

Nr 52

Utlåtande i anledning av Kungl. Maj:ts proposition med förslag till lag om ändring i statstjänstemannalagen (1965: 274), m. m., jämte motion i ämnet.

Genom en den 3 april 1970 dagtecknad proposition, nr 72, vilken hänvisats till lagutskott och behandlats av andra lagutskottet, har Kungl. Maj:t, under åberopande av propositionen bilagda utdrag av statsrådsprotokollet över finansärenden och lagrådets protokoll, föreslagit riksdagen att antaga vid propositionen fogade förslag till lag om ändring i statstjänstemannalagen (1965: 274) och lag om ändring i lagen (1965: 576) om ställföreträdare för kommun vid vissa avtalsförhandlingar m. m.

I samband med propositionen har utskottet behandlat en i ämnet väckt motion, I: 1213 av herr *Ernulf*.

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att statstjänstemannalagen (1965: 274) skall ändras så att den kommer att gälla även justitieråd, regeringsråd och justitiekanslern.

Vidare föreslås ändrad utformning av det i lagen intagna förbudet för tjänsteman att inneha bisyssla som kan rubba förtroendet för hans opartiskhet i tjänsten. Syftet med ändringen är bl. a. att det klart skall komma till uttryck att man skall beakta också risken för sådan förtroendeskada som hänför sig till annan tjänsteman vid samma myndighet eller till myndigheten själv.

I propositionen föreslås slutligen en ändring i lagen (1965: 576) om ställföreträdare för kommun vid vissa avtalsförhandlingar m. m. När statens avtalsverk företräder kommun vid domstol, skall kommunen enligt förslaget bli skyldig att ersätta staten dess kostnad med anledning härav.

Av propositionen återges i det följande endast författningsförslagen. I övrigt får utskottet hänvisa till propositionen.

1) Förslag

till

Lag

om ändring i statstjänstemannalagen (1965:274)

Härigenom förordnas, att 1, 10, 13, 27, 29 och 38 §§ statstjänstemannalagen (1965:274) skall ha nedan angivna lydelse.

(Nuvarande lydelse)

(Föreslagen lydelse)

1 §.

Denna lag — — — — — såsom arbetstagare.

Lagen gäller icke statsrådets, *högs-
ta domstolens eller regeringsrättens*
ledamöter, *justitiekanslern* eller
riksdagens ombudsmän. Den är ej
heller tillämplig på den som innehar
eller uppehåller prästerlig tjänst.

Lagen gäller icke statsrådets leda-
möter eller riksdagens ombudsmän.
Den är ej heller tillämplig på den
som innehar eller uppehåller präster-
lig tjänst.

Lagens bestämmelser — — — — — ej anges.

10 §.

Tjänsteman skall — — — — — hans tjänsteutövning.
Oberoende av — — — — — förman bestämmer.

*Om justitieråds och regeringsråds
allmänna åligganden i tjänsten före-
skrivs i regeringsformen och med
stöd därav meddelade författningar.*

13 §.

Tjänsteman må ej *åta sig* upp-
drag eller utöva verksamhet som
kan rubba förtroendet till hans *oväld*
i tjänsteutövningen. Närmare be-
stämmelser härom meddelas för vis-
sa fall i lag och i övrigt av Konung-
en.

Tjänsteman må ej *inneha* anställ-
ning eller uppdrag eller utöva verk-
samhet som kan rubba förtroendet
till hans *eller annan tjänstemans*
opartiskhet i tjänsteutövningen *eller*
skada myndighetens anseende. När-
mare bestämmelser härom meddelas
för vissa fall i lag och i övrigt av
Konungen.

(Nuvarande lydelse)

(Föreslagen lydelse)

27 §.

Tjänsteman som — — — — — omedelbart hävas.

Beslut om avstängning enligt första stycket eller om läkarundersökning som avses där meddelas i fråga om tjänsteman, som icke kan dömas till disciplinstraff, av Konungen och eljest av myndighet som Konungen bestämmer. I sådant ärende skola bestämmelserna i 23 § andra stycket iakttagas. Tillfälle skall beredas tjänstemannen att skriftligen eller, om han påfordrar det eller det eljest finnes lämpligt, muntligen uttala sig i ärendet. Därvid äger han anlita biträde som med hänsyn till redbarhet, insikter och tidigare verksamhet finnes lämplig för uppdraget.

Närmare bestämmelser — — — — — av Konungen.

29 §.

Tjänsteman må — — — — — denna lag.

Om skiljande från tjänsten av justitieråd eller regeringsråd på grund av ämbetsbrott eller efter anmälan av riksdagen föreskrives i regeringsformen.

