

Nr 88

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

Genom en den 23 oktober 1970 dagtecknad proposition, nr 164, vilken hänvisats till lagutskott och behandlats av andra lagutskottet, har Kungl. Maj:t, under åberopande av bilagda utdrag av statsrådsprotokollet över finansärenden och lagrådets protokoll, föreslagit riksdagen att antaga vid propositionen fogade förslag till

- 1) lag om ändring i statstjänstemannalagen (1965: 274),
- 2) lag om ändring i kommunaltjänstemannalagen (1965: 275).

I samband med propositionen har utskottet behandlat följande motioner:

1) de vid riksdagens början väckta likalydande motionerna I: 61 av herr *Werner* och II: 74 av herr *Hermansson m. fl.* om upphävande i statstjänstemannalagen av motsvarigheten till § 32 i SAF:s stadgar.

2) de i anledning av propositionen väckta likalydande motionerna I: 1321 av herr *Peterson, Eric*, samt II: 1538 av herrar *Mundebo* och *Sjöholm*.

3) den i anledning av propositionen väckta motionen II: 1539 av herr *Åkerlind*.

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås vissa ändringar i stats- och kommunaltjänstemannalagarna. Ändringarna innebär att anställningsvillkoren för de offentliga tjänstemännen i ökad omfattning skall kunna bli föremål för avtal. Det föreslås sålunda att allmänna frågor om arbetstidens förläggning skall göras avtalsbara. Förslaget grundar sig på ett delbetänkande som överlämnats av förhandlingsutredningen. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 1971.

Av propositionen redovisas i det följande förutom lagförslagen enbart vad föredragande statsrådet *Löfberg* anført.

De i propositionen framlagda lagförslagen har följande lydelse.

1) Förslag
till
Lag
om ändring i statstjänstemannalagen (1965: 274)

Härigenom förordnas, att 3 § statstjänstemannalagen (1965: 274) skall ha nedan angivna lydelse.

(Nuvarande lydelse)

(Föreslagen lydelse)

3 §.

I anställningsförhållande — — — — — i avtal.

Avtal må — — — — — i övrigt;

b) myndighets arbetsuppgifter, ledningen och fördelningen av arbetet inom myndigheten, *arbetstidens förläggning* eller rätt till annan ledighet än semester;

b) myndighets arbetsuppgifter, ledningen och fördelningen av arbetet inom myndigheten eller rätt till annan ledighet än semester;

c) anställnings- eller — — — — — myndighets beslutanderätt.

Har avtal — — — — — utan verkan.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1971.

2) Förslag

till

Lag**om ändring i kommunaltjänstemannalagen (1965: 275)**

Härigenom förordnas, att 2 § kommunaltjänstemannalagen (1965: 275) skall ha nedan angivna lydelse.

*(Nuvarande lydelse)**(Föreslagen lydelse)***2 §.**

I anställningsförhållande — — — — — i avtal.

Avtal må — — — — — i övrigt;

b) myndighets eller inrättnings arbetsuppgifter, ledningen och fördelningen av arbetet inom myndigheten eller inrättningen, *arbetstidens förläggning* eller rätt till annan ledighet än semester;

b) myndighets eller inrättnings arbetsuppgifter, ledningen och fördelningen av arbetet inom myndigheten eller inrättningen eller rätt till annan ledighet än semester;

c) anställningsvillkor som — — — — — anställnings upphörande.

Har avtal — — — — — utan verkan.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1971.

Motionsyrkandena

I motionerna I: 61 och II: 74 har yrkats, "att riksdagen måtte besluta att ur statstjänstemannalagen av den 3 juni 1965 stryka lagens paragraf 3, varvid vederbörande utskott förutsättes företa härav betingade omnumreringar av lagens övriga paragrafer".

I motionerna I: 1321 och II: 1538 har yrkats, att § 3 i statstjänstemannalagen ges följande lydelse:

*(Nuvarande lydelse)**(Motionens förslag)*

"I anställningsförhållande — — — i avtal.

Avtal må — — — — — i övrigt;

b) myndighets arbetsuppgifter, ledningen och fördelningen av arbetet inom myndigheten, *arbetsti-*

b) myndighets arbetsuppgifter eller ledningen och fördelningen av arbetet inom myndigheten;

(Nuvarande lydelse)

(Motionens förslag)

dens förläggning eller rätt till annan ledighet än semester;

c) anställnings- eller — — — myndighets beslutanderätt.

