

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1960:10

Civildepartementet



STATSTJÄNSTEMÄNS FÖRHANDLINGSRÄTT

BETÄNKANDE AVGIVET AV
1956 ÅRS FÖRHANDLINGSRÄTTSUTREDNING

Stockholm 1960

Statens offentliga utredningar 1960

Kronologisk förteckning

1. Folkvandvården. Idun. 189 s. I.
2. Högre utbildning, forskning och försök på lantbrukets område. Almqvist & Wiksell, Uppsala. XII + 508 s. Jo.
3. Grusexploateringen i Sverige. Idun. 85 s. Jo.
4. Fastighetsbeskattningen. Marcus. 179 s. Fl.
5. Förslag till namnlag. Idun. 382 s. Ju.
6. Studiekostnader vid beskattningen. Idun. 211 s. Fl.
7. Redogöraransvaret och anmärkningsprocessen. Kihlström. 146 s. Fl.
8. Preliminär nationalbudget för år 1960. Marcus. V + 121 s. Fl.
9. De ekonomiska villkoren för en huvudmannaskapsreform inom mentalsjukvården. Idun. 168 s. I.
10. Statstjänstemäns förhandlingsrätt. Idun. 105 s. C.

Ann. Om särskild tryckort ej anges, är tryckorten Stockholm. Bokstäverna med fetstil utgöra begynnelsbokstäverna till det departement, under vilket utredningen avgivits, t. ex. E. = ecklesiastikdepartementet, Jo. = jordbruksdepartementet.

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1960:10

Civildepartementet



STATSTJÄNSTEMÄNS
FÖRHANDLINGSRÄTT

BETÄNKANDE AVGIVET AV

1956 ÅRS FÖRHANDLINGSRÄTTSUTREDNING

IDUNS TRYCKERIAKTIEBOLAG ESSELTE AB
STOCKHOLM 1960

Till

Herr Statsrådet och Chefen för Kungl. Civildepartementet

Den 12 oktober 1956 bemyndigade Kungl. Maj:t chefen för civildepartementet att tillkalla en utredningsman för att verkställa fortsatt utredning rörande statstjänstemännens förhandlingsrätt m. m. ävensom att förordna sekreterare åt utredningsmannen och ställa till hans förfogande experter och annat erforderligt arbetsbiträde.

Med stöd av nämnda bemyndigande tillkallade chefen för civildepartementet samma dag såsom utredningsman landshövdingen i Jönköpings län O. Ekblom.

Utredningen har antagit benämningen 1956 års förhandlingsrättsutredning.

Till sekreterare åt utredningen förordnades den 25 oktober 1956 e. o. assessorn i Svea hovrätt, sedermera tingsdomaren i Vadsbo domsaga, S. Jacobsson. Sedan Jacobsson avlidit den 19 oktober 1959 förordnade chefen för civildepartementet den 22 oktober 1959 e. o. kanslisekreteraren i departementet L. A. Tännérus att vara sekreterare åt utredningen.

Den 25 mars 1957 förordnades numera preceptorn vid Stockholms högskola S. A. F. Jägerskiöld att såsom expert biträda utredningen.

Att såsom experter biträda utredningen utsågs vidare den 17 juni 1958 verkställande direktören i Sveriges akademikers centralorganisation J. C. G. A. Almquist, ordföranden i Tjänstemännens centralorganisations statstjänstemannasektion T. A. Hellenius, generaldirektören B. E. Johnsson, ordföranden i Statstjänarkartellen G. Kolare, förste ombudsmannen i Statstjänstemännens riksförbund S. E. U. Lannefjord och numera generaldirektören K. G. Samuelson.

Till utredningen har från justitiedepartementet för att tagas under övervägande överlämnats riksdagens skrivelser 1942: 475 och 1946: 261 angående utredning av frågan om en revision av de i §§ 35 och 36 regerings-

formen meddelade bestämmelserna om statstjänstemännens rättsliga ställning.

I anledning av en av chefen för socialdepartementet till utredningen ställd remiss angående av Försäkringsfunktionärernas förbund begärd ändring i lagen om allmän sjukförsäkring har utredningen sammanträtt med representanter för riksförsäkringsanstalten, för nyssnämnda förbund och för Sjukvårdens förhandlingsorganisation samt avgivit utlåtande den 16 maj 1958.

I enlighet med sina direktiv har utredningen under sitt arbete haft kontakt med 1953 års utredning rörande de statliga företagsformerna och författningsutredningen, varjämte konferenser hållits med bl. a. utredningen angående översyn av lagen om rätten till arbetstagares uppfinningar, företrädare för vattenfallsstyrelsen och Sveriges kommunaltjänstemannaförbund.

Jacobsson och Jägerskiöld företogo, efter medgivande av chefen för civildepartementet, i november 1958 en resa till Oslo för vissa studier i anledning av utfärdandet den 18 juli 1958 av en norsk tjänstetvistlag. I denna resa deltog även Hellenius. Som ett resultat av de kontakter, som erhållits vid denna resa, med vederbörande norska myndigheter och institutioner m. m. framlägges den redogörelse för den norska tjänstetvistlagen, som återfinnes såsom bilaga till betänkandet.

Under ett särskilt kapitel i betänkandet behandlas statsrättsliga problem i samband med kollektivavtalssystem för statstjänstemän. Detta kapitel har i väsentliga delar självständigt utarbetats av Jägerskiöld.

Sedan utredningsarbetet nu slutförts, får utredningsmannen härmed värd- samt överlämna betänkande angående statstjänstemäns förhandlingsrätt.

Utredningsmannen har haft överläggningar med experterna i samtliga under arbetets gång uppkommande problem.

Stockholm den 25 februari 1960.

O. Ekblom

/ Lars Tännérus

Innehåll

Skrivelse till Herr Statsrådet och Chefen för Kungl. Civildepartementet	
Utredningens direktiv	7
Kap. I. Översikt över de centrala förhandlingarna med statstjänstemännens organisationer	12
Kap. II. Oinskränkt förhandlingsrätts förhållande till gällande tjänstemannarätt	27
Allmänna synpunkter	27
Ämbetsansvar.	33
Oavsättlighet	40
Disciplinärreglerna	49
Kap. III. Statsrättsliga problem i samband med kollektivavtalssystem för statstjänstemän	55
Kap. IV. Principförslag	80
Allmänna utgångspunkter	80
Gränsdragning mellan statstjänstemän och övriga av förhandlingsrättslagen berörda arbetstagare	84
Förhandlings- och avtalsämnen	86
Stridsåtgärder.	87
Frikretsfrågan	89
Staten som avtalspart	91
Bilaga. Den norska lagen den 18 juli 1958 om offentliga tjänstetvister (tjänstetvistlagen).	94

Utredningens direktiv

Utredningsdirektiven innefattas i ett anförande av chefen för civildepartementet, statsrådet Lindholm, till statsrådsprotokollet den 12 oktober 1956. Anförandet hade i huvudsak följande lydelse:

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, varom stadgas i 1936 års lag, å ena sidan, samt förhandlingsrätten enligt 1937 års kungörelse och 1940 års lag, å andra sidan, finns en djupgående skillnad av principiell natur. I förstnämnda lag betraktas arbetstagarnas organisation såsom en med arbetsgivaren jämställd part och förhandlingsrätten avser, att arbetstagarna skall erhålla medbestämmanderätt i fråga om anställningsvillkoren. 1937 års kungörelse och 1940 års lag avser däremot endast att bereda de av författningarna omfattade arbetstagarna tillfälle att, innan vederbörande myndighet fattar beslut rörande deras anställningsförhållanden, framföra sina synpunkter och önskemål i frågan.

Någon utvidgning lagstiftningsvägen av förhandlingsrätten för stats- och kommunaltjänstemännen har icke skett sedan tillkomsten av 1937 års kungörelse och 1940 års lag. Detta innebär emellertid ej att utvecklingen på området stått stilla. Fastmera har under de senaste tio åren förhållandena utvecklats därhän, att numera regelmässigt de centrala, flertalet tjänstemän berörande lönefrågorna i realiteten avgöres efter egentliga förhandlingar vid sidan av den författningsmässigt reglerade förhandlingsordningen. Vad beträffar statstjänstemännen kan det sålunda erinras, att den allmänna tjänsteförteckningsrevisionen grundade sig på förhandlingsöverenskommelser, att den årliga uppgörelsen om statstjänstemännens löner i sak obetydligt skiljer sig från de motsvarande uppgörelser, som träffas på övriga sektorer av arbetsmarknaden, samt att i prop. 1956:124 uppdragits vissa, av riksdagen sedermera godkända riktlinjer beträffande bl. a. en fortlöpande revision efter förhandlingar av tjänsteförteckningen. Vad åter angår det kommunala området, tillämpas numera här allmänt förhandlingsförfaranden, som i allt väsentligt bygger på inom den allmänna arbetsmarknaden tillämpade metoder.

Frågan om en revidering av författningsbestämmelserna om stats- och kommunaltjänstemännens förhandlingsrätt har vid flera tillfällen aktualiserats. Senast

har frågan utretts genom 1948 års förhandlingsrättskommitté, som den 31 december 1951 framlade betänkande angående stats- och kommunaltjänstemäns förhandlingsrätt (SOU 1951:54). Förhandlingsrättskommitténs förslag syftade i första hand till att bereda stats- och kommunaltjänstemännen samma förhandlingsrätt som andra anställda. De speciella förhandlingsrättsförfattningarna för stats- och kommunalanställda tjänstemän skulle i enlighet härmed upphävas och i stället 1936 års allmänna förenings- och förhandlingsrättslag bli tillämplig för dessa tjänstemän. Med hänsyn till stats- och kommunalförvaltningens karaktär samt gällande tjänstemannarätt gjordes emellertid inskränkningar i eller avsteg från den allmänna arbetsmarknadens avtalsrätt, bl. a. beträffande anställningsformer, antagande och entledigande av personal samt allmänna villkor för erhållande av tjänst. Jämväl i fråga om stridsåtgärder föreslogs särskilda från den hävdvunna arbetsrätten avvikande bestämmelser. Strejkrätt i vanlig mening — d. v. s. rätt att nedlägga arbetet efter strejkvarsel med bibehållen anställning — borde sålunda icke tillerkännas stats- och kommunaltjänstemän. Däremot borde fastslås rätt för hithörande tjänstemän — även fullmaktshavare och konstituerade — att i stridssyfte efter uppsägning lämna anställningen. Vissa inskränkningar i denna rätt föreslogs emellertid för de fall då viktigt samhällsintresse påkallade detta.

Förhandlingsrättskommitténs betänkande berörde ett omfattande, komplicerat och tidigare i stora delar föga genomarbetat problemkomplex. Det är därför förståeligt att förslaget, som hade karaktären av en kompromiss mellan svärförenliga offentligrättsliga och privaträttsliga grundsatser, vid den omfattande remissbehandlingen på åtskilliga punkter utsattes för stark kritik. Det stod också snart klart, att betänkandet icke utan grundlig överarbetning skulle kunna läggas till grund för ändrad lagstiftning på förhandlingsrättsområdet.

Förhandlingsrättskommitténs betänkande och de däröver avgivna remissyttrandena har sedermera inom civildepartementet underkastats en systematisk granskning genom särskild expert. Jag torde nu på grundval av vad som framkommit vid denna granskning få anmäla frågan om fortsatt utredning av hithörande spörsmål. De av förhandlingsrättskommittén behandlade frågorna berör såväl det statliga som det kommunala området. Den nu förordade utredningen synes emellertid böra — åtminstone tills vidare — begränsas till det statliga området.

Tjänstevillkoren för befattningshavarna inom statsverksamheten är reglerade icke endast i statens allmänna avlöningsreglemente utan också genom en rad föreskrifter, i grundlagsstadganden, i allmän lag, i allmänna verksamstadgan samt i ämbetsverkens instruktioner, stadgor och arbetsordningar. Bestämmelserna, som tillkommit vid olika tidpunkter och i skilda sammanhang, företer i vissa delar bristande enhetlighet, varjämte de särskilda bestämmelsernas innebörd icke alltid låter sig entydigt fastställas. Tid efter annan företagna jämkningar och tillägg samt förskjutningar i rättspraxis synes även ha bidragit till osäkerhet om tjänstemannarättens innebörd.

De grundläggande principerna för ämbets- och tjänstemännens ställning utformades i ett tidsskede, då hithörande frågor framstod som långt mindre komplicerade, än de i dag ter sig. Statsverksamhetens uppgift och föremål var starkt begränsad. Den avsåg i huvudsak att vaka över rättsordningen, att upprätthålla ett försvarsväsen och att utöva beskattningsrätten eller sammanfattningsvis att sörja för statens bestånd. Denna centrala statsfunktion utövades av statsorgan, vilkas innehavare hade att företräda samhällsmyndigheten gentemot de enskilda medborgarna. De var visserligen statens tjänare men såsom bärare av statsintresset var de samtidigt att betrakta som identiska med statsmakten. Förhållandet mellan staten såsom arbetsgivare och tjänstemännen ansågs ha innebörden av ett offent-

ligrättsligt uppdragsförhållande, ej jämförligt med ett privaträttsligt kontrakt eller avtal.

Den här antydda principiella uppfattningen av statstjänsten, som utgjorde grunden för utformningen av tjänstemännens villkor, torde tidigare varit allmänt erkänd. På senaste tiden har en åsiktsförskjutning ägt rum i anknytning till tjänstemannarättens utveckling inom den enskilda företagsamheten och under trycket av den raskt fortgående expansionen av offentlig verksamhet till nya, vid sidan av den egentliga myndighetsutövningen liggande arbetsfält. I och med att staten engagerat sig direkt på allt flera områden utanför den förut antydda primäruppgiften och bl. a. påtagit sig betydande delar av det materiella och det kulturella arbetet, har den statliga verksamhetens karaktär förändrats. Staten har i stor utsträckning iklätt sig en företagarroll, som med hänsyn till föremålet för verksamheten står det enskilda näringslivets struktur nära. Rent ekonomiska och industriellt betonade företagaruppgifter har tagit allt större resurser och utrymme i anspråk. Stora grupper av befattningshavare inom statsförvaltningen torde därför icke längre uppfatta sin tjänst såsom nämnvärt skiljaktig från industritjänstemännens. Arbetsuppgifterna är i många fall desamma eller likartade. Medvetandet hos tjänstemännen, att de har att företräda statsmakten, att de har att på statens vägnar fatta eller verkställa beslut, avtrubbas därmed. Känslan för det specifika i statstjänsten har i viss mån trängts tillbaka, varvid synpunkter av privaträttslig natur samt arbetsrättsliga konstruktioner i fråga om tjänsteförhållandet gjort sig gällande.

Skiljelinjen mellan nu berörda uppfattningar har mer eller mindre klart markerats i samband med att frågan om de offentliga tjänstemännens förhandlingsrätt aktualiserats. I 1937 års kungörelse om förhandlingsrätt för statens, resp. 1940 års lag om förhandlingsrätt för kommunala tjänstemän gjordes inga avsteg från den offentlighetsrättsliga ståndpunkten. Tvärtom hävdades med skärpa, att den finge anses ofrånkomlig. 1948 års förhandlingsrättskommitté sökte förena de motsatta principerna genom att möjliggöra tillämpning i offentlig verksamhet av privaträttsliga förhandlings- och kollektivavtalsnormer och samtidigt i betydelsefulla hänseenden behålla offentlighetsrättsliga moment i tjänsteförhållandet. Den sålunda föreslagna sammansmältningen av inslag från två skilda rättsområden har vid remissbehandlingen av kommitténs betänkande starkt kritiserats eller helt underkänts såsom ledande till konsekvenser, som icke ansetts vara försvarliga ur praktiska och än mindre ur principiella synpunkter. Av betänkandet framgår jämväl, att de sakkunniga själva icke blott hyst tvekan om hållbarheten på vissa punkter av det framlagda förslaget utan också nödgats lämna viktiga frågor öppna.

I flera remissyttranden har understrukits angelägenheten av att en närmare undersökning göres beträffande innebörden av vissa för statstjänsten grundläggande villkor samt dessas förhållande till den allmänna arbetsmarknadens förhandlings- och avtalsrätt. I sådant hänseende har pekats på några för tjänsteställningen särpräglade drag, som icke ansetts kunna bli oberörda av mera djupgående förändringar i de hävdvunna grunderna för tjänsten inom statsförvaltningen, bl. a. stabiliteten i tjänsteförhållandet, som kommer till uttryck i oavsätlighetsprincipen, och i samband därmed anställningsformerna och reglerna för tillsättning av tjänster, vidare lönegarantien och det särskilda straffansvaret.