38 §.

Om anställnings — — — — — Konungen bestämmelser.

Om förbud för justitieråd och regeringsråd att tillika inneha eller utöva annan statlig tjänst föreskrives i regeringsformen.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1970.

2) Förslag

till

Lag**om ändring i lagen (1965:576) om ställföreträdare för kommun vid vissa avtalsförhandlingar m. m.**

Härigenom förordnas, att 5 § lagen (1965:576) om ställföreträdare för kommun vid vissa avtalsförhandlingar m. m. skall ha nedan angivna lydelse.

*(Nuvarande lydelse)**(Föreslagen lydelse)***5 §.**

I tvist ----- statens avtalsverk.

När avtalsverket enligt första stycket företräder kommun vid domstol, skall kommunen ersätta staten dess kostnad med anledning härav.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1970. Äldre lag gäller fortfarande beträffande mål som anhängiggjorts före ikraftträdandet.

Motionen

I motionen I: 1213 hemställs

»1. att utskottet föreslår riksdagen att — med anmälan att proposition nr 72 inte kunnat oförändrad godtagas —

dels för sin del besluta att 1 § andra stycket statsjänstemannalagen erhåller sådan lydelse att högsta domstolens och regeringsrättens ledamöter fortfarande undantages från lagens tillämpningsområde, och

dels att i 27 § samma lag införes ett stadgande att beslut av Konungen enligt andra stycket får meddelas beträffande ledamot av högsta domstolen eller regeringsrätten endast om den domstol ledamoten tillhör gjort framställning härom;

2. att utskottet måtte utarbeta erforderlig lagtext.»

Utskottet

Genom 1965 års förhandlingsrättsreform fick statliga och kommunala tjänstemän samma rätt att kollektivt förhandla med arbetsgivaren om sina anställningsvillkor som tidigare tillkom arbetstagare i allmänhet. Samtidigt meddelades grundläggande bestämmelser om statstjänstemännens rättsställning i en särskild lag, statstjänstemannalagen (StjL). Medan ändringen i fråga om förhandlingsrätten avsåg alla offentliga tjänstemän, undantogs från StjL:s tillämpningsområde bl. a. justitieråd, regeringsråd och justitiekanslern.

I förevarande proposition föreslås att StjL ändras så att den i fortsättningen kommer att omfatta även nyssnämnda tjänstemän. Till grund för propositionen i denna del ligger ett av en särskild utredningsman avgivet betänkande rörande justitieråds, regeringsråds och justitiekanslerns arbetsrättsliga ställning.

I propositionen diskuteras till en början huruvida det finns något behov av lagstiftning för att klargöra den ställning som ifrågavarande tjänstemän efter förhandlingsrättsreformen intar i arbetsrättsligt hänseende. Frågan behandlas mot bakgrund av de olikheter som nu råder mellan dessa tjänstemän och de tjänstemän som omfattas av StjL. Som exempel härpå nämns i första hand de begränsningar i rätten att förhandla och avtala om olika anställningsförhållanden, som stadgas i 3 § StjL. Avtalsområdet i dessa hänseenden är för justitieråd och regeringsråd såsom undantagna från StjL mera vidsträckt än för exempelvis andra ordinarie domare. Vidare påtalas att bestämmelser som motsvarar föreskrifterna i 27 § StjL om avstängning på grund av sjukdom och om skyldighet att underkasta sig läkarundersökning saknas för ledamöter i högsta domstolen och regeringsrätten. Från lagrådets sida framhålls, att för justitieråd och regeringsråd bör meddelas lagbestämmelser bl. a. i frågor som behandlas i 13 § StjL (om bisysslor) och 31—32 §§ StjL (om pensionsavgång på grund av ålder eller sjukdom). Såsom redovisas i propositionen förekommer även i andra hänseenden skiljaktigheter i den arbetsrättsliga regleringen beträffande justitie- och regeringsråd å ena sidan och övriga statstjänstemän å den andra. Motsvarande förhållande anges föreligga beträffande justitiekanslern, vars arbetsrättsliga ställning enligt propositionen för övrigt är behäftad med än större oklarheter än justitie- och regeringsrådets.

De brister som sålunda finns i den nuvarande författningsregleringen har enligt föredragande statsrådet mera teoretiskt än praktiskt intresse. Inte desto mindre är det enligt statsrådet otillfredsställande att låta bristerna bestå, i all synnerhet om de kan avhjälpas utan vidlyftiga lagstiftningsåtgärder. Statsrådet förordar den lagtekniskt enkla lösningen att StjL görs tillämplig även på justitieråd, regeringsråd och justitiekanslern.

