

Nr 30

Utlåtande i anledning av väckta motioner om översyn av reglerna för förhandlings- och avtalsrätt för tjänstemän i offentlig förvaltning.

Andra lagutskottet har behandlat två inom riksdagen väckta, till lagutskott hänvisade motioner, nr I: 360 i första kammaren av herr Åkerlund *m. fl.* och nr II: 444 av herr Nordstrandh *m. fl.*

I motionerna, vilka är likalydande, har yrkats, »att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställer om översyn av gällande system för förhandlings- och avtalsrätt för tjänstemän i offentlig förvaltning och att, därest detta föranleder ändring i gällande lagstiftning, förslag härom måtte föreläggas riksdagen».

Beträffande de skäl motionärerna anfört till stöd för sitt yrkande får utskottet, i den mån redogörelse därför inte lämnas i det följande, hänvisa till motionen I: 360.

Gällande ordning

År 1965 beslöt statsmakterna att tillerkänna de offentliga tjänstemännen lagstadgad förhandlingsrätt. Enligt den lagstiftning som trädde i kraft den 1 januari 1966 fick dessa tjänstemän samma rätt som övriga arbetstagar att genom sina organisationer förhandla och sluta kollektivavtal om lön och andra ekonomiska anställningsvillkor. Vissa inskränkningar i avtalsrätten gjordes. I 3 § statstjänstemannalagen den 3 juni 1965 föreskrives att avtal inte får träffas om inrättande eller indragning av tjänst, myndighets arbetsuppgifter, arbetstidens förläggning, anställnings- eller arbetsvillkor som regleras i lagen m. m. Avtal kan däremot träffas om lönebe- lopp, lönesystemets allmänna uppbyggnad, lönegradsplacering av tjänst samt om övriga ekonomiska och därmed jämförliga förmåner som är för- enade med tjänsten, såsom pension, semester, arbetstidens längd, övertids- ersättning, traktamente m. m.

För att det parlamentariska inflytandet på förhandlingarna om de of- fentliga tjänstemännens löner skulle förstärkas och för att definitiva ställ- ningstaganden till avtal med personalorganisationerna skulle kunna ske utan nämnvärd tidsutdräkt inrättades under våren 1965 riksdagens löne- delegation. Denna har enligt 62 § regeringsformen till uppgift att rådplåga med den statsrådsledamot, som Konungen förordnar därtill, i förhand- *Bihang till riksdagens protokoll 1967. 9 saml. 2 avd. Nr 30*

lingsfrågor rörande anställningsvillkor för statens arbetstagare samt att på riksdagens vägnar godkänna överenskommelser som träffas i sådana frågor. Delegationens befogenhet att fatta beslut på riksdagens vägnar omfattar endast det fall att delegationen godkänner en förhandlingsöverenskommelse som Kungl. Maj:t eller, då det är fråga om riksdagen eller dess verk, annat behörigt organ biträtt och underställt delegationen för godkännande. En överenskommelse som delegationen anser sig inte böra godkänna Kungl. Maj:t förelägga riksdagen för prövning i vanlig ordning.

Begäran om anslag för att infria en godkänd överenskommelse måste ske genom proposition till riksdagen.

Den 1 juli 1965 inrättades statens avtalsverk. Till detta verk koncentrerades huvuddelen av den statliga förhandlingsverksamheten i löne- och anställningsfrågor. Verket skall föra förhandlingarna självständigt. Det förutsattes dock att verket behöver kontakter med företrädare för regeringen. Sälunda kan inte den statsrådsledamot som fått i uppdrag att rådpläga med riksdagens löne delegation fullgöra detta uppdrag, om verket inte informerar honom före rådplägningen. Avtalsverket förhandlar för statens tjänstemän och för arbetare vid statliga verk och för såväl tjänstemän som arbetare vid vissa statliga bolag. Enligt lagen den 3 december 1965 om ställföreträdare för kommun vid vissa avtalsförhandlingar m. m. skall avtalsverket också företräda kommuner och vissa andra icke-statliga offentliga arbetsgivare i förhandlingar om kollektivavtal m. m. Kollektivavtal om anställnings- eller arbetsvillkor som tillhör Kungl. Maj:ts eller riksdagens prövning skall verket sluta under förbehåll om Kungl. Maj:ts godkännande.