Har avtal — — — — — utan verkan.”

samt att § 2 i kommunaltjänstemannalagen ges följande lydelse:

(Nuvarande lydelse)

(Motionens förslag)

”I anställningsförhållande — — — i avtal.

Avtal må — — — — — i övrigt;

b) myndighets eller inrättnings arbetsuppgifter, ledningen och fördelningen av arbetet inom myndigheten eller inrättningen, *arbetstidens förläggning eller rätt till annan ledighet än semester*;

b) myndighets eller inrättnings arbetsuppgifter *eller* ledningen och fördelningen av arbetet inom myndigheten eller inrättningen;

c) anställningsvillkor som — — — anställnings upphörande.

Har avtal — — — — utan verkan.”

I motionen II: 1539 har yrkats,

”att riksdagen i anledning av Kungl. Maj:ts proposition nr 164 beslutar att orden ’eller rätt till annan ledighet än semester’ skall utgå ur stats-tjänstemannalagens 3 § och kommunaltjänstemannalagens 2 §”.

Föredraganden

Den år 1965 beslutade förhandlingsrättsreformen innebar att de offentliga tjänstemännens anställningsförhållanden i princip skulle regleras genom kollektivavtal. Vissa begränsningar gjordes emellertid i denna avtalsfrihet. Delvis avsåg dessa begränsningar frågor av rent eller övervägande organisatorisk art. Det ankommer uppenbarligen på statsmakterna eller på kommunernas beslutande organ att avgöra spörsmål som t. ex. vilken verksamhet det allmänna skall bedriva och hur denna verksamhet lämpligen bör handhas. Dessa frågor kan sålunda inte vara föremål för avtal mellan stat eller kommun och de anställda. Begränsningar i sådant hänseende föreskrivs i 3 § statstjänstemannalagen och 2 § kommunaltjänstemannalagen. Sålunda är t. ex. frågor om tjänsteorganisationens utformning, om myndighets eller inrättnings arbetsuppgifter samt om ledningen och fördelningen av arbetet undantagna från det avtalsbara området.

Men även vissa frågor som direkt avser anställningsvillkor för offentliga tjänstemän undantas enligt nyssnämnda lagstadganden från avtalsområdet. Avtal får t. ex. inte träffas om arbetstidens förläggning eller rätt till annan ledighet än semester. Arbetstidens längd tillhör däremot de frågor varom avtal kan ingås.

Särskilt förslaget att undanta arbetstidens förläggning från avtalsfrihet föranledde invändningar under förarbetena till reformen. Som skäl för att undanta denna fråga åberopades att man eljest kunde starkt försvåra för myndigheterna att fullgöra sina uppgifter i förhållande till allmänheten. Det framhölls att stora svårigheter kunde uppkomma, om man inte skulle kunna upprätta turlistor, tidtabeller e. d. utan att dessförinnan komma överens i förhandlingar. Riksdagens majoritet följde det i propositionen framlagda förslaget att undanta arbetstidens förläggning från avtalsbarhet. Även företrädare för majoriteten underströk dock att frågan kunde bli föremål för förnyat övervägande sedan erfarenheter vunnits av den nya lagstiftningens tillämpning. Frågan behandlades på nytt av 1970 års riksdag i samband med tillkomsten av den nya arbetstidslagen. Därvid framställdes motionsvis krav på att inskränkningen i förhandlings- och avtalsrätten såvitt gällde arbetstidens förläggning skulle upphävas. Riksdagen avvisade dessa krav med hänvisning till att frågan om begränsningarna i förhandlings- och avtalsrätten för de offentliga tjänstemännen redan var föremål för översyn och att resultatet därav borde kunna följa ganska snart.