Propositionsförslaget i denna del har avstyrkts av lagrådet. Enligt dess mening finns det skäl att anse lockout och strejk vara grundlagsstridiga i

fråga om justitieråd och regeringsråd och att användning av dessa stridsmedel beträffande dessa domare i vart fall inger allvarliga betänkligheter. Lagrådet grundar sin bedömning främst på bestämmelserna i 17 och 18 §§ regeringsformen. Den reella innebörden av dessa är enligt lagrådets mening att det för utövande av domsrätten i högsta instans skall finnas en högsta domstol och en regeringsrätt, bestående av minst tolv resp. minst sju ledamöter. Enligt lagrådet synes det vara oförenligt med bestämmelsernas innebörd att ledamöterna i dessa domstolar genom lockout skulle kunna uteslängas från tjänstgöring med påföljd att domstolarna blott funnes till namnet, eller att ledamöterna genom strejk skulle äga underlåta att tjänstgöra. Reglerna i 15—17 §§ StjL om rätt till fackliga stridsåtgärder m. m. bör därför inte gälla dessa domare. Lagrådet uttalar vidare att frågan härom under alla omständigheter ej synes böra upptagas förrän i samband med en kommande författningsreform.

I den i anledning av propositionen väckta motionen yrkas att högsta domstolens och regeringsrättens ledamöter även fortsättningsvis skall vara undantagna från StjL:s tillämpningsområde. Motionären erinrar bl. a. om vad grundlagberedningen uttalat vid remissbehandlingen av utredningsmannens betänkande, nämligen att frågan om de högsta domarnas arbetsrättsliga ställning har ett visst samband med de högsta domstolarnas ställning i det konstitutionella systemet och att beredningen därför ville förorda att frågan löses först i samband med den författningsreform, som beredningen hade till uppgift att förbereda. Frågan om konstitutionella hinder föreligger mot en strejk eller lockout, som omfattar ledamöter av högsta domstolen eller regeringsrätten, synes enligt motionären så tveksam att grundlagberedningens ställningstagande ej bör föregripas. Eftersom en lösning av frågan dessutom inte kan anses särskilt brådskande finner motionären att StjL — i avbidan på grundlagberedningens överväganden — inte bör göras tillämplig på justitieråd och regeringsråd.

Frågan huruvida det kan anses förenligt med gällande grundlag att fackliga stridsåtgärder kan användas beträffande ledamöterna i de högsta domstolarna diskuteras utförligt i propositionen. Föredragande statsrådet förklarar inledningsvis (prop. s. 46), att han delar utredningsmannens uppfattning att regeringsformens bestämmelser om högsta domstolens och regeringsrättens ledamöter inte i och för sig torde ha en innebörd, som hindrar att StjL görs tillämplig på dem. Denna bedömning hänför sig till såväl 17 och 18 §§ regeringsformen, som enligt utredningsmannen och statsrådet reglerar tillsättandet av tjänster som justitieråd och regeringsråd, som övriga grundlagsstadganden beträffande dessa domare. Statsrådet erinrar vidare om att statsmakterna vid förhandlingsrättsreformen avvisade tanken på att lagstiftningsvägen ingripa i tjänstemännens föreningsrätt. I konsekvens därmed gjordes också lagen om förenings- och förhandlingsrätt tillämplig på alla kategorier av offentliga tjänstemän och således även på justitieråd och regeringsråd. Tillräcklig anledning att nu frånga den sålunda

intagna principståndpunkten anser statsrådet inte föreligga. Som följd härav bör inte heller i förhandlingsrättsligt hänseende ledamot av högsta domstolen eller regeringsrätten placeras i en särställning i förhållande till övriga statstjänstemän. Statsrådet finner det ej heller stå i god överensstämmelse med denna ståndpunkt att beträffande justitieråd och regeringsråd inskränka möjligheterna att dellaga i eller vidtaga fackliga stridsåtgärder. Därtill kommer att frågan enligt statsrådets mening har nästan uteslutande teoretiskt intresse, eftersom det inte torde vara förenligt med den rådande uppfattningen hos berörda parter att justitieråd eller regeringsråd dras in i en arbetskonflikt.