Regeringsformens bestämmelser i § 36 om ämbets- och tjänstemäns oavsätlighet fastslår *oavsätlighetsprincipen* med vissa undantag för de s. k. förtroende-ämbetsmännen. Syftet med oavsätligheten är att ge ämbets- och tjänstemännen en oberoende ställning i förhållande till regeringsmakten, till politiska partier och till allmänheten, och att därigenom i möjligaste mån trygga oväld och rätts-säkerhet i förvaltningen. Den har ansetts vara både ett stats- och ett tjänstemanna-

intresse. Ehuru kravet på större rörlighet inom olika grenar av statsförvaltningen sedermera föranlett vissa begränsningar i bestämmelsernas räckvidd, äger oavsätlighetsprincipen alltfört giltighet i betydande utsträckning.

Enligt förhandlingsrättskommitténs förslag skulle, åtminstone tills vidare, oavsätlighetsprincipen bibehållas i det av kommittén föreslagna kollektivavtalssystemet. Det har häremot gjorts gällande, att det måste anses principiellt förkastligt att jämsides med ett system, vari fackliga stridsåtgärder ingår som något normalt och legitimt, behålla en så betydelsefull och ensidigt träffande inskränkning i avtalsfriheten, som oavsätligheten skulle innebära. Grundmotivet för oavsätlighetsprincipen — att bereda tjänstemännen en sådan position, att de kunna stå obundna i sitt handlande — vore för övrigt undanryckt i och med övergången till ett kollektivavtalssystem, eftersom tjänstemännen icke längre stode oberoende i förhållande till kollektivt framträdande fackliga intressen.

Den för statstjänst gällande ordningen innebär en *lönegaranti* för tjänsteman med fullmakt, nämligen såtillvida, att den vid utnämningen bestämda lönen är tillförsäkrad tjänstemannen icke endast temporärt utan för hela hans tjänstetid. Denna princip gäller visserligen icke längre oinskränkt men innebär dock, att en nedre gräns för lönen är garanterad den enskilde tjänstemannen. Den likställighet, som i ett avtalsförhållande bör tillkomma parterna, har ansetts i väsentlig mån eliminerad till förmån för den ena kontrahenten, så länge ifrågavarande anordning i förening med oavsätlighet är för handen.

Ett försök att applicera den allmänna arbetsrätten på statstjänst har även i andra avseenden ansetts återverka på *anställningsformerna*. I statstjänst anses — i vart fall beträffande fullmaktshavare och konstituerade — inrymmas en intern tjänsteplikt, enligt vilken tjänstemannen har att kvarstå i sin befattning i avbidan på bifall till en ansökan om entledigande. Uppfattningarna divergerar väl om innebörden av en sådan tjänsteplikt, men oberoende härav har det framhållits, att de nuvarande anställningsformerna icke passar in i ett kollektivavtalssystem. Förhandlingsrättskommittén anvisade på denna punkt den utvägen, att alla befattningshavare — även fullmaktshavare — skulle tillerkännas uppsägningsrätt i stridssyfte. Arbetsnedläggelse finge iscensättas först sedan tjänstemannen skiljt sig från tjänsten efter iakttagande av angiven uppsägningstid. Förutom att uppsägningsrätten ej skulle komma att vara reciprok, har det på denna punkt ansetts böra observeras, att den föreslagna konstruktionen icke står i överensstämmelse med på kollektivavtalslagen grundad praxis. Härtill komme att tjänstemännens rätt i förevarande hänseende på ett allvarligt sätt skulle kollidera med deras intressen vid tillsättning av tjänster. På grund av regeringsformens föreskrifter om vad som skall iakttagas vid tjänstetillsättning syntes nämligen tjänstemän, som efter i stridssyfte verkställd kollektiv uppsägning lämnat sina anställningar, ej ha möjlighet att göra gällande rättsliga anspråk på återanställning efter konflikters slut. De kunde i stället bli nödsakade att underkasta sig ett förnyat tillsättningsförfarande. Då ifrågavarande föreskrifter syntes utesluta möjlighet till dispens, komme en revision av såväl tillsättningsregler som anställningsformer att aktualiseras i samband med en övergång till avtalsrätt och en legalisering av kollektiva stridsåtgärder inom statstjänsten.

Av strafflagens bestämmelser om *ämbetsansvar* följer bl. a., att tjänsteman, som är underkastad fullt ämbetsansvar, är förhindrad att strejka. Mot dessa bestämmelser, som stammar från en tid då kollektiva stridsmetoder var okända, har riktats kritik såtillvida, att de ej ansetts förenliga med den moderna arbetsrätten. Området för straffansvaret har vidare genom en lång tids domstolspraxis kommit att bestämmas från delvis andra utgångspunkter än dem, som i första hand bör anläggas på frågan om tjänsteplikten. Detta har lett till att strafflagens definitioner

av tjänstemannabegreppet synes ha fått en vidsträcktare omfattning, än vad som kan anses påkallat för tillgodoseende av kravet på ovillkorlig tjänsteplikt. Yrkan- den har därför gjorts på en avgränsning av ämbetsansvaret till ett enbart straff- rättsligt instrument och på dess frikoppling från regleringen av den kollektiva strejkrätten. Förhandlingsrättskommittén har i sitt betänkande varit inne på den linjen. På grund av bristande konsekvens i vissa delar samt den föreslagna meto- den (särskild tjänsteförteckning) för bestämmande av tjänstemannabegreppets omfattning har emellertid kommitténs förslag ansetts vara orealiserbart. Vid ytter- ligare övervägande av här berörda fråga har särskild uppmärksamhet ansetts böra ägnas åt problemet att söka finna objektiva grunder för fastställande om en be- fattningshavare är att anse som tjänsteman eller icke, när det gäller det arbets- rättsliga området.

Av vad som nu anförts framgår, att en utvidgning av statstjänstemännens för- handlingsrätt enligt de regler, som gäller på den enskilda sektorn av arbetsmark- naden, icke kan ske, utan att detta får återverkningar beträffande såväl stats- tjänstemännens allmänna tjänstevillkor som tjänsteförhållandet mellan staten- arbetsgivaren och de enskilda tjänstemännen. Det ligger i sakens natur, att för- handlingsfrågan icke kan föras vidare lagstiftningsvägen, innan det klarlagts, att erforderlig omreglering i angivna hänseenden kan ske på ett för såväl staten som tjänstemännen godtagbart sätt. Mot bakgrunden härav synes den föreslagna ut- redningen under en första etapp böra inriktas på ett systematiskt klarläggande av vilka konsekvenser i fråga om de med den statliga tjänsteställningen förenade rättigheterna och skyldigheterna, som skulle följa med en vidgad tillämpning av den allmänna arbetsrättsens regler på det statliga tjänstemannaområdet.

Såsom framhållits föreligger f. n. viss svårighet att erhålla en samlad överblick över det materiella innehållet i gällande bestämmelser rörande statstjänstemän- nens ställning i olika hänseenden. Med hänsyn härtill får det förutsättas, att under utredningsarbetets inledningsskede stor uppmärksamhet måste ägnas frå- gan om en närmare precisering av innebörden av gällande tjänstemannarätt, var- vid bl. a. frågorna om anställningstryggheten, lönegarantien och ämbetsansvaret träder i förgrunden.

Den föreslagna utredningen synes böra anförtros en särskild utredningsman under medverkan av erforderliga experter.

Jag får i detta sammanhang erinra, att 1953 års utredning rörande de statliga företagsformerna, författningsutredningen samt den nyligen inom civildeparte- mentet tillkallade beredningen för översyn av de statliga avlösningsförfattningarna kan komma in på frågeställningar, som tangerar den nu ifrågavarande utred- ningens uppdrag. Det bör därför ankomma på utredningsmannen att söka erforderlig kontakt med dessa utredningsorgan.

Företrädare för personalens huvudorganisationer bör beredas tillfälle att inför utredningsmannen framlägga sina synpunkter på de av utredningsuppdraget be- rörda frågorna.

I övrigt torde icke nu böra lämnas några anvisningar beträffande utrednings- arbetets bedrivande. Det torde få ankomma på chefen för civildepartementet att under arbetets gång lämna de ytterligare direktiv, som kan visa sig erforderliga.

FÖRSTA KAPITLET

Översikt över de centrala förhandlingarna med statstjänstemännens organisationer

1937 års kungörelse om förhandlingsrätt för statens tjänstemän (nedan benämnd SFK) var vid tillkomsten avsedd att reglera främst förhandlingsförfarandet mellan *en* statsmyndighet, d. v. s. verksstyrelse och därmed jämställd institution jämte underlydande organ, å ena, samt tjänstemannaorganisation eller organisationer, å andra sidan, ävensom att tillförsäkra tjänstemännen *rätt* att efter därom gjord framställning få till stånd förhandlingar angående allmänna tjänstevillkor m. m., en rätt som de ditintills saknat (SOU 1936: 41 s. 78 ff och 66 f samt prop. 1937: 128 s. 54 ff och 20). Kungörelsen var däremot icke avsedd att skapa möjlighet för tjänstemännen att tilltvinga sig förhandlingar med Kungl. Maj:t eller visst departement. Visserligen förutsatte förordningen att organisationerna kunde få förhandla med av Kungl. Maj:t utsedda ombud. Avgörandet huruvida dylika förhandlingar skulle äga rum förbehölls emellertid Kungl. Maj:ts ensidiga beslutanderätt (11 § SFK). Tillskapandet av SFK:s regler om möjlighet till förhandlingar med av Kungl. Maj:t utsedda ombud torde vidare böra ses mot bakgrunden av att det förhållandet, att reglerna i SFK — såsom ovan påpekats — normaliter hade avseende på förhandlingar mellan *en* myndighet och dess tjänstemän, nödvändiggjorde åtminstone anvisande av utväg för behandling av frågekomplex, som gemensamt berörde anställningsförhållanden för tjänstemän vid flera olika myndigheter (prop. 1937: 128 s. 55). — Ej heller avsågs med SFK att öppna möjligheter för tjänstemännen att förhandla med andra kommittéer än sådana av myndighets karaktär. Det förutsattes emellertid vid förordningens tillkomst, att Kungl. Maj:t skulle, efter diskretionär prövning, äga att lämna medgivande till förhandlingar mellan utredningskommitté och tjänstemannaorganisation(er); för dylikt slag av förhandlingar, på vilka SFK:s bestämmelser icke hade direkt tillämpning, skulle Kungl. Maj:t meddela erforderliga föreskrifter angående förhandlingarnas förande (prop. 1937: 128 s. 55).

De förhandlingar på den statliga arbetsmarknadssektorn, som tillvälla sig det största allmänna intresset, nämligen de centrala förhandlingarna angående storleken av tjänstemännens löner och angående generella anställningsvillkor i övrigt, äga numera regelmässigt rum mellan civilminis-

tern och/eller representanter för civildepartementet, å ena, samt tjänstemannaorganisationer, å andra sidan eller i vissa fall mellan kommittéer och samma organisationer. Av det ovan anförda torde framgå, att SFK:s bestämmelser icke äro direkt tillämpliga å sist angivna slag av förhandlingar, vilket för övrigt också, i vad avser förhandlingar mellan regeringen eller representanter för denna och tjänstemannaorganisationerna, betonats av civilministern i prop. 1954: 61 angående slopande av det s. k. auktorisationstvånget för personalorganisationer. Nu ifrågavarande slag av förhandlingar torde närmast vara att betrakta såsom en vidare utveckling av sådana icke formbundna överläggningar, som vid SFK:s tillkomst förutsattes skola även i fortsättningen komma att hållas mellan statsmyndigheter och organisationer vid sidan av egentliga förhandlingar (SOU 1936: 41 s. 79). Terminologien har emellertid icke vid något tillfälle nått den fasthet, att en säker gränsdragning mellan överläggningar och egentliga förhandlingar i SFK:s mening kunnat på grundval därav göras, ehuru strävanden i denna riktning icke saknats: se ovannämnda prop. 1954: 61 ävensom det i propositionerna under åren 1948—1954 angående storleken av statstjänstemannalönerna tämligen konsekvent fasthållna användandet av termen »överläggningar» (prop. 1948: 276, 1949: 34, 1950: 41, 1951: 52, 1953: 82 och statsverksprop. 1954 bil. 2 punkt 9; annorledes dock prop. 1952: 60) ävensom det klara avvisandet av begärda förhandlingar och i stället nyttjandet av överläggningar i fråga om föreslagen minskning av antalet ortsgupper (prop. 1953: 132).

Förhandlingsrätten enligt SFK skulle enligt förordningens förarbeten (SOU 1936: 41 s. 63) innebära *dels* en rätt för tjänstemannaorganisation att påkalla förhandling om medlemmarnas allmänna anställnings-, avlönings- och arbetsvillkor, mot vilken rätt skulle svara en skyldighet för vederbörande myndighet att utan diskretionär prövning i det enskilda fallet ingå i skriftlig eller muntlig förhandling med tjänstemännens representanter, *dels ock* en skyldighet för myndigheterna att bereda tjänstemännens organisationer tillfälle att yttra sig och påkalla förhandling, innan myndigheten fastställer eller avgiver förslag till nya bestämmelser i de frågor, som nyss omnämnts. Det torde vara klart, att riktlinjer, som motsvara denna definition av förhandlingsrätten (för vilken vi sakna en allmängiltig juridisk bestämning), varit vägledande för de överläggningar eller förhandlingar, som förts inom civildepartementet eller därunder lydande kommittéer i centrala frågor, samt att dylika riktlinjer — såsom nedan kommer att visas — även fastlagts i de procedurordningar — ett slags förhandlingsordningar — vilka genom överenskommelser såväl in casu som mera generellt fastställts rörande det statliga löneregleringsarbetet.

Det har numera kommit att betraktas som naturligt, att statstjänstemännen äga rätt att medverka vid och tilläggas inflytande vid tillkomsten

av lagar och författningar, som beröra deras tjänstevillkor och därmed sammanhängande spörsmål. Denna statstjänstemännens rätt tillgodoses genom tre skilda förfaranden; *antingen* anlitas deras organisationer som remissinstanser, *eller* upptagas förhandlingar med organisationerna *eller ock* inbjudas organisationerna till överläggningar. Ibland kombineras förfarandena exempelvis så att, sedan remissyttrande över viss utredning först inhämtats från, bl. a., personalorganisationer, överläggningar eller förhandlingar i utredningsärendet upptagas med samma organisationer (se t. ex. prop. 1951: 114 ang. lönerrevision för vissa chefstjänstemän m. m. samt prop. 1954: 100 ang. särskild ersättning för arbete å obekvämt arbetstid).

Under åren 1946—1959 har det i endast två fall förekommit, att i propositioner, som utarbetats inom finans- resp. civildepartementet, och som avse författningsreglering av tjänstemannavillkor, icke redovisats någon kontakt med personalorganisationer (prop. 1947: 236 ang. löneställning m. m. för vissa tjänstemän inom kommunikationsverken samt prop. 1955: 182 ang. ändrade bestämmelser rörande statliga pensioner). Av samtliga övriga propositioner av nyss angivna art framgår, att däri framlagda förslag föregåtts av samråd i någon form mellan departement eller underlydande kommittéer samt tjänstemannaorganisationer. Propositionerna innehålla redogörelse för formerna för detta samråd ävensom för vad som därvid förekommit. Vad som varit avgörande när det gällt att för åstadkommande av dylikt samråd välja mellan remissförfarande, å ena, samt förhandlingar eller överläggningar, å andra sidan, är icke alltid lätt att utläsa ur propositionerna. Mycket tyder emellertid på att remissvägen anlitas endast i de fall, då personalorganisationerna icke begärt överläggningar eller förhandlingar och sådana icke heller förutsatts eller överenskommit vid tidigare behandling av annan fråga (se statsverksprop. 1947 bil. 2 samt prop. 1952: 14 ang. allmänna riktlinjer för anställnings- och avlöningsförhållanden för viss biträdespersonal, 1952: 197 ang. nytt rese-reglemente och 1956: 116 ang. tjänstebostadstvång m. m.; jfr även t. ex. prop. 1957: 158 ang. ändring i den s. k. bilkalkylen, beträffande vilken överläggningar ägde rum). — Skillnaden mellan förhandlingar och överläggningar har, som ovan antytts, kommit att mer och mer bli av endast terminologisk natur. Vad angår valet mellan dessa båda former av samråd synes emellertid en viss stringens hava iakttagits även på senare tid i det att förhandlingar kommit till stånd endast i de fall, där i kommittés uppdrag ingått att föra förhandlingar med personalorganisationer eller då antingen på grund av överenskommelse mellan statsmyndighet och personalorganisationer eller på grund av utfästelse av departementschef (av Kungl. Maj:t och riksdagen oklandrat uttalande) viss fråga eller visst slag av frågor skolat bli föremål för förhandlingar (se t. ex. prop. 1946: 333, 1947: 281, 1947: 282, 1948: 225, 1952: 107, 1952: 241 och 1953: 165 ang. förhandlingar mellan kommittéer och organisationer, samt 1947: 300, 1950: 249, 1951: 178, 1951: 214,

1952: 60, 1952: 240, 1954: 217, 1955: 25, 1955: 191, 1955: 208, statsverksprop. 1957 bil. 2 punkt 4, prop. 1957: 120 och 1957: 173 ang. överenskomna eller utfästa förhandlingar samt prop. 1956: 81 ang. förhandlingar ehuru endast överläggningar förutsatts). I övriga fall har samråd åstadkommits genom upptagande av överläggningar med personalorganisationer (se t. ex. prop. 1947: 246, 1948: 136, 1948: 276, 1949: 34, 1950: 41, 1951: 52, 1951: 114, 1951: 184, 1952: 12, 1953: 82, 1953: 132, 1953: 184, statsverksprop. 1954 bil. 2 punkt 9, prop. 1954: 100, 1956: 133 och prop. 1957: 158). — Klart synes vara, att frågans beskaffenhet spelat en framträdande roll vid val av form för samråd: de allmänna och centrala löne- och pensionsfrågorna ha så gott som utan undantag gjorts till föremål för förhandlingar eller överläggningar.