Förhandlingsutredningen har till uppgift att överväga dessa frågor. Enligt sina direktiv skall den mot bakgrunden av vunna erfarenheter bl. a. se över bestämmelserna om de offentliga tjänstemännens förhandlingsrätt. Inom ramen för denna uppgift har utredningen inlett en granskning av gränsdragningen mellan det avtalsbara och det icke avtalsbara området i stats- och kommunaltjänstemannalagarna. I en promemoria som lagts fram år 1970 tar utredningen upp till särskild behandling frågan om avtalsfrihet beträffande arbetstidens förläggning och föreslår att det nuvarande avtalsförbudet i denna fråga skall slopas. Utredningen erinrar om att samråd i förlägningsfrågor redan nu allmänt förekommer mellan myndigheterna och de anställdas företrädare och om att frågor om förläggningen av arbetstid har blivit föremål för centrala överläggningar mellan personalorganisationerna och staten, varvid det har visat sig möjligt att nå enighet om dem. Utredningen förutsätter i sitt förslag att till förlägningsfrågorna skall anses höra sådana allmänna spörsmål som t. ex. arbets- och viloperiods längd, antalet arbetspass under en arbetsperiod samt antalet fridagar per år. Den individuella fördelning av arbetet mellan olika arbetstagare som sker genom upprättande av tjänstgöringslistor e. d. får däremot enligt utredningen anses ingå som ett led i arbetsgivarens rätt att leda och fördela arbetet och berörs alltså inte av den föreslagna avtalsbarheten.

Jag vill i anslutning till förslaget erinra om att förhandlingsutredningen i sitt fortsatta arbete har att pröva om ytterligare ändringar bör göras i avgränsningen mellan avtalsbara och icke avtalsbara anställnings- eller arbetsvillkor.

I några remissyttranden över förslaget uttalas tveksamhet med hänsyn till befaraede konsekvenser för myndigheternas möjligheter att upprätthålla

den samhällseliga servicen. I stort sett lämnas dock förslaget om avtalsbarhet enligt utredningens utformning utan erinran av remissinstanserna.

Med hänsyn till de erfarenheter som har vunnits av stats- och kommunaltjänstemannalagarnas tillämpning anser jag att de betänkligheter beträffande verkningarna av avtalsbarheten som fördes fram vid förhandlingsrättsreformen inte längre har samma tyngd. Det finns inte anledning anta annat än att enighet skall kunna nås vid förhandlingar i avtalsbara frågor på samma sätt som det har visat sig vara möjligt att komma överens vid de överläggningar som hittills har förts med personalorganisationerna.

Några remissinstanser är tveksamma i vilken utsträckning frågor om förläggning av arbetstid enligt utredningens förslag skall kunna bli föremål för avtal. Jag uppfattar den av utredningen gjorda uppräkningsen som en exemplifiering. I princip bör enligt min mening alla sådana frågor av allmän natur som nu regleras i förläggningsskugörelsen kunna bli föremål för förhandling och avtal. Som jag anförnt inledningsvis tillåter emellertid inte tjänstemannalagstiftningen avtal om myndighets eller inrättnings arbetsuppgifter eller om ledningen och fördelningen av arbetet. Häri ligger att avtal inte får träffas om vad slags verksamhet det allmänna skall bedriva och inte heller om hur den skall bedrivas. I detta ligger givetvis också en rätt för den offentlige arbetsgivaren att bestämma under vilka tider verksamheten skall bedrivas för att avsedda arbetsuppgifter skall kunna fullgöras. Utredningen har också i motiven för sitt förslag erinrat om att myndighet — som ett led i uppgiften att organisera arbetet — själv har att fastställa vilka dagar och tider på dygnet som verksamheten skall fortgå. Avtal får således inte träffas som hindrar att ordinarie arbetstid kan förläggas till de tider då verksamheten enligt myndighetens beslut skall bedrivas. Myndigheternas bestämmanderätt i frågor som rör verksamhetens tidsmässiga förläggning skulle i annat fall bli illusorisk. Med tanke särskilt på de farhågor som förts fram från en del remissinstanser vill jag i anslutning härtill understryka att myndigheterna också i fortsättningen skall kunna besluta t. ex. om att verksamhet vid trafikanstalterna skall pågå även på lördagar samt sön- och helgdagar, om att viss mottagningstid skall förekomma under kvällstid och om att verksamhet skall pågå nattetid. Inom undervisningsområdet gäller vad nu sagts bl. a. beträffande läsårets längd och förläggning, lovdagarnas antal och förläggning samt vilka veckodagar som undervisningen skall pågå.

I några remissyttranden hävdas att även frågor om upprättande av tjänstgöringslistor och andra instrument för den individuella förläggningen av arbetstiden skulle omfattas av den föreslagna avtalsbarheten, eftersom de måste anses innefatta förläggning av arbetstid. I denna fråga får jag anföra följande. Det är visserligen riktigt att den utläggning av de fastställda arbetsuppgifterna, som sker genom tjänstgöringslistor e. d., från arbetstagens synpunkt kan betraktas som en fråga om förläggning av hans arbetstid. Från myndighetens sida ingår emellertid dessa åtgärder som ett led

i den fördelning av arbetsuppgifterna mellan olika arbetstagare som det åligger myndigheten att företa.