Med de principer som låg bakom 1965 års förhandlingsrättsreform är det enligt utskottets mening inte berättigat att anlägga, att det i vårt land numera skulle anses föreligga grundlagsmässiga hinder för någon grupp av arbetslagare att utnyttja den hos oss sedan länge erkända rätten att i sista hand tillgripa fackliga stridsåtgärder för att hävda sina intressen. Inte heller under förarbetena till förhandlingsrättsreformen synes det från något håll ha ifrågasatts, att de grundlagsbestämmelser som reglerar de viktigaste statsorganens verksamhet skulle utgöra hinder för fackliga stridsåtgärder beträffande tjänsteman hos sådant organ. Något undantag från reformen gjordes inte för någon grupp av tjänstemän och således inte heller för justitieråd eller regeringsråd. För dessa domare föreligger alltså i princip strejkrätt redan nu — oavsett huruvida StjL görs tillämplig på dem eller ej — och även arbetsgivaren har formellt rätt att tillgripa stridsåtgärder i form av lockout.

Med hänsyn till det anförda och till vad föredragande statsrådet uttalat i frågan föreligger enligt utskottets mening inga konstitutionella hinder mot att StjL görs tillämplig på högsta domstolens och regeringsrättens ledamöter utan att undantag samtidigt görs för lagens bestämmelser om arbetskonflikt. Även i övriga hänseenden bör justitie- och regeringsråd omfattas av bestämmelserna i StjL och därigenom i princip få samma arbetsrättsliga ställning som andra grupper av statstjänstemän.

I motionen hävdas att en eventuell lagändring bör anstå i avbidan på resultatet av pågående arbete med en författningsreform. Som föredragande statsrådet framhåller kan en lösning av den diskuterade frågan emellertid inte anses föregripa en kommande författningsrevision. I likhet med statsrådet anser utskottet därför anledning saknas att ytterligare uppskjuta ett ställningstagande i frågan.

Utskottet godtar även de skäl, som i propositionen anförts för att StjL görs tillämplig på justitiekanslern.

Med hänvisning till det anförda tillstyrker utskottet förslaget att göra StjL tillämplig på nämnda befattningshavare. I enlighet härmed avstyrks motionsyrkandet i motsvarande del.

Det framlagda författningsförslaget innebär bl. a., att även föreskrif-

terna i 27 § StjL om avstängning på grund av sjukdom och om skyldighet att underkasta sig läkarundersökning blir tillämpliga på justitieråd och regeringsråd. Under remissbehandlingen av utredningsmannens betänkande på denna punkt framkom olika meningar i frågan om vem beslutbefogenheten skulle tillkomma i sådana ärenden. Lagrådet har för sin del ingen direkt invändning mot propositionsförslaget att själva beslutet — liksom nu är fallet beträffande exempelvis andra ordinarie domare — fattas av Kungl. Maj:t i statsrådet. Enligt lagrådets mening bör emellertid beslutsbefogenheten göras beroende av att framställning i saken görs av vederbörande domstol. Motionen innehåller ett yrkande av samma innebörd.

Enligt uttalande i propositionen (s. 50) förutsätter föredragande statsrådet att i de ärenden enligt 27 § StjL, som avser justitieråd eller regeringsråd, samråd kommer att ske med vederbörande domstol. Därmed torde enligt utskottet syftet med motionsyrkandet i allt väsentligt vara tillgodosett. Utskottet avstyrker motionen även i denna del.

Utöver vad ovan anförts har de i propositionen framlagda författningsförslagen eller föredragande statsrådets anförande inte givit utskottet anledning till erinran eller särskilt uttalande.

Med hänvisning till det anförda får utskottet hemställa

A. att riksdagen — med avslag på motionen I: 1213 i motsvarande del — antager 1, 10, 29 och 38 §§ i det vid propositionen fogade förslaget till lag om ändring i statstjänstemannalagen (1965: 274);

B. att riksdagen — med avslag på motionen I: 1213 i övrigt — antager 27 § i förslaget till lag om ändring i statstjänstemannalagen;

C. att riksdagen antager övriga delar av förslaget till lag om ändring i statstjänstemannalagen; samt

D. att riksdagen antager det vid propositionen fogade förslaget till lag om ändring i lagen (1965: 576) om ställföreträdare för kommun vid vissa avtalsförhandlingar m. m.

Stockholm den 19 maj 1970

På andra lagutskottets vägnar:

AXEL STRAND

Vid detta ärendes behandling har närvarit:

från första kammaren: herrar Strand (s), Lars Larsson (s)*, Dahlberg (s), Österdahl (fp), Ivar Andersson (s)* och fröken Pehrsson (cp)*;

från andra kammaren: fröken Sandell (s), herr Gustavsson i Alvesta (cp), fröken Wetterström (m)*, herr Fredriksson (s), fru Sigurdson (s), herrar Gadd (s), Olsson i Mölndal (s)* och Romanus (fp).

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.