Utvecklingen har gått mot en ökad användning av överläggningar eller förhandlingar som samrådsform; denna ökade frekvens synes stå i samband med en tendens hos regeringen att tillmäta enighet mellan statsmakterna och tjänstemannaorganisationerna i frågor, som angå tjänstemän, en allt större och i många fall avgörande betydelse.

Någon egentlig förhandlingsordning finnes ej i vad avser förhandlingar av det slag, som här ovan berörts. En partiell dylik kan dock spåras i ovan anmärkta fall av överenskommelser eller utfästelser om förhandlingar (eller överläggningar). I de fall, där dylik överenskommelse eller utfästelse avser allenast särskild fråga eller visst tillfälle, torde överenskommelsen eller utfästelsen icke kunna tilläggas någon allmänt prejudicerande verkan (se t. ex. prop. 1953: 184 ang. rörligt tillägg på pensionens grundbelopp, statsverksprop. 1954 bil. 2 punkt 9 ang. ersättning för arbete på obekvämt arbetstid och statsverksprop. 1957 bil. 2 punkt 4 ang. successiv översyn av tjänsteförteckningen). Emellertid har beträffande vissa frågor överenskommelsen eller utfästelsen fått en så allmän formulering eller givits sådant innehåll, att det får antagas hava avsetts, att densamma skulle äga giltighet, intill dess annat överenskommes eller — i förekommande fall — beslutas. Så anmäldes exempelvis i prop. 1951: 52, att storleken av tilläggen på statstjänstemännens löner vid förhandlingar mellan företrädare för civildepartementet och personalorganisationerna förutsatts skola bli föremål för periodiskt återkommande förhandlingar eller överläggningar med organisationerna i stället för att bindas vid vissa fasta regler i avlöningsförfattning. Samma förutsättning redovisas — utan saklig ändring av betydelse — ånyo i prop. 1953: 82 och i statsverksprop. 1955 bil. 2 punkt 3 samt i prop. 1957: 173. Vidare redovisas i prop. 1956: 124 en detaljerad procedurordning rörande fortlöpande översyn av lönegradsplaceringen av statliga tjänster, vilken procedurordning ingår i en mellan företrädare för civildepartementet och statstjänstemännens huvudorganisationer träffad överenskommelse. Enligt denna procedurordning skulle indelning av frågor om ändrad lönegradsplacering ske i *dels* A-frågor, d. v. s. frågor

som avse ändrad lönegradsplacering på grund av organisationsändringar, nytillkomna arbetsuppgifter eller dylikt och dels B-frågor, d. v. s. frågor som avse omprövning av gällande normer för lönegradsplacering av vissa tjänster eller grupper av tjänster; B-frågorna skola enligt den överenskomna procedurordningen alltid bli föremål för förhandlingar med organisationerna, medan vad beträffar A-frågorna organisationerna skola beredas tillfälle till överläggningar. — I detta sammanhang torde böra uppmärksammas civilministerns uttalande i prop. 1956: 48 att han anser sig icke böra ingå i överläggningar med personalgrupper, som upprätthålla stridsåtgärder. (Kontakt med dylika grupper finge upprätthållas genom förmedling av icke stridande organisation.) Uttalandet var väl icke helt en nyhet utan innebar snarare ett förtydligande av vissa tankegångar, som tidigare av civilministern framlagts i prop. 1952: 60.

Vid centrala förhandlingar och överläggningar med tjänstemannaorganisationerna har staten, såsom ovan antytts, företrätts av representanter för civildepartementet eller av till departementet hörande kommittéer. Något särskilt statligt förhandlingsorgan, fristående från regeringen, har icke i något fall uppträtt i dylika sammanhang.

Såsom ovan tidigare påpekats torde SFK:s regler icke vara tillämpliga å sådana förhandlingar eller överläggningar, där staten företrädes av representanter för visst eller vissa departement. I propositionen med förslag till SFK uttalade departementschefen, att, därest Kungl. Maj:t skulle medgiva tjänstemannaorganisation rätt att förhandla med viss kommitté, Kungl. Maj:t torde meddela erforderliga föreskrifter för förhandlingarnas förande (prop. 1937: 128 s. 55). Av detta uttalande, vilket vid propositionens riksdagsbehandling lämnades utan erinran, torde framgå, att reglerna i SFK ej heller bliva omedelbart tillämpliga beträffande förhandlingar eller överläggningar, som från statens sida föras av en kommitté. Samtliga de förhandlingar och överläggningar, varom här är fråga, ha alltså kunnat föras utan bundenhet vid författningsvis fastställda förhandlingsnormer. Givet är att statens företrädare vid sådant förhållande är oförhindrad att på vilket stadium som helst av förhandlingarna eller överläggningarna förklara desamma avslutade, därest icke Kungl. Maj:t för visst fall föreskrivit annat. Genomgående synes — detta till trots — från statens sida ha gjort sig gällande en mycket långt gående strävan att icke definitivt avbryta nu ifrågavarande slag av förhandlingar och överläggningar, förrän enighet uppnåtts mellan förhandlingsdelegaterna, en strävan, som synes ha intensifierats successivt under årens lopp. Denna strävan bör naturligtvis ses mot bakgrunden av att, därest medgivande från statens sida lämnats till förhandlingar eller överläggningar, som ligga utanför vad tjänstemannaorganisationerna kunna med stöd av gällande lag eller författning tilltvinga sig, ett viktigt motiv för dylikt medgivande alltid torde vara en på rent

psykologiska eller andra grunder fotad önskan från statens sida att lösa vederbörande förhandlingsfråga i samförstånd med organisationerna.

Alltsedan år 1947 har det vid endast två tillfällen inträffat, att förhandlingar förda av kommitté eller företrädare för departement förklarats avslutade utan att enighet i någon mån nåtts mellan parterna. Det ena var, då 1941 års lärarlönesakkunnigas överläggningar med personalorganisationer angående lönereglering avbrötos, innan något förhandlingsresultat uppnåts (se prop. 1948: 136); de sakkunniga avgåvo sedermera betänkande med egna förslag samt fogade till betänkandet yttranden av personalorganisationer. Det andra fallet inträffade, då överläggningar mellan företrädare för civildepartementet och tjänstemannaorganisationer angående särskild ersättning för arbete på obekvämt arbetstid förklarades avslutade på ett stadium, då meningarna mellan förhandlingsparterna ännu voro delade (se prop. 1954: 100). Vidare har förekommit, att, då statliga förhandlingar (eller överläggningar) förts med flera tjänstemannaorganisationer samtidigt, förhandlingarna förklarats avslutade, då enighet nåtts mellan statens företrädare och allenast några av de deltagande tjänstemannaorganisationerna (se t. ex. prop. 1947: 300 ang. frågan om procenttillägg å eller indexreglering av tjänstemannalöner, 1951: 178 ang. höjning av traktementen enligt resereglementet och 1952: 60 ang. tillägg på 1952 års löner). I dylika fall har den överenskommelse, som träffats med några av tjänstemannaorganisationerna, regelmässigt lagts till grund för proposition i ämnet, medan fronderande organisations ståndpunkter endast redovisats i propositionen.

I övrigt visa förhandlingar och överläggningar av nu ifrågavarande slag prov på snart sagt alla tänkbara nyanser i vad avser själva proceduren från det enklaste tänkbara förfarande, där inom departement utarbetade förslag föreläggas vederbörande organisationer och av dem efter kort överläggning godkännas, till det omständliga och långdragna mönstret, som framgår av prop. 1953: 125 ang. förbättring av provinsialläkarnas inkomstförhållanden, där följande utspelades: 1) Förhandlingar inledas och föras mellan medicinalstyrelsen, å ena, samt Sveriges läkarförbund (här Sl) och Svenska provinsialläkarföreningen (här Sp), å andra sidan. Enighet nås på vissa förhandlingspunkter, på andra icke. — 2) Förhandlingarna förklaras avslutade. — 3) Medicinalstyrelsen framlägger betänkande i enlighet med styrelsens egna ståndpunkter i de olika frågorna. — 4) Betänkandet remissbehandlas, därvid yttrande infordras från bl. a. Sl och Sp, vilka i remissvar vidhålla de ståndpunkter, de intagit vid förhandlingarna. — 5) Inom civildepartementet verkställes kompletterande utredning. — 6) Inom departementet upptagas förhandlingar med Sl och Sp. Enighet uppnås mellan parterna i några frågor, varom meningarna varit delade vid förhandlingarna med medicinalstyrelsen. Två frågor kvarstå dock som »tvistiga». —

7) Förhandlingarna förklaras avslutade. — 8) På särskilt uppdrag verkställer medicinalstyrelsen utredning i de båda återstående »tvistefrågorna»; i betänkande över utredningen förklarar sig styrelsen vilja biträda den av Sl och Sp intagna ståndpunkten i den ena av dessa båda frågor men vidhålla sin tidigare mening i den andra. — 9) Överläggningar upptagas mellan företrädare för social-, inrikes- och civildepartementen samt Sl och Sp. Enighet uppnås beträffande den enda återstående »tvistefrågan».

Vid centrala förhandlingar föreligger naturligtvis ofta behov av kontakt med ledningarna för de verk, vars personal förhandlingarna beröra. Dylikt behov kan tillgodoses antingen genom att representanter för vederbörande verksledning deltaga i förhandlingarna eller genom att det statliga förhandlingsorganet jämsides med förhandlingarna håller överläggningar med berörda verksledningar. Exempel på sistnämnda förfarande erbjuder prop. 1953: 165. Erforderliga upplysningar angående berörda verks och myndigheters önskemål och behov kunna också anskaffas genom att en expertgrupp under förhandlingarnas gång successivt inhämtar och till det statliga förhandlingsorganets förfogande ställer dylikt arbetsmaterial (se statsverksprop. 1957 bil. 2 punkt 4).

Då förhandlingar förklarats avslutade utan att enighet uppnåtts mellan parterna eller efter det överenskommelse träffats med allenast några av de medverkande tjänstemannaorganisationerna, ha de »strandade» förhandlingarna i vissa fall icke föranlett några särskilda åtgärder från de organisationers sida, med vilka enighet icke kunnat uppnås (se t. ex. prop. 1947: 300 och 1951: 178). I andra fall ha stridsåtgärder (anställnings- och punktblockader samt uppsägningar) såväl varslats som vidtagits. I sådana fall ha motåtgärder från statsmyndigheternas sida förekommit. Sålunda föreslog civilministern i prop. 1952: 60 att det tillägg å statstjänstemännens löner, varom vid förhandlingar enighet uppnåtts med SK, SR och TCO, medan SACO förklarat sig icke kunna åtnöjas med detsamma, icke skulle utgå till anställningshavare, ansluten till organisation, som varslar (varslat) eller vidtager (vidtagit) stridsåtgärd i anslutning till förhandlingar i avlöningsfrågor. Detta undantagande av medlemmar i viss organisation från generella löneförbättringar motiverade civilministern med att för de med statsmedel avlönade borde gälla samma regler, som tillämpades på den privata arbetsmarknaden, där löneökning icke komme i fråga under pågående konflikt eller innan uppgörelse träffats. Den av civilministern föreslagna åtgärden — vilken väl må på goda grunder uppfattas som en stridsåtgärd från statsmakternas sida — innebar, att vissa arbetstagare — på grund av statens möjlighet att under straffsanktion kvarhålla dem i tjänst för fullgörande av de med tjänsten förenade åliggandena — hade att mot lägre betalning än andra arbetstagare fullgöra samma arbetsuppgifter som de senare, ett förhållande, som torde klarlägga att jämförelsen med den privata arbetsmarknaden haltade. Åtgärden godkändes av såväl Kungl.

Maj:t som riksdag. Liknande förfarande från statens sida kom sedermera till användning i den s. k. poliskonflikten (se prop. 1954: 75 och 1955: 63). Motiveringen av år 1952 återkom emellertid icke. I prop. 1955: 63 gjorde civilministern ett uttalande, att polismän, som stödde mot det allmänna riktade stridsåtgärder givetvis icke borde få del av de allmänna löneförhöjningar, som kunde komma statstjänstemännen och med dem jämförliga grupper till del. Detta uttalande torde möjligen kunna ses som ett försök att föra frågan om konfliktsituationer bort från generella jämförelser mellan den offentliga och den privata arbetsmarknaden genom att grunda statens ställningstagande i nu ifrågavarande hänseende på en tjänstemännens skyldighet att icke skada statsmaskineriet. — Det förtjänar i detta sammanhang att framhållas, att motåtgärderna från statens sida i poliskonflikten — vilka från början inneburo allenast att vissa anställningsförbättrande bestämmelser icke skulle tillämpas beträffande sådan personal, som tillhörde stridande organisation och tjänstgjorde inom organisationsenhet, där stridsåtgärder upprätthölls — i samband med civilministerns sist återgivna yttrande skärptes jämväl därutinnan, att polismän, vilka deltog i mot det allmänna riktade stridsåtgärder, förklarades skola få kvarbli under de äldre anställningsförhållandena, intill dess de erhöillo tjänst, varå det nya (och förmånligare) reglementet vore tillämpligt, oavsett om stridsåtgärderna före tillträdandet av den nya tjänsten blivit hävda. De statliga motåtgärdernas verkningar mildrades emellertid, i det att de fronderande polismännen sedermera bereddes retroaktiva förbättringar enligt reglementet; av uttalande i prop. 1956: 48 framgår emellertid, att statsmakternas ställningstagande i sistnämnda hänseende vore att betrakta som en engångsföreteelse utan prejudicerande verkan för framtiden.

I de fyra senaste centrala uppgörelserna angående statstjänstemännens löner har inryckts s. k. fredsklausul. Denna hade i 1956 års överenskommelse (prop. 1956: 81) följande lydelse: »Under den tid denna överenskommelse gäller må icke vidtagas stridsåtgärd av vad slag det vara må.» Fredsklausulerna i 1955 och 1957 års uppgörelser åter voro enligt ordalagen begränsade till resp. överenskommelsens innehåll: »Stridsåtgärder må icke vidtagas i fråga, varom föreligger en gällande överenskommelse» (1955 års överenskommelse; prop. 1955: 191) resp. »Om vad sålunda överenskommelse träffats skall fredsplikt föreligga under avtalstiden» (1957 års överenskommelse; prop. 1957: 173). I 1959 års överenskommelse heter det: »Fredsplikt skall gälla intill dess förhandlingar upptas om 1960 års löner.» I prop. 1959: 152 uppgavs, att det vid de överläggningar, som föregått 1959 års överenskommelse förutsatts, att denna fredsplikt skulle anses ha i huvudsak samma innebörd som fredsplikten enligt lagen om kollektivavtal och att av denna fredsförpliktelse borde följa, att de särskilda tillägg, som enligt överenskommelsen skulle läggas till grundlönerna enligt statens löne-

förordning, ej borde utgå till medlemmar i en organisation, som genom stridsåtgärd bryter mot den angivna fredsplikten. Samtliga nu ifrågavarande uppgörelser äro strängt tidsbegränsade. — Dessa fredsklausuler hava av statsmakterna tillmätts stor betydelse.