Med den precisering som gjorts av innebörden i förslaget torde några större svårigheter inte behöva uppkomma att i den praktiska tillämpningen fastställa vad som i fortsättningen skall undantas från avtalsområdet. Jag finner det därför inte motiverat att — som en del remissinstanser har föreslagit — införa särskilda stadganden härom i lagtexten. Jag biträder sålunda utredningens förslag till ändringar i 3 § statstjänstemannalagen och 2 § kommunaltjänstemannalagen.

Jag förutsätter att även i fortsättningen samråd och överläggningar skall äga rum mellan vederbörande myndighet och personalens företrädare, innan tjänstgöringslistor e. d. fastställs.

I utredningspromemorian har framhållits som önskvärt att föreslagna lagändringar träder i kraft samtidigt som den nya arbetstidslagen, dvs. den 1 januari 1971. Några remissinstanser framhåller att det kan bli svårt att hinna träffa avtal om arbetstidens förläggning före nämnda tidpunkt. En av dessa ifrågasätter om inte lagändringarna bör träda i kraft den 1 juli 1971. I likhet med utredningen föreslår jag att lagändringarna skall träda i kraft den 1 januari 1971. Det beror sedan av förhandlingar mellan parterna från vilken tidpunkt avtal i frågan kommer att gälla och när det kan börja tillämpas av myndigheterna.

Lagrådet har lämnat lagförslagen utan erinran.

Utskottet

Stats- och kommunaltjänstemän har sedan den 1 januari 1966 i princip samma rätt som andra arbetstagare att förhandla och sluta kollektivavtal. Genom särskilda stadganden i statstjänstemannalagen (3 §) och kommunaltjänstemannalagen (2 §) får emellertid avtal inte träffas i vissa frågor. Det gäller bl. a. tjänsteorganisations utformning, myndighets arbetsuppgifter, ledningen och fördelningen av arbetet inom myndigheten, arbetstidens förläggning eller rätt till annan ledighet än semester. I dessa frågor har alltså arbetsgivaren ensam bestämmanderätten.

I propositionen föreslås en viss utvidgning av det avtalsfria området. Förbudet att träffa avtal om arbetstidens förläggning föreslås avskaffat. Förslaget innebär att till det avtalsbara området hänförs allmänna frågor såsom arbets- och viloperiods längd, antalet arbetspass under en arbetsperiod samt antalet fridagar per år. Däremot anses upprättande av tjänstgöringslistor o. d. utgöra en del av arbetsgivarens arbetsledande funktion och därför falla utanför avtalsområdet. Detsamma gäller arbetstidsfrågor som

hänger samman med hur det allmänna skall bedriva sin verksamhet. Avtal får alltså inte träffas så att en myndighet förhindras att bestämma över verksamhetens tidsmässiga förläggning.

Propositionen grundar sig på ett förslag av förhandlingsutredningen, som med förtur tagit upp den speciella frågan om avtalsfrihet beträffande arbetstidens förläggning. Förslaget tillgodoser ett av riksdagen tidigare i år i samband med behandlingen av den nya arbetstidslagen uttryckt önskemål om översyn av lagstiftningen. Utskottet tillstyrker propositionen.

I motionerna I: 1321 och II: 1538 samt motionen II: 1539 yrkas att det avtalsbara området skall utsträckas utöver propositionens förslag till att omfatta frågan om rätt till annan ledighet än semester.

Motionerna I: 61 och II: 74 innehåller ett mera långtgående krav såvitt angår statstjänstemannalagen. Motionärerna vill att förbudet att träffa avtal i vissa frågor skall slopas och yrkar därför att 3 § i lagen i sin helhet skall upphävas.

Förhandlingsutredningen skall vid sitt fortsatta arbete företa en allmän översyn av 3 § statstjänstemannalagen och 2 § kommunaltjänstemannalagen. Med hänsyn härtill finns det i dag inte anledning att ta ställning till de i motionerna aktualiserade spörsmålen. Utskottet avstyrker alltså motionerna och hemställer,

A. att riksdagen avslår motionerna I: 61 och II: 74, samt

B. att riksdagen med avslag på motionerna

1) I: 1321 och II: 1538 samt

2) II: 1539,

bifaller propositionen 1970: 164.