Reservationer

I

vid utskottets hemställan under A. av herr *Österdahl* (fp), fröken *Pehrsson* (cp), herrar *Gustavsson* i Alvesta (cp) och *Romanus* (fp), vilka ansett

dels att det avsnitt av utskottets yttrande, som börjar på sid. 7 med orden »Med de» och slutar med orden »motsvarande del» bort ersättas med text av följande lydelse:

»Utskottet tar inte nu ställning till frågan om förslaget att låta stats-tjänstemannalagen gälla även justitieråd och regeringsråd är förenligt med grundlagen. Redan det faktum att lagrådet med stor skärpa hävdar att så inte är fallet, utgör enligt utskottets mening skäl att vänta med den föreslagna ändringen av statstjänstemannalagen, i synnerhet som såväl remissinstanserna som föredragande statsrådet betonar att frågan är av övervägande teoretiskt intresse och saknar praktisk aktualitet.

Utskottet fäster i detta sammanhang särskild vikt vid vad grundlagberedningen anför. Beredningen framhåller att frågan om de högsta domarnas arbetsrättsliga ställning har ett visst samband med de högsta domstolarnas ställning i det konstitutionella systemet. Beredningen förordar därför att frågan icke löses i detta sammanhang utan först i samband med den författningsreform som det är beredningens uppgift att förbereda. Beredningen påpekar också att de frågor beträffande de högsta domarnas avstängning från tjänstgöring på grund av sjukdom m. m., som beröres i propositionen, utan större olägenhet kan förbli oreglerade tills vidare. Behovet av bestämmelser härom kan enligt beredningen inte anses trängande.

Utskottet ansluter sig till grundlagberedningens bedömning och föreslår därför att statstjänstemannalagen tills vidare icke görs tillämplig på justitieråd och regeringsråd. Däremot godtar utskottet de skäl som i propositionen anförts för att lagen görs tillämplig på justitiekanslern.

Såväl utredningsmannen som föredragande statsrådet anför att redan 1965 års förhandlingsrättsreform skulle innebära ett ställningstagande i den nu aktuella frågan. Så torde enligt utskottets mening icke vara fallet. Denna reform genomfördes med sikte på att åstadkomma en generell lösning av de offentliga tjänstemännens arbetsrättsliga ställning. De skiftande problem, som man därvid hade att ta ställning till, löstes i allt väsentligt med utgångspunkt i ett rent kollektivavtalsrättsligt betraktelsesätt. Den omständigheten, att justitieråd och regeringsråd inte undantogs vid de då genomförda ändringarna i lagen om förenings- och förhandlingsrätt, hindrar därför inte att rätten att mot dem tillgripa fackliga stridsåtgärder kan te sig tveksam från andra synpunkter än de som dominerade vid förhandlingsrättsreformens genomförande.»

dels att utskottet under A. bort hemställa

»att riksdagen — med förklaring att riksdagen funnit viss ändring böra vidtagas i det vid propositionen fogade förslaget till lag om ändring i statstjänstemannalagen (1965: 274) — med bifall till motionen I: 1213 i motsvarande del

dels för sin del antager 1 § i nämnda förslag i nedanstående, såsom *utskottets förslag* betecknade lydelse:

(Kungl. Maj:ts förslag)

(Utskottets förslag)

Denna lag ————— såsom arbetstagare.

Lagen gäller icke statsrådets ledamöter eller riksdagens ombudsmän. Den är ej heller tillämplig på den som innehar eller uppehåller prästerlig tjänst.

Lagen gäller icke statsrådets, *högsta domstolens eller regeringsrättens* ledamöter eller riksdagens ombudsmän. Den är ej heller tillämplig på den som innehar eller uppehåller prästerlig tjänst.

Lagens bestämmelser ————— ej anges.

dels avslår 10, 29 och 38 §§ i förslaget till lag om ändring i statstjänstemannalagen.»

II

vid utskottets hemställan under B. av herr *Österdahl* (fp), fröken *Pehrsson* (cp), herrar *Gustavsson* i Alvesta (cp) och *Romanus* (fp), vilka ansett att det avsnitt av utskottets yttrande på s. 8 som börjar med orden »Enligt uttalande» och slutar med orden »denna del» bort ersättas med text av följande lydelse:

»Av vad utskottet ovan anført framgår, att icke heller den i propositionen föreslagna ändringen av 27 § statstjänstemannalagen bör genomföras med avseende på justitie- och regeringsråd. Däremot har utskottet inget att invända emot att den föreslagna ändringen av paragrafen antages med den lydelse som föredragande statsrådet föreslår. Den kommer då att gälla de tjänstemän som omfattas av lagen.

Frågan om entledigande av justitie- eller regeringsråd på grund av sjukdom m. m. bör prövas av grundlagberedningen.»