Vad beträffar utgången av nu ifrågavarande slag av förhandlingar eller överläggningar synes utvecklingen klart leda till att protokollsredovisning av desamma med en avslutande redogörelse för vad enighet uppnåtts om i ökande omfattning överges och ersättes med upprättandet av skriftliga överenskommelser (avtal), vilka undertecknas av båda parter. Härvidlag tycks det vara utan betydelse, huruvida formen för samråd mellan statsmakterna och personalorganisationerna betecknats som »förhandlingar» eller som »överläggningar» (se angående »överläggningar» som lett till »överenskommelser» t. ex. prop. 1951:114 och 1953:82 samt statsverksprop. 1954 bil. 2 punkt 9). Medan terminologien tidigare var skiftande rörande förhandlingsresultatet (»förhandlingsprodukt», »uppnådd enighet», »förhandlingsresultat», »överenskommelse»), användes numera för att beteckna detsamma allenast termen »överenskommelse». I 1951 års överenskommelse mellan civilministern och SK angående lönereglering för viss sjukhuspersonal intogs förbehåll, att överenskommelsen träffats under förutsättning av Kungl. Maj:ts och riksdagens godkännande (prop. 1951:214).¹ Dylikt förbehåll har sedan undantagslöst influerat i nu förevarande slag av förhandlingsöverenskommelser. Jämsides med att utvecklingen lett till ökad användning av formliga och fullständiga förhandlingsöverenskommelser ha överenskommelserna blivit alltmer knapphändiga i vad avser grunderna för desamma beträffande såväl helhet som enskildheter; de senaste årens överenskommelser i centrala lönefrågor ha upprättats i huvudsakligen tabellform. Givetvis har denna utveckling sin grund däri, att överenskommelserna få ses icke som uttryck för de förhandlandes egna ståndpunkter i och för sig utan som en kompromisslösning eller som en produkt av förlikningsmässiga eftergifter från båda sidor; vid dylika förhållanden blir en gemensam detaljmotivering, som täcker båda parternas ståndpunkter, praktiskt omöjlig att uppställa.

Vad beträffar de uppnådda förhandlingsresultatens utformning och departementala behandling har utvecklingen onekligen tagit en helt annan riktning än vad som förutsattes av de lagstiftande vid tillkomsten av SFK. Även om av ett uttalande av de sakkunniga rörande förhandlingsordning för statstjänstemän framgår, att de sakkunniga icke voro helt främmande för tanken, att statsmakterna i framtiden kunde bli vågade att tillerkänna statstjänstemännen verkligt medinflytande i fråga om anställnings- och avlöningsvillkor (SOU 1936:41 s. 70), så utvisar såväl de sak-

¹ Tidigare under året hade vid några tillfällen inträffat, att överenskommelser träffats med organisationer under förutsättning av riksdagens godkännande; se prop. 1951:52, 178 och 184.

kunnigas betänkande som propositionen rörande SFK (prop. 1937: 128) tydligt, att den statstjänstemännen genom kungörelsen tillagda förhandlingsrätten avsågs icke skola medföra något intrång i statsmakternas eller myndigheternas beslutanderätt i fråga om utformandet av de allmänna tjänstevillkoren eller om tillämpandet av sådana villkor (se t. ex. SOU 1936: 41 s. 63, 66, 68, 70 och 116 samt prop. 1937: 128 s. 41). De sakkunniga framhöllo vidare, att med förhandlingsrättens lagfästade icke avsåges att tillägga tjänstemännen partsställning i förhållande till statsmakterna eller myndigheterna i löne- och anställningsfrågor samt att den föreslagna förhandlingsordningen med hänsyn härtill vore förenlig såväl med statens höghetsrätt som med tjänstemännens ställning enligt gällande tjänstemannarätt; frågan om dylik förenlighet skulle komma i ett annat läge, därest förhandlingsordningen skulle medföra rätt för tjänstemännen att liksom i ett privat tjänsteförhållande taga del som avtalslutande part i bestämmandet av tjänstevillkoren. De sakkunniga synas över huvud taget ha hyst betänkligheter mot att låta tjänstemannasammanslutningar uppträda som med statsmakten eller myndigheter likaberättigade parter. I propositionen anslöt sig departementschefen i allt väsentligt till de av de sakkunniga framförda ståndpunkterna och motiveringarna samt tillade, bl. a., ett uttalande av innebörd att staten finge anses sakna anledning förvägra sina tjänstemän en klart utskriven förhandlingsrätt, i den mån en sådan rätt vore förenlig med våra konstitutionella former. Vad inledda förhandlingar skulle utmyнна i angives icke närmare vare sig i de sakkunnigas betänkande eller i propositionen. Av ovan redovisade uttalanden torde emellertid framgå, att förhandlingar med statstjänstemännens sammanslutningar i varje fall icke avsågos skola leda till formliga avtal eller överenskommelser. Från organisationshåll framhölls enligt de sakkunniga även, att organisationerna icke under dåvarande förhållanden gjorde anspråk på någon medbestämmanderätt beträffande statstjänstemännens arbets- och avlöningsvillkor utan endast önskade förlita sig på den sakliga styrkan av de argument, som kunde åberopas vid överläggningar med myndigheterna om tjänstemännens förhållanden.

Sedan mera än tio år tillbaka förekommer det att förhandlingar av det slag, nu förevarande framställning avser avslutas med att skriftliga överenskommelser undertecknas av de förhandlande representanterna, därest enighet uppnås vid förhandlingsbordet, vilket — såsom ovan antytts — ju numera synes eftersträvas i så hög grad, att motsatsen får betraktas som undantagsföreteelser. Alltsedan civildepartementets tillkomst äro dylika skriftliga överenskommelser att betrakta som regel även i vad avser förhandlingar, som bedrivs i departementets egen regi. Dessa överenskommelser ha i successivt ökad omfattning kommit att såväl beträffande utformning som efterföljande behandling jämföras med faktiska avtal av självständigt bindande innebörd, till stora delar jämförbara med de kol-

lektivavtal, som ingås på den privata arbetsmarknadssektorn. Visserligen kan det sägas, att en dylik jämförelse icke låter sig fullt genomföras, eftersom överenskommelserna icke äro för Kungl. Maj:t och riksdagen bindande; de ingås ju också numera regelmässigt under förutsättning av Kungl. Maj:ts och riksdagens godkännande. Emellertid har på senare tid vid såväl den departementala behandlingen som riksdagsbehandlingen av dylika överenskommelser dessa realiter verkat bindande för Kungl. Maj:t och för riksdagen; härvid bör emellertid icke bortses från det viktiga faktum, att regeringens och riksdagens politiska sammansättning icke varit ogynnsam för en utveckling i denna riktning.

Vad beträffar överenskommelsernas utformning torde här — utöver vad ovan redovisats — till en början vara att anteckna, att de förut redovisade s. k. fredsklausulerna utan tvekan få anses peka på att avsteg klart gjorts från en av de huvudprinciper, varå SFK vilar, ävensom från idén om statens höghetsrätt gentemot sina tjänstemän ifråga om arbets- och anställningsvillkor, vilken idé var av grundläggande betydelse för lagstiftarens ståndpunktstagande vid införande av SFK. Måhända förtjänar det också att betonas, att upprättande och undertecknande av överenskommelse som förhandlingsresultat också det innebär ett uppgivande av tanken på någon statens höghetsrätt gentemot sina arbetstagare, även om det slutgiltiga avgörandet åtminstone formellt förbehållits Kungl. Maj:t och riksdagen; statens höghetsrätt torde nämligen icke kunna göras delbar på sådant sätt, att den upphör att fungera i lägre instanser av den statliga organisationen men bibehålles i kraft hos de högre instanserna. — Slutligen kan i detta sammanhang konstateras en medveten strävan att ansluta nu ifrågavarande slag av överenskommelser så nära som möjligt till förhållandena på den privata arbetsmarknadssektorn såväl beträffande överenskommelsernas utformning (se t. ex. ovan omförmälda fredsklausuler och regler om överenskommelsernas tillämpningsområde) som deras materiella innehåll. Redan i prop. 1950: 41 och 249 göras jämförelser mellan förhållandena på den offentliga och på den privata sektorn av arbetsmarknaden, därvid det konstateras att statstjänstemännen på grund av utfallet av denna jämförelse vore berättigade till viss kompensationshöjning av lönerna. Parallellt skärps i prop. 1951: 52 därhän, att departementschefen *dels* framhåller det fördelaktiga ur såväl statsverkets som tjänstemännens synpunkt med tidsbundna löneöverenskommelser liknande de på den privata arbetsmarknaden brukliga och *dels* anmäler en dylik löneöverenskommelse, vilken säges omfatta förslag till reallöneförbättringar för statstjänstemännens del, motsvarande vad som i sådant hänseende uppnåtts vid 1951 års privata avtalsuppgörelser. Samma parallell i vad avser med tjänstemannaorganisationer träffade överenskommelsers materiella innehåll återfinnes i prop. 1952: 60, 1953: 82, 1954: 100, 1955: 191, 1956: 81 och 1957: 173. (Sistangivna

propositioner med undantag av 1954:100 avse de generella tilläggen å statstjänstemannalönerna.)

Vad härefter förhandlingsprodukternas departementala behandling be- träffar kan följande noteras till närmare belysande av vad ovan anförts därom att nu ifrågavarande slag av löneöverenskommelser kommit att be- traktas som för Kungl. Maj:t bindande. Medan ännu så sent som 1948 den omständigheten, att enighet på viss förhandlingspunkt uppnåtts, i pro- position (nr 225) anges som allenast bidragande orsak till att förslag, som strida mot remissmyndigheternas ståndpunktstagande, framläggas i enlig- het med förhandlingsresultatet, finner man i senare propositioner det ställ- ningstagandet från departementschefens sida, att med statstjänstemännens organisationer träffad löneöverenskommelse utgör ett förhandlingsresultat, vilket utgör en helhet och därför icke kan ändras på viss punkt utan att förutsättningarna för överenskommelsen som sådan brista; Kungl. Maj:t och riksdagen hade förty endast att välja på antingen att godtaga över- enskommelsen i dess helhet eller att helt avvisa densamma (se t. ex. prop. 1952: 241). Ofta finner man vidare i propositioner på senare tid uttalan- den av departementschefen, att viss förhandlingsöverenskommelse väl på någon eller några punkter vore mindre tillfredsställande men att överens- kommelsen ändock borde av Kungl. Maj:t och riksdagen godtagas, när den- samma utgjorde en odelbar förhandlingsprodukt (se t. ex. prop. 1948: 225). Det förtjänar i detta sammanhang vidare att framhållas, att departements- chefen i statsverkspropositionen 1954 bil. 2 punkt 3 understrukit, att stor återhållsamhet borde iakttagas, då det gäller ändring av sådana lönegrads- placeringar, som fastställts i enlighet med förhandlingsöverenskommel- ser, när dylika ändringar — därest de icke föregåtts av ingående under- sökningar och överläggningar med berörda personalorganisationer — kunna ge upphov till långtgående yrkanden om uppflyttande i högre lönegrad av andra tjänster eller grupper av tjänster. — Samtliga nu återgivna yttran- den och förslag ha lämnats utan erinran resp. biträtts av Kungl. Maj:t och riksdagens majoritet.

Statens löneplansförordning av år 1947, vilken tillkom på basis av för- handlingsöverenskommelse med tjänstemannaorganisationerna, innehöll i 4 § en bestämmelse, enligt vilken tjänstemännens grundlöner skulle kunna sänkas med högst 5 procent, för den händelse allmänna levnadskostnads- index nedginge till eller under viss angiven nivå. I det samtidigt införda statens allmänna avlöningsreglemente (Saar) upptogs en bestämmelse (23 §), enligt vilken statstjänstemännen vore pliktiga att underkasta sig minskning i eller upphörande av huvuddelen av de dem utöver grundlönen tillkommande förmåner och ersättningar. Sistnämnda stadgande överfördes 1948 till 51 § Saar. 4 § i 1947 års statens löneplansförordning sattes aldrig i kraft. Förordningen ersattes den 1 januari 1955 av statens grundlöneför-

ordning. I denna intogs icke någon bestämmelse om höjning eller sänkning av tjänstemännens grundlöner. I statsverkspropositionen 1955 bil. 2 punkt 3 framhöll civilministern i anslutning härtill, att det förutsatts, att för varje särskilt år Kungl. Maj:t och riksdagen skulle, efter det statstjänstemännens huvudorganisationer beretts tillfälle till överläggningar i ämnet, fastställa med vilket belopp de aktuella lönerna borde utgå. (Härmed avsågs icke att grundlöner skulle kunna undergå minskning.) 51 § Saar kvarstod i oförändrat skick vid ikraftträdandet av statens grundlöneförordning. Den 1 juli 1957 ersattes sistnämnda förordning av statens löneförordning, till vilken fogades övergångsbestämmelser, däribland en av följande lydelse: »Tjänsteman, å vilken statens löneförordning erhåller tillämpning, skall vara underkastad generell ändringsskyldighet i fråga om bestämmelser rörande avlönings- och pensionsförmåner.» Bestämmelsen är ordagrant hämtad ur en mellan företrädare för civildepartementet och statstjänstemännens huvudorganisationer den 14 december 1956 träffad förhandlingsöverenskommelse rörande löneplansrevision m. m., vilken överenskommelse är fogad som bilaga till 1957 års statsverksproposition bil. 2. Bestämmelsen presenteras icke i propositionen å statens löneförordning (prop. 1957: 173); nyssnämnda statsverksproposition innehåller dock det uttalandet, att under de förhandlingar, som ledde till nyssberörda överenskommelse, förutsatts att ändring icke utan förhandlingsöverenskommelse skall göras i bestämmelser, beträffande vilka tjänsteman hittills icke varit underkastad dylik skyldighet; uttalandet kopplas i propositionen ihop med nu ifrågakommande i överenskommelsen intagna bestämmelser om generell ändringsskyldighet. Propositionen å statens löneförordning (1957: 173) innehöll icke några regler om särskilda tillägg till grundlöner; de aktuella lönerna förutsattes skola, på sätt under senare år varit fallet, fastställas genom beslut av Kungl. Maj:t och riksdagen efter det att tjänstemannaorganisationerna beretts tillfälle till överläggningar i ämnet. Enligt propositionen finge grundlönetabellerna härigenom betydelse huvudsakligen endast såsom en garanti beträffande den lägsta lönenivå, som kunde ifrågakomma för statstjänstemännen. — Vid ikraftträdandet av statens löneförordning upphävdes 51 § Saar i dess helhet.

Ovan redovisade övergångsbestämmelser ge stöd för uppfattningen att statsmakterna icke äro gentemot tjänstemannaorganisationerna bundna vid det löneminimum, som innefattas i grundlöner, i vidare mån än vad vid varje tidpunkt gällande överenskommelse med organisationerna innefattar. Ett ytterligare steg mot likställighet mellan parterna på den offentliga arbetsmarknadssektorn skulle då ligga i bestämmelsens införande.

Räckvidden av ifrågakommande bestämmelse är självfallet beroende av i vad mån tjänsteman kan med hänsyn till allmänna rättsregler vara skyldig att underkasta sig generell ändringsskyldighet med avseende å löne- och pensionsbestämmelser.

Det av civilministern gjorda uttalandet, vilket — som ovan nyss sagts — intagits i 1957 års statsverksproposition, att ändring icke utan förhandlingsöverenskommelse skall göras i bestämmelser, beträffande vilka tjänsteman hittills icke varit underkastad generell ändringskyldighet, synes innebära att man velat bereda organisationerna verklig medbestämmanderätt i ett ämne, som tidigare varit förbehållet statsmakternas ensidiga beslutanderätt.

I proposition 1952: 107 genom vilken en mellan 1949 års tjänsteförteckningskommitté, som hade ställning jämväl som statligt förhandlingsorgan, samt statstjänstemännens organisationer träffad överenskommelse om tjänsteförteckningsrevision underställdes riksdagens prövning, inträffade för första gången, att en förhandlingsöverenskommelse av departementschefen föreslogs till godkännande utan att vara åtföljd av någon som helst motivering och utan att hava blivit föremål för sådan remissbehandling som avses i RF § 10. Förfarings sättet, som godkändes av Kungl. Maj:t och som väl får anses innebära ett otvetydigt belägg för att överenskommelsen av Kungl. Maj:t betraktats som ett självständigt bindande avtal, blev visserligen starkt kritiserat från oppositionshåll inom riksdagen men godtogs — med allenast smärre erinringar om att viss motivering ur identifikations synpunkt varit på sin plats — av statsutskottets och riksdagens majoritet. Samma förfarings sätt har därefter regelmässigt tillämpats vid den departementala behandlingen av de statliga förhandlingsöverenskommelserna i centrala lönefrågor (se prop. 1952: 241 och 1953: 165, statsverksprop. 1954 bil. 2 punkt 3, prop. 1955: 25, 1955: 191 och 1956: 81, statsverksprop. 1957 bil. 2 punkt 4 samt prop. 1957: 173). Önskvärdheten av viss motivering har dock föranlett departementschefen att i propositioner hemställa, att direkt inför vederbörligt riksdagsutskott få redovisa de närmare grunderna för ställningstagande på olika punkter.