Stockholm den 1 december 1970

På andra lagutskottets vägnar:

AXEL STRAND

Vid detta ärendes behandling har närvarit

från f ö r s t a kammaren: herr Strand (s), fru Hamrin-Thorell (fp)*, herrar Wanhainen (s)*, Österdahl (fp), Andreasson (cp), Ivar Andersson (s)*, fru Grethe Lundblad (s) och herr Blomquist (m);

från a n d r a kammaren: fröken Sandell (s), herrar Gustavsson i Alvesta (cp)*, Fredriksson (s), fru Skantz (s), herrar Nilsson i Kalmar (s), Aldén (s), Åkerlind (m) och Romanus (fp).

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.

Reservation

av fru *Hamrin-Thorell* (fp), herrar *Österdahl* (fp), *Andreasson* (cp), *Blomquist* (m), *Gustavsson* i Alvesta (cp), *Åkerlind* (m) och *Romanus* (fp), vilka ansett

dels att sista stycket i utskottets yttrande bort ha följande lydelse:

”Utskottet anser att den utvidgning av förhandlingsrätten, som föreslås i motionerna I: 1321 och II: 1538 samt motionen II: 1539, med fördel kan vidtagas redan nu, utan hinder av att förhandlingsutredningen i sitt fortsatta arbete skall företa en allmän översyn av 3 § statstjänstemannalagen och 2 § kommunaltjänstemannalagen. Frågor om rätt till annan ledighet än semester bör sålunda inte längre undantas från det avtalsbara området. Härmed avses bl. a. rätt till ledighet för studier, fackliga och politiska uppdrag, barnsård och personliga ärenden som flyttning, anhörigs dop eller begravning m. m. Beträffande den ekonomiska ersättningen vid sådana tillfällen föreligger redan nu avtalsrätt. När det gäller rätten till ledighet förs överläggningar, men inte förhandlingar. Den i motionerna föreslagna utvidgningen av förhandlingsrätten innebär alltså i praktiken endast en mindre justering, som bör kunna vidtagas utan att förhandlingsutredningens arbete avvaktas. Någon motsvarande inskränkning i förhandlingsrätten finns ej på den enskilda sidan. Utskottet tillstyrker således motionerna I: 1321 och II: 1538 samt motionen II: 1539. Däremot är utskottet inte berett att tillstyrka motionerna I: 61 och II: 74.”

dels att utskottet under B bort hemställa,

”att riksdagen — med bifall till motionerna I: 1321 och II: 1538 samt motionen II: 1539 ävensom med förklaring att viss ändring bör vidtas i lagförslagen — antar dessa i nedan angivna som utskottets förslag betecknade lydelse:

1) Förslag

till

Lag**om ändring i statstjänstemannalagen (1965: 274)**

Härigenom förordnas, att 3 § statstjänstemannalagen (1965: 274) skall ha nedan angivna lydelse.

*(Kungl. Maj:ts förslag)**(Utskottets förslag)*

3 §.

I anställningsförhållande — — — — — i avtal.

Avtal må — — — — — i övrigt;

b) myndighets arbetsuppgifter, ledningen och fördelningen av arbetet inom myndigheten *eller rätt till annan ledighet än semester*; b) myndighets arbetsuppgifter *eller* ledningen och fördelningen av arbetet inom myndigheten;

(Kungl. Maj:ts förslag)

(Utskottets förslag)

c) anställnings- eller — — — — — myndighets beslutanderätt.
 Har avtal — — — — — utan verkan.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1971.

2) Förslag

till

Lag

om ändring i kommunaltjänstemannalagen (1965: 275)

Härigenom förordnas, att 2 § kommunaltjänstemannalagen (1965: 275) skall ha nedan angivna lydelse.

(Kungl. Maj:ts förslag)

(Utskottets förslag)

2 §.

I anställningsförhållande — — — — — i avtal.

Avtal må — — — — — i övrigt;

b) myndighets eller inrättnings arbetsuppgifter, ledningen och fördelningen av arbetet inom myndigheten eller inrättningen *eller rätt till annan ledighet än semester*;

b) myndighets eller inrättnings arbetsuppgifter *eller* ledningen och fördelningen av arbetet inom myndigheten eller inrättningen;

c) anställningsvillkor som — — — — — anställnings upphörande.

Har avtal — — — — — utan verkan.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1971.”