigheterna underlätta förhandlingsförfarandet. På grund härav och då det närmast är en intern föreningsangelägenhet med vilken av ifrågavarande organisationer förhandlingarna skall föras anser jag mig böra tillstyrka en bestämmelse av det i promemorian föreslagna innehållet. Med hänsyn till vad från vissa remissinstansers sida uttalats i fråga om önskvärdheten av att myndighet skall äga möjlighet att förhandla med över- och underordnad organisation, som senare anmält sin önskan att utöva förhandlingsrätt, vill jag framhålla, att det givetvis står myndighet fritt att upptaga formlösa överläggningar med sådan organisation.»

I fråga om *delgivningsskyldigheten* anför departementschefen till en början, att han i likhet med en del remissinstanser är av den uppfattningen, att delgivningsskyldigheten utan större olägenheter kunde avskaffas. I fortsättningen yttrar han i denna fråga:

»Med hänsyn till att i förevarande sammanhang endast förordas mindre genomgripande ändringar i förhandlingsrätten, torde emellertid delgivningsskyldigheten kunna bibehållas i den begränsade omfattning som den för närvarande har. Jag anser dock, att i författningstexten bör uttryckligen anges att delgivningsskyldigheten må fullgöras genom anslag i myndighetens lokal eller på annat lämpligt sätt. I anledning av vad från personalorganisationernas sida anförts vill jag framhålla, att det står vederbörande myndighet fritt att med organisation träffa överenskommelse om hur delgivning skall ske. Det bör dock samtidigt understrykas, att myndighet icke är skyldig att åtaga sig en delgivningsplikt, som är mera omfattande eller i fråga om formerna mera betungande än som i förhandlingsrättskungörelsen avses.»

Av spörsmål, som icke berörts i promemorian men upptagits till behandling i remissyttrandena, förklarar departementschefen sig biträda vad telestyrelsen föreslagit därom, att skyldighet att föra *protokoll* vid muntlig förhandling skall föreligga endast om detta påfordras.

I anledning av vad som vid remissbehandlingen förekommit i fråga om förhandlingar beträffande *frågor, i vilka myndighet skall avge yttrande* eller göra framställning till Kungl. Maj:t eller departement, framhåller departementschefen:

»En bestämd skillnad föreligger mellan det fall att myndighet anmodats avge yttrande över ett förslag eller en framställning och det fall att myndighet anmodats att utarbета förslag till bestämmelser utslutande för myn-

dighetens egna tjänstemän. Att i sistnämnda fall göra förhandlingsrätten beroende av myndighetens eget avgörande synes icke böra förekomma. Där-
emot föreligger icke, såsom jämväl i promemorian understrukits, förhand-
lingsrätt i förstnämnda fall och givetvis ej heller delgivningsskyldighet.»

Utskottet.

Frågan om stats- och kommunaltjänstemännens förhandlingsrätt har se-
nast utretts genom 1948 års förhandlingsrättskommitté. De förslag kommit-
tén framlagt har efter remissbehandling ansetts böra underkastas en grund-
lig översyn. Genom förevarande proposition har vissa frågor som berör stats-
tjänstemännen utbrutits och förslag framlagts till ändringar i kungörelsen
angående förhandlingsrätt för statens tjänstemän. Någon ändring i den för-
handlingsrätt som tillkommer kommunala tjänstemän åsyftas icke. De beträf-
fande statstjänstemännen föreslagna ändringarna är av begränsad räckvidd
och närmast av formell art. Utskottet förutsätter, att utredningen beträf-
fande hela det problemkomplex, som frågan om stats- och kommunaltjänste-
männens förhandlingsrätt utgör, fullföljes.

I propositionen föreslås, att kravet på Kungl. Maj:ts erkännande för att
sammanslutning av statstjänstemän skall erhålla förhandlingsrätt, skall
slopas och att förhandlingsrätt i princip skall tillkomma varje förening som
omfattar statstjänstemän. Kungl. Maj:t har, då förening av statstjänstemän
ansökt om förhandlingsrätt, alltsedan den i utlåtandet omnämnda decharge-
debatten år 1938, regelmässigt icke ingått i prövning av föreningens storlek
eller representativitet utan bifallit ansökningen, om denna blott varit formellt
i ordning. Slopandet av auktorisationstvånget innebär därför i sak närmast
en kodifiering av den praxis Kungl. Maj:t tillämpat. Den i sådant syfte före-
slagna författningsändringen föranleder icke någon erinran av utskottet.

I samband med slopandet av auktorisationstvånget föreslås en allmän in-
skränkning i förhandlingsrätten av innebörd, att myndighet icke skall vara
skyldig att beträffande en och samma tjänstemannagrupp förhandla med
varandra över- eller underordnade organisationer. Utskottet biträder försla-
get härom. I likhet med departementschefen anser utskottet, att frågan,
huruvida det bör ankomma på över- eller underordnad organisation att föra
förhandling, är en intern föreningsangelägenhet. Det bör därför ankomma
på organisationerna att lösa denna fråga.

Vad i propositionen i övrigt föreslagits föranleder ej någon erinran eller
särskilt uttalande av utskottet.

På grund av vad sålunda anförts får utskottet hemställa,

att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t som sin
mening giva till känna vad utskottet anført.

Stockholm den 11 mars 1954.

På andra lagutskottets vägnar:

DAVID NORMAN.

Vid detta ärendes behandling har närvarit

Från första kammaren: herrar Norman, Sten, Sunne, Lundgren, Huss och Grönkvist;

från andra kammaren: herrar Nilsson i Göteborg, Lundberg, fru Ewerlöf*, fröken Sandell, herrar Rimmerfors*, Larsson i Hedenäset och fru Eriksson i Ängelholm.

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.