Ovan vidrördes i korthet den tendens, man kan spåra att från statsmakternas sida betrakta de förhandlingsöverenskommelser, varom här är fråga, som bindande även utanför överenskommelsernas omedelbara tillämpningsområde. Härtill bör slutligen fogas, att det synes föreligga en tendens att tillägga jämväl kontinuiteten i de centrala »avtalsrörelserna» på statstjänstemannaområdet en självständigt bindande verkan: med början år 1951 har vederbörande departementschef regelmässigt i statsverkspropositionen förklarat sig förhindrad att slutligen angiva grunderna för storleken av statstjänstemännens löner under det kommande året på den grund, att förhandlingar med statstjänstemännens organisationer i ämnet icke vore avslutade.

Det bör till sist observeras, att de paralleller, som kunna dragas mellan förhandlingar och överenskommelser inom statstjänstemannasektorn, å ena, samt förhandlingar och kollektivavtal rörande övriga slag av arbetstagare, å andra sidan, dock icke låta sig utsträckas till frågor om avtalets eller

överenskommelsens tolkning och tillämpning. Härutinnan är det alltjämt så, att statstjänstemännen äro helt avskurna från möjlighet att föra fram »rättstvister» inför ett forum, där de som realiter uppträtt som förhandlare få framlägga sin syn på uppkomna tolknings- och tillämpningsspörsmål. Statstjänstemännen äro för närvarande i dylika frågor hänvisade till prövning i administrativ väg eller inför allmän domstol, därvid till grund för prövningen kommer att ligga den författningstext, till vilken vederbörande förhandlingsöverenskommelse blivit »översatt».

ANDRA KAPITLET

Oinskränkt förhandlingsrätts förhållande till gällande tjänstemannarätt

Allmänna synpunkter

Medan förhandlingsrätten enligt 1936 års lag om förenings- och förhandlingsrätt (FFL) innebär rätt för den privata arbetsmarknadssektorns arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer att tilltvinga sig förhandlingar med motparten rörande reglering av anställningsvillkoren ävensom rörande förhållandet i övrigt mellan arbetsgivare och arbetstagare, kan den statens tjänstemän (med statstjänstemän avses här sådana statstjänstemän, som äro underkastade ämbetsansvar) enligt SFK tillerkända förhandlingsrätten karakteriseras som en rätt för tjänstemannaorganisation att efter därom gjord framställning eller eljest få träda i förhandling med statsmyndighet i huvudsakligen informativt syfte. Den grundläggande skillnaden mellan de båda slagen av förhandlingsrätt kan med andra ord sägas ligga däri, att utövning av förhandlingsrätten enligt SFK förutsätter att ena parten, arbetsgivaren, under förhandlingarna och därefter oavbrutet behåller det slutliga avgörandet i förhandlingsämnet i sin hand. Vidare märkes, att därest — som utvecklingen lett till — förhandlingarna ändock avslutas med ingående av »överenskommelse» i förhandlingsämnet, det slutliga godkännandet av densamma förblir arbetsgivarens ensidiga angelägenhet. Förefintligheten av »överenskommelsen» betager icke arbetsgivaren att ensidigt besluta i förhandlingsämnet enligt andra grunder än dem, som innefattas i »överenskommelsen». Förhandlingsrätten enligt FFL förutsätter däremot ett definitivt avtal mellan vid förhandlingsbordet likaberättigade parter som slutprodukt av inledda förhandlingar. Medan statstjänstemännens förhandlingsrätt är principiellt begränsad, kan förhandlingsrätten enligt FFL betecknas som oinskränkt.

Om FFL:s regler tillämpades vid förhandlingar mellan statsmyndighet och statstjänstemän, skulle detta innebära, att statstjänstemännen tillerkändes oinskränkt förhandlingsrätt. Förhållandet mellan staten-arbetsgivaren och statstjänstemännen skiljer sig emellertid från förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare på den privata arbetsmarknaden på sådant sätt, att ett införande av FFL:s regler ifråga om statstjänstemännen icke låter sig göra, därest icke samtidigt de regler, som äro bestämmande

för statstjänstemannaförhållandet i övrigt, underkastas förändringar. Medan parterna på den privata arbetsmarknadssektorn äga full frihet att i stort sett utan hinder av särskild lagstiftning¹ överenskomma rörande villkoren i tjänste- eller anställningsförhållandet, så äro såväl staten-arbetsgivaren som statstjänstemännen bundna av en mångfald i speciallagar, författningar och i praxis utbildade regler angående statstjänstemannaförhållandet. Dessa regler kunna uppdelas i två grupper, nämligen *dels* sådana, som binda staten-arbetsgivaren vid förpliktelser och åtaganden gentemot tjänstemännen, som sakna motsvarighet på den privata arbetssektorn, och *dels* sådana, genom vilka statstjänstemännen underkastas vissa allenast för dylika arbetstagare gällande förpliktelser och förbud. En annan skillnad i tjänsteförhållandet de båda arbetsmarknadssektorerna emellan ligger däri, att detsamma på den privata sektorn så gott som uteslutande vilar på privaträttslig grund, medan tjänsteförhållandet på den statliga sektorn är i väsentlig mån baserat på offentlighetsrättsliga principer. Någon positivrättslig regel, som utsäger, att statstjänstemannaförhållandet skall vara offentlighetsrättsligt grundat, äga vi dock icke. Ej heller är en sådan princip entydigt fastslagen i rättspraxis; man kan av åtskilliga domstolsavgöranden utläsa, att domstolarna tillämpat rent civilrättsliga principer vid slitande av ur anställningsförhållandet härflytande tvister mellan statstjänstemän och staten som arbetsgivare samt att domstolarna förty betrakat statstjänstemannaförhållandet som i varje fall delvis grundat på avtal. Uppenbart torde emellertid vara, att sagda förhållande måste bliva i princip privaträttsligt grundat, därest anställnings- och avlöningsförhållandena för statstjänstemännen skulle komma att regleras genom kollektivavtal. Sådan bestämmanderätt över tjänstgöringsskyldighetens omfattning och tjänstemännens plikt att fullgöra denna skyldighet, som kan anses berättigad från samhällets sida, finge då tillgodoses genom lagstiftning, som inskränker det privaträttsliga handhavandet av tjänstemannaförhållandet. Vid nu angivna förhållanden är frågan om statstjänstemannaförhållandets nuvarande grund i detta sammanhang av allenast sekundär betydelse, varför densamma torde kunna lämnas åsido. Utredningen bör i stället koncentreras till en närmare undersökning av statstjänstemännens nyss berörda särskilda rättigheter och skyldigheter samt därav, huruvida dessa rättigheter och skyldigheter böra bibehållas eller om de måste utmönstras vid en avtalsreglering av statstjänstemännens anställnings- och avlöningsförhållanden.

Först torde det emellertid vara nödvändigt att något beröra de två största skillnaderna mellan den privata och den statliga arbetsmarknadssektorn i fråga om formerna för reglering av tjänstemännens anställnings- och avlöningsvillkor. Den ena skillnaden är, som ovan påpekats, den att på den

¹ I vissa fall är i lagstiftning angivna vissa minimimått för arbetsgivarens skyldigheter; se t. ex. lagstiftning angående semester, arbetstid, arbetarskydd.

privata sektorn arbetsmarknadsparterna äga att på jämställd fot sluta avtal om dessa villkor, medan det på den statliga sektorn är staten-arbetsgivaren ensam, som (åtminstone formellt) beslutar angående desamma efter eget gottfinnande. Den andra skillnaden är den, att medan det står arbetsmarknadsparterna på den privata sektorn fritt att tillgripa stridsmedel, lockout, respektive strejk för att i ett förhandlingsläge visa sitt yttersta ogillande av motpartens inställning, så äro på den statliga sektorn tjänstemännen enligt rättspraxis förhindrade att vidtaga arbetsnedläggelse som stridsåtgärd gentemot staten-arbetsgivaren, enär ett dylikt handlande anses stå i strid mot ämbetsansvarets verkningar. Staten-arbetsgivaren är av den s. k. oavsätlighetsprincipen (varom mera nedan) förhindrad att använda stridsmedlet lockout. Ett åvägabringande av arbetsrättslig likställighet — principiellt sett — mellan tjänsteförhållandena på de båda sektorerna synes fordra, att statstjänstemännen beredas möjlighet och rätt att förhandla och ingå kollektivavtal rörande sina anställnings- och avlöningsvillkor samt att staten och dess tjänstemän var för sig erhålla tillgång till på den privata arbetsmarknaden gängse stridsmedel.

Frågan i vad mån en dylik omgestaltning av statstjänstemannaförhållandet låter sig förena med statstjänstemännens ovan antydda speciella rättigheter och skyldigheter föranleder en undersökning av varje rättighet och skyldighet för sig och i vissa fall även i komparation med andra rättigheter och/eller skyldigheter. En dylik undersökning torde ofrånkomligen jämväl komma att beröra frågan, huruvida en dylik omgestaltning över huvud taget eller ifråga om enskildheter är förenlig med statsverksamheten i och för sig.

Statstjänstemännens speciella rättigheter kunna sammanföras till följande sju huvudgrupper.

1. Deras rätt till löneförmåner regleras i författningar liksom även — vad avser det övervägande flertalet — deras rätt till pension.

2. Vissa grupper statstjänstemän hava i grundlag fastställd garanti mot godtyckligt avskedande och förflyttande; de åtnjuta vad man kallar oavsätlighet eller, vidare uttryckt, inamovibilitet. I praktiken äga jämväl andra grupper än de i RF § 36 nämnda sådan ställning, att de kunna betraktas som oavsätliga (jfr s. 44). I oavsätligheten är innesluten lönegaranti.

3. De äga i tjänsten starkare skydd mot ärekränkning än övriga medborgare.

4. De äga i tjänsten starkare skydd mot våld och missfirmelse än övriga medborgare.

5. De äga större frihet att vägra mottaga och att avsäga sig allmänna uppdrag än övriga medborgare.

6. För dem gälla särskilda förhandlingsrättsregler.

7. De hava rätt till stämpelfrihet i tjänsten och vid åtal i eller för tjänsten.

Statstjänstemännens speciella skyldigheter och ansvar kunna redovisas i följande sex huvudpunkter.

1. De äro underkastade ämbetsansvar; härmed förstås *att* de för fel och försummelse i eller underlåtenhet att fullgöra tjänsten kunna drabbas icke endast av civilrättsliga påföljder utan även av särskilda straffsanktioner, *att* de för vissa förfaranden i övrigt i eller för tjänsten äro underkastade särskilda straffansvarsregler, vilka sakna motsvarighet med avseende på den privata arbetsmarknadssektorns arbetstagare, *samt att* de vid brott i eller utom tjänsten kunna bli föremål för strängare kriminalpolitisk behandling än vad som kan ifrågakomma för övriga medborgare.

2. De äro underkastade vissa utanför strafflagens område stående disciplinärregler av offentlighetsrättslig natur (i verksstadgor, tjänstereglerna etc.).

3. De äga icke att i samma omfattning som övriga medborgare mottaga statliga och kommunala förtroendeuppdrag. Även finnas vissa bestämmelser, som stadga förbud att innehava bisysslor eller att förena flera tjänster. Dessa bestämmelser äro emellertid av så specifik natur och även inom statstjänstemannakåren av så föga generellt intresse att desamma torde kunna utan olägenhet uteslutas ur denna undersökning.

4. De äro underkastade särskilda regler angående staten-arbetsgivarens förmånsrätt för fordran hos dem (HB 17 kap. 11 §).

5. De äro i vad avser vissa grupper underkastade speciell tystnadsplikt.

6. De äro i vad avser vissa grupper skyldiga att efter i författning intagna eller i rättspraxis utbildade särregler gälda skadestånd för fel och försummelser i tjänsten.

Reglerna om förhöjt straffskydd för statstjänstemän gentemot ärekränkning, våld och missfirmelse äro avsedda att markera statens höghetsrätt gentemot allmänheten: envar tjänsteman anses i sin tjänsteutövning företräda staten och därvid vara bärare av denna höghetsrätt. Dessa regler äro alltså icke tillkomna för att gynna tjänstemännens personliga intressen och kunna alltså icke heller betraktas som medel att för tjänstemannen åstadkomma en med anställningen förenad personlig favör. Som en avtalsreglering av löner och andra villkor icke bör medföra någon förändring i statens höghetsrätt gentemot statsinnevärnarna i gemen och som nu ifrågasvarande regler utifrån ovan angivna synpunkter näppeligen kunna tänkas komma i konflikt med arbetsrättsliga principer, böra sagda regler kunna lämnas intakta även vid en övergång till avtalsmässig bestämning av statstjänstemännens tjänstevillkor.

De bestämmelser, enligt vilka statstjänstemän tillagts rätt att i större utsträckning än övriga medborgare vägra mottaga och att avsäga sig allmänna uppdrag, äga sin grund i ett allmänt intresse av att tjänstens väl i

första hand tillgodoses och av att förvaltningens och den dömande verksamhetens kvalitet hålles på högsta möjliga nivå. Dessa bestämmelser böra förty alltfört vara bibehållna vid statens ensidiga reglering. Samma förhållande gälla de regler, som innebära inskränkningar i statstjänstemäns valbarhet till statliga och kommunala förtroendeuppdrag.

Bestämmelserna i HB 17: 11 första stycket om förmånsrätt för fordran äro visserligen specifika för offentliga tjänstemän. I nämnda kapitel återfinner man emellertid andra regler av tämligen snarlik beskaffenhet, vilka ha avseende jämväl på andra slag av arbetstagare. Bestämmelserna torde följaktligen icke i nu förevarande sammanhang behöva göras till föremål för översyn, oaktat desamma onekligen tillkommit i avsikt att gynna förvaltningens intressen gentemot förvaltningens enskilda arbetstagare.

Reglerna om tystnadsplikt äro i vad avser statstjänstemän helt utan intresse ur arbetsrättslig synpunkt. Samma sak torde kunna sägas om bestämmelserna angående stämpelfrihet i tjänsten. Stämpelfrihet vid åtal i eller för tjänsten får ses som en följd av det särskilda ämbetsansvaret samt torde förty i varje läge böra korrespondera med ämbetsansvarets utsträckning och — i vad avser reglernas tillkomst — med formen för bestämmande av ämbetsansvaret.

De särskilda i rättspraxis utbildade eller i författning fastställda normerna för statstjänstemäns skadeståndsskyldighet vid fel och försummelser i tjänsten avse främst att reglera förvaltningens förhållande till allmänheten och torde redan på denna grund vara föga lämpade för reglering i annat än offentlighetsrättslig väg. Möjligen kan dock en omläggning av vissa förvaltningsformer, som kan komma att visa sig erforderlig i samband med ett införande av avtalsreglering av statstjänstemannaförhållandet, föranleda till översyn av dessa regler.

Författningsreglering av löne- och pensionsförmåner kan självfallet, därest statstjänstemännen erhålla rätt att ingå kollektivavtal rörande sina anställningsförhållanden, icke bibehållas annat än beträffande sådana statstjänstemän eller grupper av statstjänstemän, som av skilda orsaker icke vilja eller kunna få ingå under kollektivavtal. Denna del av ovan angivna statstjänstemännen tillkommande rättigheter borde förty här icke behöva föranleda till vidare yttrande. Det synes emellertid vara ofrånkomligt att i detta sammanhang beröra ett par spørsmål, som äga visst samband med innehållet i de för närvarande gällande avlöningsförfattningarna, nämligen frågorna om huruvida de i Saar angivna tillsättningsakterna och anställningsformerna med hänsyn till de rättsverkningar, som äro knutna till desamma, kunna bibehållas vid en privaträttslig gestaltning av statstjänstemannaförhållandet.

I de uti 2 § Saar intagna sammanställningarna upptagas som tillsättningsakter, i vad avser statlig tjänst, fullmakt, konstitutorial, förordnande för viss tid, förordnande för begränsad anställningstid, förordnande tills

vidare, förordnande som extra ordinarie, förordnande som aspirant och förordnande som extra. Vidare märkes kontraktsformen, som kommer ifråga vid anställning av bl. a. tekniker, av vilka åtminstone en del torde vara hänförliga till de ämbetsansvarigas krets, samt innehavare av manskapsbeställning, vilka icke äro underkastade ämbetsansvar enligt 25 kap. SL. Av förordnandeformerna avse de tre sist nämnda icke-ordinarie och de övriga ordinarie statlig tjänst. Bestämmelser angående användning av de olika tillsättningsakterna finnas allenast beträffande fullmakt och konstitutorial, se 5 § Saar. Såsom nedan under rubriken »Oavsättlighet» närmare kommer att angivas anses fullmakten såsom tillsättningsakt medföra oavsättlighet enligt RF § 36. En med oavsättlighet i praktiken likvärdig ställning kan vidare anses tillkomma den tjänsteman, som å sin befattning erhållit konstitutorial eller förordnande för viss tid eller för begränsad anställningstid, i sistnämnda fall dock endast för den tid förordnandet avser. Huruvida ett system med tillsättningsakter, som för tjänstemän medföra oavsättlighet eller därmed i huvudsak likvärdig ställning, kan bibehållas även vid privaträttslig reglering av tjänstemannaförhållandet, låter sig väl icke avgöra utan en närmare penetrering av frågan. Spörsmålet synes emellertid stå i sådant samband med frågan om oavsätthetsprincipens vara eller icke vara, att med en närmare granskning av detsamma torde böra anstå, till dess förhållandet mellan oavsättlighet och avtalsreglering klarlagts, vilket skall ske i ett senare avsnitt av detta kapitel.