Enligt 15 § statstjänstemannalagen och 3 § kommunaltjänstemannalagen den 3 juni 1965 får, om ej annat följer av lag eller avtal, lockout eller strejk vidtas vid konflikter om sådant anställnings- eller arbetsvillkor som kan bestämmas genom avtal. I övrigt är stridsåtgärd som berör bestående anställningsförhållande inte tillåten. Efter mönster av det mellan LO och SAF träffade Saltsjöbadsavtalet har staten och kommunförbunden träffat huvudavtal med de offentliga tjänstemännens huvudorganisationer. Enligt dessa avtal får stridsåtgärd inte vidtas på tjänstemannasidan utan att åtgärden blivit beslutad eller medgiven av vederbörande huvudorganisation. Part som anser att konflikt är ägnad att otillbörligt störa viktiga samhällsfunktioner kan begära förhandlingar med motparten. Om enighet ej uppnås vid förhandlingarna äger part hänskjuta frågan till en särskild nämnd — statstjänstemannanämnden på det statliga området och centrala nämnden på det kommunala. Nämnderna är paritetiskt sammansatta och varje ledamot har en röst. Fredsplikt råder under två eller längst tre veckor från det frågan hänskjutits till nämnden. Nämndens beslut är inte bindande för parterna utan tjänar som en rekommendation. Erfarenheterna från motsvarande avtal på den enskilda arbetsmarknaden visar emellertid att nämndens beslut torde få stor betydelse för parternas ställningstagande.

Motionerna

Mot bakgrund av erfarenheterna från 1966 års avtalsförhandlingar ställer motionärerna frågan om inte en översyn av kollektivavtalssystemet för tjänstemän i offentlig förvaltning kan få detta att fungera smidigare. Motionärerna riktar kritik mot gällande ordning på två punkter. Den ena gäller frågan om fördelningen av kompetens och ansvar mellan de organ som agerar på den statliga arbetsgivarsidan, den andra gäller möjligheterna att förhindra samhällsfarliga konflikter utan att tjänstemännens rätt åsidosättes.

I den förstnämnda frågan anför motionärerna bl. a. följande:

— — — Viss oklarhet föreligger synbarligen i fråga om fördelningen av kompetens och ansvar mellan de organ som agerar på den statliga sidan vid tjänstemannaförhandlingar. Organisationerna har att förhandla med statens avtalsverk, men i bakgrunden för detta skymtar civilministern, kanske också finansministern. Jämlikt regeringsformen § 62 har civilministern i sin tur att hålla kontakt med riksdagens lönedelegeration, vars uppgift är inte bara att rådgöra med honom utan dessutom att å riksdagens vägnar godkänna överenskommelse som träffats i förhandlingsfrågor. Arbetstagarparten kommer således icke i direkt kontakt med de instanser som i realiteten har avgörandet på statens sida, en omständighet som självfallet inte bara medför tidsutdräkt utan även i övrigt kan försvåra förhandlingarna.

Ur förhandlingsteknisk synpunkt kan — — — vägande invändningar riktas mot denna ordning. — — —

Motionärerna framhåller för egen del att det är av betydelse att statens avtalsverk i praktiken bibehåller sin tänkta karaktär som ett självständigt förvaltningsorgan med fullmakt att snabbt fatta bindande beslut.

I den andra frågan framhåller motionärerna att det i och för sig är orimligt att den offentliga verksamheten skall kunna sättas ur spel till följd av intressekonflikter, kanske av relativt begränsad ekonomisk betydelse för parterna själva. Å andra sidan får man vara beredd på sådana konflikter. Visserligen skall enligt huvudavtalet mellan staten och tjänstemannaorganisationerna samhällsfarliga konflikter hänvisas för överläggningar inom statstjänstemannanämnden. Definitionen i avtalen på samhällsfarlig konflikt är emellertid vag och opreciserad. Dessutom kan nämnden endast utfärda rekommendationer och inte träffa för parterna bindande beslut. Kan en samhällsfarlig konflikt inte undvikas eller hävas på denna väg, återstår — anför motionärerna — intet annat än tjänstepliktslagstiftning. De fortsätter:

Det har emellertid icke beaktats att en tjänstepliktslagstiftning icke i och för sig löser de intressefrågor varom konflikt råder. De aktuella anställningsvillkoren måste dock fixeras. Och detta bör självfallet helst ske i sådana former att beslutet icke framstår som ett uttryck bara för staten- arbetsgivarens makt utan i möjligaste mån är ägnat att upprätthålla förtroende mellan parterna. Därför synes det vara befogat att undersöka, om icke metoder för lösning av den bakomliggande intressekonflikten i nu be-

rörda läge kan finnas, vilka medför att principen om jämställdhet mellan parterna icke blir åsidosatt. Utan en dylik anordning blir statens övervikt i maktställning — som ju avser ekonomiska förhållanden vilka klart ligger inom avtalsområdet — så accentuerad att det kan ifrågasättas, om kollektivavtalsreglering bör förekomma för tjänstemän på områden, där konflikt ej kan godtagas.

Motionärerna påpekar avslutningsvis att man vid översynen av stats-tjänstemännens förhandlings- och avtalsrätt även bör uppmärksamma motsvarande förhållanden på det kommunala området.

Beslutad utredning i ämnet

Sedan kollektivavtalssystemet för statstjänstemän m. fl. prövats i praktiken vid den senaste avtalsomgången har fråga uppkommit om en översyn för att utröna hur systemets olika delar fungerar och hur man på bästa sätt skall kunna dra nytta av de erfarenheter som hittills gjorts.