De anställningsformer, på vilka bestämmelserna i Saar bygga, kunna i detta sammanhang uppdelas i två huvudgrupper, nämligen i ordinarie och i icke-ordinarie tjänster. Den senare anställningsformen är förenad med uppsägningsrätt från statens sida, se 15 § Saar, och torde därför och med hänsyn jämväl till de rättsverkningar i övrigt, som äro förbundna med densamma, kunna bibehållas i ett kollektivavtalsssystem. Beträffande anställningsformen ordinarie tjänst synas förhållandena vara mera komplicerade. — Uppdelningen i ordinarie och icke-ordinarie tjänster sammanhänge från början — och gör så än — med de regler om finansmakten, vilka bestämma Kungl. Maj:ts och riksdagens inbördes kompetens. Emellertid ha de båda anställningsformerna kommit att i praktiken medföra olika rättsverkningar, som äro för den enskilde tjänstemannens del av största vikt och betydelse. Medan de icke-ordinarie tjänstemännen — som nyss nämnts — kunna efter särskilda regler uppsägas, d. v. s. entledigas från sin tjänst så snart en objektiv godtagbar uppsägningsgrund — exempelvis olämplighet för tjänsten eller att tjänsten blir överflödigg — föreligger, så kunna de ordinarie tjänstemän, som å sin tjänst hava fullmakt eller konstitutorial, d. v. s. den helt övervägande delen av de ordinarie tjänstemännen, icke entledigas av andra orsaker än tämligen kvalificerade fel eller försummelse i tjänsten, uppnådd pensionsålder eller ur styrkt

och på visst sätt kvalificerad fysisk eller psykisk ohälsa härflytande oförmåga att sköta tjänsten. Samma sak torde gälla ordinarie tjänstemän med förordnande för viss tid eller för begränsad anställningstid under den tidrymd, förordnandet avser. Nu angivna ordinarie tjänstemän kunna alltså, sett ur praktisk synvinkel, anses till följd av säkerhet mot entledigande vara oavsättliga.¹ Jämväl frågan om ordinarieskapets förenlighet med ett avtalssystem synes förty böra upptagas till granskning.

De nuvarande förhandlingsrättsreglerna för statstjänstemän bliva vid en kollektivavtalsreglering av statstjänstemannaförhållandet automatiskt avlösta av andra regler och tarva förty icke här någon särskild undersökning.

Av ovan angivna specialförhållanden inom statstjänsten kvarstå alltså för granskning ämbetsansvaret, oavsättligheten med däri innesluten lönegaranti, vidare oavsättligheten närstående frågor om tillsättningsakter och anställningsformer jämte det därpå grundade anställningsförhållandet samt slutligen de särskilda disciplinärreglerna.

Ämbetsansvar

Spörsmålet angående ämbetsansvarets inverkan på möjligheterna för de därav berörda tjänstemännen att ingå kollektivavtal rörande sina avlönings- och anställningsvillkor har varit föremål för mycken diskussion under de senaste årtiondena. Detta oaktat kan frågan icke anses definitivt besvarad. Det synes dock klart, att rättspraxis för närvarande intager den ståndpunkten, att anställningsvillkor över huvud taget för befattningshavare med ämbetsansvar icke kunna regleras genom kollektivavtal. I ett avgörande år 1920 uttalade regeringsrätten (se RÅ 1920 ref. nr 35) den meningen, att förefintligheten av brandstadga och andra allmänna författningar lade hinder i vägen för reglering *privatorum pactis* av åtminstone vissa anställningsvillkor för brandbefäl och brandstyrka, samt undanröjde på denna grund ett beslut, varigenom stadsfullmäktige i viss stad slutit kollektivavtal med stadens brandmän. År 1942 hade regeringsrätten ånyo att taga ställning till ett liknande spörsmål. Regeringsrätten beslöt även i detta fall att undanröja ett av stadsfullmäktige fattat beslut att biträda ett med, bland andra, tjänstemän underkastade ämbetsansvar ingånget kollektivavtal; domstolen skärpte därvid sin motivering av domslutet därhän, att domstolen utsade, att anställningsvillkor för befattningshavare med ämbetsansvar icke lagligen kunde regleras genom kollektivavtal och att stadsfullmäktiges beslut följaktligen innebure ett överträdande av full-

¹ Härtill bör fogas, att de tjänstemän som hava ordinarie statlig tjänst, tillsatt medelst det enda — utöver de ovan angivna — återstående slaget av tillsättningsakter, nämligen förordnande tills vidare, i betydande omfattning torde vara innehavare av med annat slag av tillsättningsakt tillsatt ordinarie tjänst, från vilken de under förordnandetiden äro lediga och från vilken de äro i egentlig mening eller eljest oavsättliga.

mäktiges befogenheter (se RÅ 1942 ref. nr 6). Straffrättskommittén, som vid översyn av 25 kap. SL ägnade föreliggande problem viss uppmärksamhet, redovisade emellertid (se SOU 1944: 69 s. 435) en delvis annan uppfattning än den, som kommit till uttryck i nu nämnda båda regeringsrättsavgöranden. Kommittén anförde sålunda, att det visserligen vore otvivelaktigt, att ett kollektivavtal skulle kunna innebära hinder mot ett fullständigt genomförande av ämbetsansvaret, såvitt anginge i avtalet meddelade bestämmelser om anställnings- och arbetsvillkor, d. v. s. villkor om antagande, entledigande och skyldigheter i tjänsten, men att dylikt hinder icke syntes kunna föranledas av ett till avlöningsvillkor, d. v. s. det ekonomiska mellanhavandet, begränsat kollektivavtal, samt att det icke kunde anses påkallat, att låta ämbetsansvaret medföra ogiltighet av de bestående kollektivavtal, i vilka nyss nämnd begränsning iakttagits. I princip borde alltså — enligt kommitténs förmenande — förutsättningarna för förhandlingsrätt enligt FFL och för den lagliga möjligheten att reglera avlöningsförhållanden medelst kollektivavtal bedömas oberoende av ämbetsansvaret. Kommittén rekommenderade en uppmjukning i den av regeringsrätten intagna ståndpunkten i fråga om spörsmålet samt förklarade, att denna uppmjukning borde genomföras i första hand genom förmedling av praxis och i andra hand — därest sådan utveckling icke skulle komma till stånd — lagstiftningsvägen. Den av kommittén rekommenderade uppmjukningen har uteblivit. I ett avgörande år 1946 har regeringsrätten vidhållit sin tidigare intagna ståndpunkt (se RÅ 1946 ref. nr 6): En brandmannaorganisation hade hos socialstyrelsen hemställt om tillämpning å organisationen av kap. 3 FFL. I beslut över framställningen förklarade styrelsen, att — när brandmän enligt doktrin och rättspraxis vore underkastade ämbetsansvar — hemställan icke föranledde någon styrelsens åtgärd. Regeringsrätten fann vid prövning av styrelsens beslut ej skäl att göra ändring i detsamma.

I remissyttrande över straffrättskommitténs betänkande i nu redovisade del anförde arbetsdomstolens ordförande, bland annat, att kollektivavtal såsom varande ett privaträttsligt institut naturligen icke borde komma till användning på den offentliga sektorn av arbetsmarknaden annat än när arbetstagarnas anställningsvillkor ordnades i privaträttsliga former, att kommittén vid förordande av kollektivavtal såsom regleringsform rörande lönevillkor för offentliga tjänstemän uppenbarligen tänkt på vissa gränfall, där dylik regleringsform icke tedde sig onaturlig, att det emellertid efter allmänna offentlighetsrättsliga principer skulle vara orimligt att sluta kollektivavtal även för personalgrupper, som stode mycket högt upp i vederbörande tjänsteorganisation, samt att förty en av kommittén icke diskuterad gränsdragning — för vinnande av klarhet beträffande hur högt i tjänsteorganisationen, en tjänsteman får komma, innan rätten att reglera hans lönevillkor genom kollektivavtal bör avklippas — vore ofrånkomlig.

— Av intresse torde i detta sammanhang vidare vara ett arbetsdomstolens uttalande i en dom år 1939 (nr 7). I denna dom kom arbetsdomstolen in på frågan, vilken inverkan ämbetsansvaret kunde ha på möjlighet att sluta kollektivavtal och anförde därvid i huvudsak följande: FFL finge anses vila på den förutsättningen, att förhandlingar, som öppnades enligt lagen, kunde resultera i kollektivavtal. Frågan om tillåtlighet av kollektivavtal för offentliga tjänstemän med ämbetsansvar finge förutsättas icke vara löst genom FFL och SFK (KFL hade då ännu ej tillkommit). För nyss angivna tjänstemäns del finge förty frågan om kollektivavtals tillåtlighet bedömas efter allmänna offentlighetsprinciper. Det kunde vid ett dylikt bedömande icke betvivlas att — därest kollektivavtal för ifrågavarande tjänstemän icke kunde anses helt uteslutet — en reglering genom dylikt avtal i vart fall beträffande antagande, entledigande och skyldigheter i tjänsten vore helt omöjlig; dylika förhållanden vore ju reglerade i allmän lag eller författning, vid vilket förhållande myndighet icke kunde anses äga befogenhet att genom avtal av privaträttslig natur binda sin handlingsfrihet och avhända sig rätten att — under eget ämbetsansvar — besluta i enlighet med lag och författning.

Nu refererade rättsfall och uttalanden torde få anses vara representativa för rättspraxis' nuvarande inställning till föreliggande problem.¹ Att den av straffrättskommittén rekommenderade uppmjukningen icke kom till stånd är förklarligt med hänsyn till att kommittén ju själv utgick ifrån att kollektivavtalsreglering var möjlig allenast beträffande vissa av de i tjänsteförhållandet ingående rekvisiten samt gav synnerligen knapp ledning för lösning av de avgränsningsproblem, som naturligen måste uppstå vid ett allenast partiellt införande av kollektivavtalet som regleringsform beträffande förhållandet mellan staten och dess tjänstemän. Det torde vara ofrånkomligt, att, därest man önskar giva tjänstemännen rätt och möjlighet att ingå kollektivavtal rörande sina avlönings- och anställningsvillkor, denna möjlighet öppnas genom en positivrättslig regel; kollektivavtalsrättens omfattning får väl därefter bestämmas antingen positivt genom angivande av de ämnen, som få bli föremål för avtal, eller negativt genom en bestämmelse, att hela fältet är fritt för avtal i den mån icke annorledes förordnas i lag och författning. Måhända är den sistnämnda utvägen att föredraga *dels* när den bäst motsvarar förhållandena på den privata arbetsmarknadssektorn, där ju avtalsfriheten icke är inskränkt i annan mån än genom vissa lagregler, som angiva vissa minimimått för avtalsparts skyldigheter (semesterlagen, arbetstidslagen etc.) och *dels* när den torde erbjuda bästa möjligheten för staten att tillvarataga rent allmänna intressen samtidigt som den icke låser tjänstemännen fast vid en

¹ Något senare avgörande står icke att finna för närvarande. Av intresse kan möjligen här vara, att arbetsdomstolen i dom år 1953 (nr 56) uttalat den mening, att viss namngiven kommunalanställd i sin egenskap av kollektivavtalsanställd icke vore hänförlig till de ämbetsansvarigas krets.

stel ram för det avtalsfria området, som möjligen kan passa någon tjänstemannagrupp men kan vara olämplig för flertalet tjänstemän med hänsyn till tjänstens eller arbetsförhållandenas art.

De rättsavgöranden, som vi äga på nu förevarande områden, kunna icke sägas innehålla någon övertygande argumentering för att ämbetsansvaret i och för sig *måste* utgöra hinder mot kollektivavtal. I varje fall kan därur icke utläsas motiv för att i lönerättsligt hänseende göra skillnad mellan å ena sidan statstjänstemän med ämbetsansvar och å andra sidan statsanställda arbetare, vilka ju äga rätt att beträffande sina anställningsförhållanden ingå fullständiga kollektivavtal.

Beträffande ämbetsansvarets användning som avgränsningsinstrument i FFL är följande att säga. Kommittén angående privatanställda, vilken utkom med betänkande med förslag till FFL (SOU 1935: 59), ansåg anledning föreligga till övervägande, i vad mån den allmänna principen om förenings- och förhandlingsrätt borde göras tillämplig även på statlig och kommunal tjänst. Som emellertid ett dylikt övervägande ansågs ligga utanför utredningsuppdraget och som frågan om förhandlingsordning för statens tjänstemän då var föremål för särskild utredning, begränsade kommittén sin utredning till att avse förhållanden i privat tjänst; för att offentliga tjänstemän skulle undantagas från den tillämnade lagens tillämplighetsområde, föreslog kommittén en bestämmelse av innehåll, att lagen icke skulle gälla arbetstagare, som anställas av riksdagen eller av en till statsförvaltningen hörande eller under riksdagen lydande myndighet eller av kommunal myndighet i kraft av särskild författning (se betänkandet sid. 109 f. samt 5). I proposition i ämnet föreslog departementschefen, att berörda lagbestämmelse borde ändras därhän, att lagens tillämpningsområde skulle undantagas blott sådana arbetstagare i statens eller kommunernas tjänst, som äro underkastade ämbetsansvar. Som motivering anförde departementschefen, att det med den av kommittén föreslagna lydelsen syntes bliva så, att vissa kategorier av arbetstagare, som — särskilt i de af-färsdrivande verken — anställas genom privaträttsliga avtal och som ej äro jämförbara med arbetare, icke skulle bli häfnöjliga under vare sig den allmänna förenings- och förhandlingsrättslagen eller den blivande statliga förhandlingsordningen för tjänstemän. Departementschefens förslag bifölls vid lagens riksdagsbehandling. — Tydligt är, att ämbetsansvaret här valdes som avgränsningsinstrument icke på grund av ansvarets juridiska funktioner utan endast av det skälet, att man i detsamma ägde ett redan förefintligt institut, som av rent praktiska skäl ansågs användbart utan tidsödande ytterligare utredning.

Med hänsyn till det ovan anförda synes det icke föreligga något nödvändigt eller naturligt samband mellan förefintligheten av ämbetsansvar för vissa grupper av tjänstemän samt möjligheterna i princip för dessa tjänstemän att ingå kollektivavtal; ämbetsansvaret som sådant och kollektivavtalet ha ju helt olika rättspolitiska syften och borde förty kunna be-

stå vid sidan av varandra i den mån deras skilda utflöden icke är oförenliga med varandra. I ett avseende föreligger klart dylik oförenlighet nämligen i fråga om strejk och den med ämbetsansvaret följande tjänsteplikten.

Det på arbetstagsarsidan inom den privata arbetsmarknadssektorn i praktiken effektivaste stridsmedlet är strejken. Tjänstemän lydande under ämbetsansvar kunna icke — med mindre de erhållit tjänstledighet, formellt entledigande eller laga förfall föreligger — utebliva från arbetet utan att ådraga sig ansvar för tjänstefel. Dylika tjänstemän måste därför anses vara i realiteten förhindrade att använda strejkvapnet som påtryckningsmedel vid förhandlingar för åvägabringande av kollektivavtal. Samma sak torde gälla vägran att utföra overtidsarbete. Vissa andra stridsmedel av traditionell typ stå dem till buds, nämligen blockad för nyanställning och kollektiv uppsägning, den sistnämnda dock endast beträffande icke ordinarie tjänstemän. 1948 års förhandlingsrättskommitté föreslog införandet av stridsmedlet massuppsägning på den offentliga arbetsmarknadssektorn, d. v. s. en ovillkorlig rätt för tjänstemän med ämbetsansvar att — med vissa undantag — i konfliktssituation frånträda befattning efter föregående uppsägning och avvaktande av vederbörlig uppsägningstids utgång. En dylik anordning måste emellertid anses otillfredsställande bl. a. ur den synpunkten, att de rättsliga följderna av dylik uppsägning te sig osäkra.

Arbetsdomstolen har i flera domar intagit den ståndpunkten, att kollektiv stridsåtgärd i form av regelrätt uppsägning och avvaktande av uppsägningstids utgång (s. k. avfolkning av arbetsplats) är att betrakta som strejk. Enligt allmänna arbetsrättsliga principer anses strejk icke bryta anställningsförhållande utan endast suspendera detsamma. Nu angivna båda principer sammanställda synas kunna föranleda till att tjänstemän, som efter massuppsägning företaga kollektiv arbetsnedläggelse, av domstol förklaras bibehållna vid anställningsförhållandet och därmed under ämbetsansvaret; arbetsnedläggelsen skulle under sådana förhållanden innebära brytande av den i ämbetsansvaret inneslutna tjänsteplikten och kunna medföra ansvar för tjänstefel. — Naturligtvis kan det icke anses uteslutet, att genom lagstiftning eller genom förmedling av rättspraxis den ståndpunkten fastlägges, att kollektiv massuppsägning av statstjänstemän faktiskt bringar anställningsförhållandet till upphörande. Härav kunna emellertid för tjänstemännen betänkliga konsekvenser uppstå, nämligen med avseende på huru återgång till arbete efter konfliktens biläggande skall ske. Beträktas anställningsförhållandet som brutet genom arbetsnedläggelse, få de aktuella befattningarna efter stridens slut återbesättas genom nyanställning i vanlig ordning. Uteslutet är ej heller att redan under konfliktens gång sådana befattningar erhålla nya innehavare. De allmänna grunder, enligt vilka statstjänstemän må anställas och befordras, angivas för närvarande i grundlag. Eftersom tillämpningen av grundlagsbud näppeligen kan få göras till föremål för privata avtal, torde det vara uteslutet, att det i kollektivavtal för statstjänstemän skulle få intagas bestämmelser angående

mer eller mindre automatisk återgång till de befattningar, som lämnats i och med konflikten inledande. Den statstjänsteman, som sagt upp sig och nedlagt arbetet som ett led i stridsåtgärd, skulle förty utsätta sig för risken att efter konflikten biläggande se sin tidigare befattning besättas med annan innehavare, som efter mått av förtjänst och skicklighet är bättre meriterad för anställande.

Även andra problem möta. Det torde sålunda vara minst sagt tveksamt, om tjänsteman, som vid konflikt sagt upp sig, vid eventuell återanställning efter konflikten biläggande kan få tillgodoräkna sig den tid, under vilken han på grund av konflikten icke uppehållit sin befattning, såsom kvalifikationstid för löneklassuppflyttning, befordran eller pensionering. Tjänsteman, som på sätt nyss sagts frånträtt sin befattning, riskerar vidare att under konflikttiden ådraga sig sjukdom eller skada av sådan art, att han vid konflikten biläggande icke längre är i stånd att förete för anställning föreskrivet friskintyg. Avlider tjänstemannen under konflikttiden, torde det ej vara uteslutet att hans efterlevande gå miste om den pension, som eljest skulle ha tillkommit dem. Detsamma torde bliva fallet, om tjänsteman efter uppsägning frånträtt sin befattning under konflikttiden. — Som en icke önskvärd följd av vad nu upptagits bör vidare betraktas, att vetenskapen om stridsåtgärdens anställningshävande verkan rent generellt sett kan komma att för den enskilde arbetstagaren medföra en allvarlig kollision mellan hans enskilda inressen och den solidaritet med hans organisation, som denna förutsättes kunna kräva av sina medlemmar.

Frågan om strejkens förhållande till ämbetsansvaret kan icke lämnas olöst för den händelse statstjänstemännen skulle tilläggas rätt att ingå kollektivavtal rörande sina anställnings- och avlöningsförhållanden. Med hänsyn till vad ovan anförts om de möjliga rättsverkningarna av strejk och kollektiv uppsägning, synes frågan böra lösas på så sätt, att strejk erkännes som legalt stridsmedel för statstjänstemän med ämbetsansvar *samt att i strafflagen införes bestämmelser genom vilka ämbetsansvarets rättsverkningar i vad avser tjänstemans skyldighet att utföra de med hans tjänst förenade arbetsuppgifterna förklaras icke ha avseende å det förhållandet, att tjänstemannen avhåller sig från arbete som ett led i en kollektivt beslutad arbetsnedläggelse.* Den enskilda avhållsamheten från arbete skulle då alltså vara kriminalpolitiskt åtkomlig och jämväl i övrigt skulle ämbetsansvarets rättsverkningar bestå, exempelvis i fråga om skada, som under strejkperiod uppkommer på grund av något tjänstemannens åtgörande eller underlåtande vid tidpunkt innan arbetsnedläggelsen tagit sin början ävensom i fråga om tjänstemissbruk och tagande av muta, som strejkande tjänsteman kan låta komma sig till last under konflikttiden. Som det icke föreligger något nödvändigt samband mellan ämbetsansvar och kollektivavtalsreglering samt därmed förbundna rent arbetsrättsliga institut, torde den kollektiva arbetsnedläggelsens separata undantagande från de ur ämbetsansvaret härflytande kriminalpolitiska på-

följderna icke i övrigt behöva påverka ämbetsansvaret. Det torde i detta sammanhang böra framhållas, att ämbetsansvarets omfattning, verkningar och utflöden givetvis icke får göras till föremål för kollektivavtalsreglering. Positiva regler få reglera de fall, då strejk icke kan komma i fråga.

Därest statstjänstemännen i princip tillägges rätt att begagna strejken som stridsmedel, torde det med hänsyn till att reciprocitet bör eftersträvas vara ofrånkomligt, att staten erhåller motsvarande rätt att som stridsåtgärd avstänga tjänstemän från att bestrida tjänst och erhålla de med tjänst för- enade förmånerna. Av samma skäl, som ovan redovisats för valet av strejk som stridsmedel för tjänstemännen, bör dylik avstängning ske icke i form av uppsägning utan i form av lockout, därvid anställningsförhållandet i och för sig icke brytes. Givetvis finge ämbetsansvarets rättsverkningar i fråga om tjänstemän, som avstängts genom lockout, regleras på samma sätt som ifråga om strejkande tjänstemän. Under lockouttiden bör lön icke i någon form utgå till tjänstemännen; möjligen torde det bliva erforderligt att uttrycka detta positivt i författningsform. Bestämmelser med avseende på huruvida konflikttid skall av tjänsteman få tillgodoräknas som kvalifikationstid i olika avseenden o. dyl. torde däremot lämpligen kunna upptagas i kollektivavtal. — Därest vissa grupper av statstjänstemän skulle undantagas från strejkrätt eller få sin strejkrätt på visst sätt beskuren, är det givet, att motsvarande inskränkningar finge stadgas beträffande statens rätt att begagna lockoutvapnet.

Sammanfattningsvis torde det kunna sägas, att den omständigheten, att en tjänsteman är underkastad ämbetsansvar, icke bör i och för sig utgöra något hinder mot att anställningsvillkor¹ för honom regleras genom kollektivavtal, att ett införande av dylik reglering synes påkalla dels en positiv lagregel därom och dels en jämkning i den på ämbetsansvaret grundade kriminallagstiftningen därhän, att denna lagstiftning förklaras icke hava avseende vare sig på sådan arbetsnedläggelse, vilken, efter att ha av organisation beslutits i vederbörlig ordning,² vidtages av statstjänstemän eller på sådan avhållsamhet från arbete, vilken grundar sig på av staten-

¹ Till frågan om huruvida alla eller blott en del anställningsvillkor över huvud taget lämpa sig för kollektivavtalsreglering tages icke här ståndpunkt.

² Det kan möjligen ifrågasättas huruvida icke en dylik utformning av strejkrätten nödvändiggör, att vissa krav på representativitet ställas på de organisationer, som skola handhava tjänstemännens förhandlingsverksamhet och därvid äga besluta om strejk från tjänstemännens sida. I en nyligen i Norge antagen lag om offentliga tjänstetvister, genom vilken lag regleras stats- och kommunaltjänstemäns förenings-, förhandlings- och kollektivavtalsrätt, ha tämligen rigorösa bestämmelser med avseende å förhandlingsberättigad tjänstemannaorganisations representativitet uppställts. Utvecklingen synes emellertid hos oss gå i riktning från auktorisationstvång: 1954 upphävdes ju den dittills i SFK upptagna bestämmelsen att förening av statstjänstemän skulle auktoriseras av Konungen för att bliva förhandlingsberättigad. Det synes knappast vara påkallat att hos oss uppställa några särskilda representativitetsregler för förhandlingsberättigad organisation. Erfarenheterna från vår privata arbetsmarknadssektor visa, att i ett läge, där oinskränkt förhandlings- och avtalsrätt föreligger, de flesta små organisationer av ekonomiska och andra skäl tvingas underordna sig mera representativa organisationer och att eventuellt förefintliga »fria» småorganisationer sakna resurser att i nämnvärd grad vidtaga säraktioner. Anmärkas må att författningsmässig reglering av här berörda problem skulle aktualisera frågan om lagstiftning rörande ideella föreningar över huvud taget.

arbetsgivaren meddelat lockoutbeslut, *samt att* tillskapande av strejkrätt för statstjänstemän med ämbetsansvar förutsätter en däremot svarande rätt för staten att tillgripa lockout som stridsmedel mot dylika tjänstemän.

Oavsättlighet

Rörande oavsättlighetens grund ha hos oss tid efter annan eller jämsides lancerats olika teorier. Den för närvarande sedan ganska lång tid förhärskande uppfattningen är den, att oavsättligheten grundar sig på ett allmänt intresse av att offentliga tjänstemän i följd av en tryggad position kunna arbeta självständigt och på lång sikt. Grunden anses med andra ord vara främst statsnyttan; den med oavsättligheten förenade anställningstryggheten för den enskilde tjänstemannen framkommer härvid som en viktig biprodukt. Det torde vara högeligen osäkert, huruvida oavsättligheten kommit att numera respekteras, därest den individuella tryggheten för tjänstemän betraktats som främsta motivet för densamma. Vid sådant förhållande synes det uppenbart, att oavsättligheten bör — även efter en eventuell övergång till privaträttslig gestaltning av statstjänstemannaförhållandet i dess helhet eller till vissa delar — bibehållas vid statens ensidiga reglering och icke användas som spelbricka vid överenskommelser av privaträttslig art.

Oavsättligheten sådan denna härledes ur RF § 36 innefattar för den enskilde tjänstemannen betydelsefulla skydd och garantier i olika hänseenden. Den medför skydd mot entledigande av annan orsak än domstols på konstaterade fel och försummelse och andra brott grundade dom å avsättning eller att ändring i den för tjänsten föreskrivna behörigheten gör tjänstemannen obehörig att innehava densamma¹ eller att föreskrivna förutsättningar för ålders- eller förtidspensionering av tjänstemannen föreligga. — Med oavsättlighet följer vidare garanti för i princip livsvarig försörjning av tjänstemannen och dennes familj, vilken garanti gäller även för det fall att hans tjänst ändras eller indrages. Denna garanti har tidigare i vad angår de med tjänsten förenade löneförmånerna ansetts omfatta dessa förmånens storlek, under förutsättning likväl, att tjänstemannen icke uttryckligen medgav ändring i desamma; värdebeständigheten i och för sig av samma förmåner synes dock aldrig ha ansetts garanterad. Med hänsyn till innehållet i de tidigare i kap. 1 redovisade övergångsbestämmelserna till 1957 års löneförordning synes det emellertid numera tveksamt, om ifrågasvarande garanti tillförsäkrar tjänsteman, som blir underkastad löneförordningen, rätt att allt framgent under den tid, han innehar viss tjänst, bibehållas vid löneförmåner av den storlek, som gällde vid hans tillträde av tjänsten. Förhållandet torde kunna beskrivas så, att det i oavsättligheten

¹ Entledigande av denna orsak torde med avseende å tjänstemannens rätt till löneförmåner vara att jämställa med det fall, att tjänst indrages; se härom närmast följande mening.

inneslutna entledigandeskyddet väl tillförsäkrar den oavsättlige tjänstemannen tjänsteinnehavet och därmed ur detta innehav härflytande ekonomiska förmåner men att dessa förmånens storlek kan påverkas av nyss nämnda övergångsbestämmelsers innehåll.

Med oavsättligheten är slutligen förenat skydd för tjänstemannen mot förflyttning från en tjänstgöringsort till en annan eller från viss tjänst till annan tjänst, vilket förflyttningsskydd dock numera är väsentligt inskränkt såväl genom föreskrifter i avlöningsreglementen och, i förekommande fall, anställningsakter som genom förmedling av domstolspraxis.

I detta sammanhang torde av oavsättlighetens innebörd vara av intresse endast skyddet för tjänsteinnehavet och den i princip livsvariga lönegarantien; från den inskränkning i livsvarigheten, som skyldigheten för tjänstemannen att låta pensionera sig innefattar, torde här kunna helt bortses.

I den med oavsättligheten förenade lönegarantien torde först och främst ha inbegripits grundlön men därjämte även tjänstgöringspenningar, provisioner m. m. för det fall att tjänstemannen på grund av tjänstens indragning eller annan jämförbar händelse blev förhindrad att utöva densamma (se rättsfallen NJA 1910 s. 277, 1946 s. 700 samt 1948 s. 717; jfr även uttalandena i riksdagens skrivelse 1897: 114). Garantien har däremot icke ansetts omfatta dyrtids-, kris- och andra rörliga lönetillägg, med mindre en uttrycklig försäkran om garanti även för dylika tillägg avgivits eller kunnat anses lämnad till vederbörande tjänsteman från hans offentliga arbetsgivare (se rättsfallet NJA 1930 not A 404). Därest sänkning av grundlön skulle ifrågasättas — något sådant fall har veterligen icke förekommit under överskådlig tid — har, för att ett beslut därom skulle kunna göras gällande mot tjänstemannen, däremot erfordrats tjänstemannens uttryckliga medgivande. I detta avseende har förhållandet mellan statsmakterna och tjänstemännen betraktats som klart avtalsrättsligt grundat. Formen för ett dylikt medgivande kunde dock variera. Tidigare rådde den praxis, att medgivandet borde lämnas genom en positiv viljeakt från tjänstemannens sida, låt vara att positiviteten ofta icke behövde vara starkare betonad än vad som ligger i att tjänstemannen genom tillträdet av en befattning ansågs ha accepterat de lönevillkor, vilka intagits i den för honom utfärdade tillsättningsakten eller i avlöningsreglementen etc. På senare tid har emellertid en övergång till den s. k. negativa viljeakten skett: i övergångsbestämmelser till ny avlöningsförfattning intages föreskrift, att tjänsteman, som icke vill bli underkastad den nya författningens bestämmelser, har att inom viss tid göra anmälan därom. Inkommer icke dylik anmälan inom rätt tid, anses han ha underkastat sig de nya bestämmelserna, även om dessa äro för honom oförmånligare än de äldre. Det torde härutinnan icke i och för sig spela någon roll, att de nya bestämmelserna till äventyrs icke formellt delgivits tjänstemannen. I ett domstolsavgörande har den omständigheten att nytt pensionsreglemente tillämpats å viss tjäns-

teman, som icke gjort i reglementet föreskriven anmälan om vägran att underkasta sig detsamma, ansetts till fyllest för att han skulle bliva bunden av detsamma (se NJA 1946 not. B 1546).

Av redogörelsen i kap. 1 för tillkomsten av 1957 års löneförordning och därtill knutna övergångsbestämmelser torde framgå, att viss oklarhet kan råda beträffande det med oavsättligheten förenade löneskyddet, i vad avser storleken av de löneförmåner, som äro garanterade tjänsteman, på vilken löneförordningen erhållit tillämpning. Oavsett berörda förhållande synes det dock alltfört fullt klart, att i den oavsättliga tjänstemannens tjänsteinnehav ligger innesluten en lönegaranti, som icke kan avhändas tjänstemannen. Otivelaktigt utgör oavsättlighetens här angivna innebörd hinder mot att staten-arbetsgivaren vidtager stridsåtgärd av gängse lockouttyp gentemot oavsättliga tjänstemän. Även om dylika tjänstemän skulle uteslutas från tjänsteutövning som ett led i en arbetskonflikt, få de med hänsyn till vad ovan anförts anses vara tillförsäkrade ur tjänsteinnehavet härflytande rätt till försörjning. Lockoutvapnet skulle i fråga om de oavsättliga tjänstemännen under sådana förhållanden bliva ett för staten-arbetsgivaren i praktiken verkningslöst stridsmedel.

I diskussionen kring frågan om oavsättligheten och fackliga stridsåtgärder har den tanken framförts, att oavsättlighetens rättsverkningar skulle kunna temporärt hävas i samband med strejk och lockout. Det torde vara uppenbart, att möjligheten till en sådan suspension av oavsättligheten kommer att direkt strida mot grundtanken i oavsättlighetsinstitutet. Dess rättskraft är av sådan innebörd och räckvidd, att det icke kan grundas på annat än offentlig rätt. Oavsättligheten är icke av avtalsmässig natur och bör förty icke kunna genombrytas av arbetsrättsliga regler.