I anledning av enkla frågor i andra kammaren uppgav chefen för civildepartementet den 26 januari i år att han inom den närmaste tiden avsåg att föreslå en översyn av förhandlingsrättssystemet. Genom Kungl. Maj:ts beslut den 7 april 1967 har civilministern erhållit bemyndigande att tillkalla särskilda sakkunniga för att verkställa en utredning av vissa frågor i förhandlingsrättssystemet för de offentliga tjänstemännen. I direktiven för utredningsarbetet uttalar civilministern bl. a. följande:

De sakkunniga bör undersöka hur kollektivavtalssystemet hittills fungerat. Vid dessa undersökningar bör utredningen hålla nära kontakt med statens avtalsverk och de statsanställdas huvudorganisationer. De sakkunniga bör även följa utvecklingen av förhandlingsverksamheten under den tid utredningen pågår.

De sakkunniga bör även undersöka vilka konsekvenser det kan få för riksdagens budgetreglerande verksamhet om man slopar systemet med en särskild proposition till riksdagen med begäran om anslag för att infria avtal som godkänts av lönelegationen.

De sakkunniga bör vidare mot bakgrunden av de erfarenheter som hittills gjorts överväga frågan om relationerna på arbetsgivarsidan mellan avtalsverket, regeringen, riksdagens lönelegation och riksdagen. Härvid bör de främst undersöka hur kontakterna mellan de olika organen på arbetsgivarsidan fungerar och överväga om någon ändring bör göras. Samtidigt bör de undersöka hur relationerna mellan avtalsverket och övriga myndigheter fungerat och överväga om någon ändring bör ske av nuvarande praxis när det gäller myndigheternas medverkan i förhandlingsarbetet.

De sakkunniga bör med stöd av de erfarenheter som kan vinnas under dessa undersökningar lägga fram förslag till de ändringar i nuvarande system som utredningen anser nödvändiga. De sakkunniga bör vara oförhindrade att ta upp även andra frågor av samma karaktär som de nu nämnda och att lägga fram förslag successivt under utredningsarbetets gång.

Utskottet

Mot bakgrund av erfarenheterna från föregående års avtalsrörelse hemställas i förevarande motioner om en översyn av förhandlings- och avtalsrättssystemet för de offentliga tjänstemännen. I motionerna efterlyses klarare regler beträffande fördelningen av kompetens och ansvar mellan de olika organ som agerar på arbetsgivarsidan. Frågan om möjligheterna att förhindra samhällsfarliga konflikter utan åsidosättande av tjänstemännens rätt aktualiseras också. Enligt motionärernas mening är det angeläget att söka tillskapa en sådan ordning att den bakom en samhällsfarlig konflikt liggande intressetvisten kan lösas utan avkall på principen om de förhandlande parternas jämställdhet.

Genom beslut den 7 april i år har Kungl. Maj:t bemyndigat chefen för civildepartementet att tillkalla särskilda sakkunniga för att utreda vissa frågor i förhandlingsrättssystemet för de offentliga tjänstemännen. Enligt utredningsdirektiven har de sakkunniga att undersöka hur kollektivavtalssystemet hittills fungerat och hur det kommer att fungera under den tid som utredningsarbetet pågår. De sakkunniga skall överväga frågan om relationerna på arbetsgivarsidan mellan avtalsverket, regeringen, riksdagens löne-delegation och riksdagen. Därvid skall de främst undersöka hur kontakterna mellan de olika organen fungerat och överväga om någon ändring bör göras. Med stöd av de erfarenheter som kan vinnas under dessa undersökningar skall de sakkunniga lägga fram förslag till de ändringar i nuvarande system som utredningen anser nödvändiga.

Utskottet kan sålunda konstatera att åtgärder redan är vidtagna för att utredning i ämnet skall komma till stånd. Vid sådant förhållande torde något initiativ från riksdagens sida inte vara erforderligt. Det kan förutsättas att de sakkunniga under sitt arbete tar upp inte endast frågan om kompetensfördelningen mellan de olika organen på arbetsgivarsidan utan även frågor som angår samhällsfarliga konflikter.

Under hänvisning till vad sålunda anförts får utskottet hemställa, att förevarande motioner, I: 360 och II: 444, icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 18 april 1967

På andra lagutskottets vägnar:

AXEL STRAND

Vid detta ärendes behandling har närvarit

från första kammaren: herr Strand, fru Carlqvist, herrar Lars Larsson, Hübinette, fru Hamrin-Thorell, fru Nilsson, herr Erik Filip Petersson och fru Elvy Olsson;

från andra kammaren: herrar Anderson i Sundsvall, Bengtsson i Varberg, fröken Sandell, herrar Johansson i Södertälje, Fredriksson, Ringaby, Jonsson och Larsson i Öskeviksby.