En förening av oavsättlighet och tillgång till öppna stridsåtgärder framstår även ur andra synpunkter närmast som orimlig. Den reciprocitet, som bör eftersträvas i ett partsförhållande, bleve — om än formellt tillgodosedd — i verkligheten skenbar. Tjänsteman, som gått i strejk, kunde icke förhindras att vid självvald tidpunkt och för all framtid återinträda i sin tjänst med därmed förenade löneförmåner, oberoende av vad som inträffat under strejktiden, exempelvis att befattningen blivit överflödigt eller måst besättas med annan innehavare. — Oavsättlighetens huvudprincip — att frigöra tjänsteman från sidoinflytanden — innesluter i sig en garanti för att staten i alla lägen skall kunna påräkna fullgörandet av de funktioner, som äro knutna till oavsättliga tjänstemäns befattningar.¹ Strejkrätt skulle innebära, att tjänstemännen tillerkändes rätt att rasera denna garanti i syfte att genom stridsåtgärder söka uppnå personliga fördelar samtidigt som de vore i okvald besittning av priset för garantin.

Med utgångspunkt från det ovan anförda synes förutsättningen för full

¹ Här bortses från det förhållandet, att oavsättlighet i praktiken fått tillämpning i fall, där dess oumbärlighet kan sättas ifråga.

jämställdhet mellan statlig och enskild tjänst i fråga om tillgång till stridsmedel vara att oavsätlighetsinstitutet elimineras. Vid sådant förhållande återstode för tjänstemännen att avtalsvägen söka tillförsäkra sig största möjliga anställningstrygghet. För statens vidkommande är problemet mera komplicerat. Oavsätligheten är såsom förut påvisats, av sådan betydelse, att den icke läser kunna undvaras inom statsförvaltningen. Den är så fast rotad i statsnyttosynpunkter, att dess generella slopande icke torde behöva diskuteras i relation till anspråk från tjänstemannasidan på rätt att använda strejkvapnet för att tillgodose fackliga intressen.

I förevarande sammanhang anmäler sig frågan om oavsätlighetsprincipens faktiska användning; om dess tillämpningsområde svarar mot vad som ur samhällelig synpunkt kan vara ofrånkomligt. Därest så icke är fallet, aktualiseras spørsmålet om en eventuell omformning av de oavsätligas krets. Till belysning av vad här berörts, torde en analys av de oavsätligas nuvarande krets vara på sin plats.

Ramen för de i egentlig mening oavsätligas krets gives av bestämmelserna i 36 § regeringsformen, enligt vilka de som bekläda domarämbeten samt alla ämbets- och tjänstemän i övrigt — med undantag av de i 35 § regeringsformen uppräknade befattningshavarna — äro oavsätliga. Möjligen var denna definition tillfyllest vid lagbudets tillkomst, då den statliga tjänstemannakåren var numerärt ringa och tämligen strikt knuten till dömande och rent statsförvaltande verksamhet. Lagrummets avfattning ger emellertid icke numera någon säker ledning, då det gäller att avgöra, huruvida viss tjänsteman bör vara att betrakta som oavsätlig eller icke. Denna brist på praktiskt användbar legaldefinition av begreppet oavsätlig tjänsteman har blivit mer och mer framträdande allteftersom tjänstemannakåren — till följd av att statsverksamheten i successivt ökad omfattning utsträcks till områden som tidigare varit den privata företagsverksamheten förbehållna — med stegrad hastighet utökats och kommit att inrymma allt flera sådana befattningshavare, vilkas arbetsuppgifter ha föga eller intet gemensamt med statsförvaltning i egentlig mening. Sedan regeringsformens ordalag således blivit föråldrade, har i praktiken anställningsakten kommit att få tjänstgöra som avgränsningsinstrument vid avgöranden, huruvida viss tjänsteman kan anses hänförlig under 36 § regeringsformen eller ej. Därvid ha de, som å sin befattning erhålla fullmakt — oavsett om fullmakten är utfärdad av Konungen, av myndighet eller av verk — och endast dessa ansetts vara att betrakta som oavsätliga i sagda lagrums mening. Övriga tillsättningsakter — konstitutorial, förordnande och kontrakt — medföra icke, att tjänstemännen förvärvar dylik oavsätlighet; det är i detta hänseende likgiltigt, om tillsättningen avser en ordinarie tjänst eller icke.

Emellertid finnas även bland de ordinarie tjänstemän, som icke hava fullmakt å sin befattning, sådana som äro ouppsägbara och icke kunna

avskedas av annan orsak än fel och försummelser i tjänsten. Dessa tjänstemäns rättsliga ställning företer så ringa praktiska olikheter i förhållande till de i strikt mening oavsättningsbara, att de i nu förevarande sammanhang kunna anses jämställda med de oavsättningsbara enligt 36 § regeringsformen. Främst bland dessa komma de tjänstemän, som innehava tjänst tillsatt medelst konstitutorial. Dessa skilja sig från fullmaktshavarna endast därutinnan, att de kunna i administrativ väg avsättas på grund av fel eller försummelser i tjänsten, medan för avsättning av fullmaktshavare erfordras domstolsförfarande. Denna de konstituerades rättsliga ställning synes ha fastlagts redan i början av detta århundrade (se rättsfallet NJA 1910, s. 277; jfr NJA 1920 s. 653, 1939 s. 147 och 1947 s. 308; jfr även riksdagens skrivelse nr 1897: 114) och bildar bakgrund till stadgandet i 5 § A. 1 mom. andra stycket Saar, där det utsäges, att »tillsättning medelst konstitutorial innebär, att tjänsteman kan i administrativ väg avsättas från sin tjänst på grund av fel eller försumelse i tjänsten». De praktiska verkningarna av skillnaden mellan fullmaktsinnehavarnas och de konstituerades rättsliga ställning torde för övrigt bliva mer och mer obetydliga allteftersom — såsom nu synes ske — det administrativa bestraffningsförfarandet närmas det allmänna straffrättsliga förfarandet.

Såsom med fullmaktshavarna jämställda med avseende å oavsättningsbarhet torde — med hänsyn till utvecklingen av rättspraxis — under tiden för förordnandets bestånd betraktas sådan tjänsteman, som erhållit förordnande å tjänst för viss tid eller för begränsad anställningstid.

Det nu anförda giver vid handen, att alla slag av tillsättningsakter utom kontraktet kunna medföra oavsättningsbarhet för vederbörande tjänsteman, även om endast fullmakten alltid ger oavsättningsbarhet i regeringsformens mening. Gemensamt för de oavsättningsbara tjänstemännen är att de alla äro ordinarie. Övriga anställningsformer, extra ordinarie, extra och aspirantanställning medföra aldrig oavsättningsbarhet.

Reglerna angående användningen av tillsättningsakterna fullmakt och konstitutorial återfinnas i 5 § Saar, enligt vilket författningsrum ordinarie tjänster med lönegradsbeteckningen Ao (1—26) och i lönegraden Bo 1 skola tillsättas medelst fullmakt eller konstitutorial¹ samt ordinarie tjänster i lönegraderna Bo 2—10 skola tillsättas medelst fullmakt. Vad beträffar inrättandet av dessa ordinarie tjänster finnas emellertid icke några i lag eller författning intagna enhetligt normerande bestämmelser, utan beslut om inrättandet träffas in casu — enligt huvudregeln — av Kungl. Maj: t med stöd av riksdagens beslut. När det gäller att avgöra, huruvida viss tjänst hör inrättas som ordinarie och förty kunna bli tillsatt medelst fullmakt eller konstitutorial, behöver teoretiskt alltså icke hänsyn tagas till

¹ Frågan om användningen av tillsättningsakterna fullmakt eller konstitutorial har berörts av 1928 års lönekommitté (SOU 1930: 17 s. 143—145) och av 1936 års lönekommitté (SOU 1937: 48 s. 106).

tjänstens struktur i och för sig. Följden har blivit, att i samtliga lönegrader (1—26) enligt löneplan A och i lägsta lönegraden enligt löneplan B finnas såväl oavsättliga som icke oavsättliga tjänstemän. Inom ett och samma verk kunna alltså förekomma — och förekomma också — högre tjänstemän, som icke är oavsättliga, samt lägre tjänstemän, som åtnjuta oavsättlighet. Praxis ifråga om tillämpningen av olika anställningsformer och tillsättningsakter har även lett till att proportionen mellan oavsättliga (ordinarie med fullmakt eller konstitutorial) och övriga tjänstemän starkt växlar i skilda förvaltnings- och verksamhetsgrenar, utan att några enhetliga linjer kunna skönjas, på vilka avgöranden om den ena eller andra anställningsformens användning vilat. Avsaknaden av fasta principer i förevarade avseende synes såväl ur samhällelig synpunkt som för tjänstemännens del få anses vara en kännbar brist. En översyn och precisering av hithörande regler torde därför i och för sig vara påkallad. En rationalisering av anställningsformer och tillsättningsakter synes också vara en förutsättning för en rimlig lösning av problemet om legalisering av gängse fackliga stridsmedel inom statsverksamheten. I vart fall torde på den vägen många av de svårigheter undanröjas, vilka för närvarande möta för tillämpning av allmänna arbetsrättsliga regler på detta område.

Vid en översyn av nyssnämnda innebörd torde bl. a. böra beaktas den utveckling, som under den senaste tiden ägt rum inom statsförvaltningen.

Sedan regeringsformens bestämmelser om oavsättlighet tillskapades, har den statliga verksamhetens karaktär i stor utsträckning förändrats. Från att tidigare ha sysslat med så gott som uteslutande egentlig myndighetsförvaltning har staten i alltmera ökad omfattning påtagit sig mer eller mindre rent ekonomiska och industriellt betonade företagaruppgifter, som i fråga om verksamhetens art stå det privata näringslivet nära och stundom till strukturen rent av sammanfalla med detta. Inom åtskilliga av dessa nya verksamhetsområden förekomma tjänstemannabefattningar i stort antal, vilka i vad avser tjänsteuppgifternas art icke på någon väsentlig punkt skilja sig från det privata näringslivets motsvarande befattningar. Läget är alltså nu ett helt annat än det som förevar, då de alltjämt bestående oavsättlighetsreglerna tillskapades. Då avsåg statsverksamheten främst att vaka över rättsordningen, att upprätthålla ett försvarsväsen och att utöva beskattningsrätten, med andra ord att sörja för samhällets bestånd. Genom att åt tjänstemän, som sysslade med dylik verksamhet, förläna oavsättlighet avsågs att bidra till säkerställande av sagda verksamhets behöriga fullgörande. Sedan därefter statsverksamheten i ökad omfattning sträckts ut över områden av mer eller mindre rent företagsmässig natur, synes icke vid något tillfälle närmare ha utretts, huruvida även vid dylik statlig verksamhet oavsättlighet borde komma till användning. Det synes ha tagits för givet, att tillsättningsakter och anställningsformer skola äga samma rättsverkningar för tjänstemannen, oavsett vilket statligt verksam-

hetsfält han är knuten till. Utgår man från oavsättlighetens principiella grund, torde det vara uppenbart att ju mera utpräglade de politiska, d. v. s. statsmyndighetsförvaltande, momenten inom ett statens verksamhetsområde äro, desto starkare kan motivet för oavsättlighetsskydd för tjänstemännen inom verksamhetsområdet anses vara. Omvänt kan sägas, att för de tjänstemän, vilka äro sysselsatta inom sådana statliga verksamhetsgrenar, som icke omfatta maktutövning, behovet av oavsättlighet icke är större än för tjänstemän, som bestrida motsvarande tjänster på den privata arbetsmarknadssektorn. Det är icke ett statsnyttointresse i och för sig, att sådana statstjänstemän, som sist sagts, äro oavsättliga.

En uppdelning av de olika statliga myndigheterna och verken enligt ovan antydda riktlinjer synes kräva en ingående undersökning av arten av myndigheternas och verkens arbetsområden. Innan en sådan undersökning verkställdes torde det vara för tidigt att ens preliminärt diskutera huru uppdelningen bör ske. Det torde emellertid vara klart, att från ovan redovisade utgångspunkter oavsättlighet bör bibehållas för tjänstemän inom exempelvis departement och länsstyrelser, domstols- och åklagarväsendet samt försvarets militära förband. Å andra sidan borde oavsättligheten kunna undvaras inom de affärsdrivande verken. På andra områden förekomma gränsfall, vilka tarva överväganden från fall till fall. Vägledning torde härvid kunna hämtas ur existerande företeelser, exempelvis att inom vissa verk rent civilrättsliga anställningsformer och kollektivavtal redan funnit sin tillämpning för stora grupper av anställda, något som kan tyda på att oavsättlighetsprincipen icke skulle vara särskilt starkt betingad beträffande övriga befattningshavare inom samma verksamhet.

Som motiv för övergång till friare anställningsformer inom statstjänsten har åberopats, att den med nuvarande anställningsformer förenade stela lönesättningen ställer staten i ogynnsamt läge i konkurrens med den privata arbetsmarknaden om arbetskraft. Av intresse i detta sammanhang är, att berörda förhållande synes göra sig gällande främst inom sådana grenar av statsverksamheten, där oavsättligheten icke torde kunna betraktas som outhärdlig och där tjänstemännen med hänsyn till arbetsuppgifter torde få anses jämförliga med tjänstemän i enskild företagsamhet. Inom ifrågasvarande områden torde återfinnas den största delen av totala antalet statstjänstemän.

Om på sätt i det föregående angivits oavsättlighetsprincipen och samtidigt nuvarande anställningsformer och anställningsakter elimineras inom vissa verksamhetsområden, skulle därmed sammanhängande hinder mot avtalsmässig reglering av tjänstemännens villkor avlägsnas och tillgång till fackliga stridsmedel i princip stå öppna på dessa områden. Övergången till ett sådant system kan skapa särskilda problem. För staten liksom för tjänstemannaorganisationerna synes det vara angeläget, att en ny ordning inom visst verksamhetsområde införes i ett sammanhang, åtminstone i huvud-

sak. Beträffande nytillkommande befattningshavare eller sådana som vid tjänsts ledigförklarande övergå till ny tjänst reglerar sig frågan automatiskt. Annorlunda blir fallet med tjänstemän som vid tidpunkten ifråga hava fullmakt eller konstitutorial på sin befattning eller eljest äro oupp-sägbara. De äga rätt att för framtiden påfordra att få kvarstå i den ställning deras anställningsakter utvisa och kunna alltså göra gällande de rättsverkningar, som äro knutna till dessa, bl. a. oavsättlighet. Sådana övergångsproblem böra behandlas i samband med förhandlingar om kollektivavtal på berört område. En analog situation förelåg i början av 1940-talet inom skogsstaten, då ordinarie tjänstemän med fullmakt övergingo till avtalsmässig anställning i det nybildade AB Skogsindustrier. Erinras må tilllika att ikraftsättande av ny avlöningsförfattning inom statsförvaltningen plägar ske i ett sammanhang utan komplikationer. Praktiskt taget hela tjänstemannakadern har anslutit sig till de ändrade tjänstevillkoren. Att märka är att dessa såsom en helhet synas ha inneburit fördelar ur tjänstemannasympunkt.

Anställningsförhållandets uppkomst och grund i vad avser statstjänstemännen skiljer sig principiellt från vad som eljest är regeln. Inom enskilt näringsliv konstitueras förhållandet mellan arbetsgivaren och arbetstagaren av ett personligt arbets- eller tjänsteavtal — skriftligt eller muntligt — av privaträttslig natur. Detsamma är fallet beräffande statsanställda arbetare. Det personliga avtalet, vilket såsom rättsinstitut icke upptagits i modern svensk arbetslagstiftning, torde få bedömas enligt allmänna civilrättsliga grundsatser, varav bl. a. följer, att sådant avtal kan av den ena eller andra kontrahenten bringas att upphöra genom uppsägning.

Vad åter angår statstjänstemännen grundas anställningen på ett av statsmakten ensidigt fattat antagningsbeslut. Förhållandet mellan staten och den enskilde tjänstemannen har därför brukat betecknas som offentligrättsligt. En mera nyanserad uppfattning har numera gjort sig gällande så tillvida att anställningsförhållandet säges vila på ett offentligrättsligt avtal. I anställningsförhållandet ha intolkats avtalsrättsliga (privaträttsliga) moment; åtskilliga domstolsavgöranden bygga på dylika intolkningar. Det har påvisats, att så länge det icke är fråga om tvång för viss person att inträda i och fullgöra statstjänst, kan förhållandet mellan statsmakten och tjänstemannen icke ovillkorligt betraktas som offentligrättsligt. Läget synes i realiteten kunna karakteriseras så, att i det offentliga anställningsförhållandet ingående moment kunna bliva rättsligt bedömda enligt privaträttsliga avtalsregler, så länge förfång icke därigenom anses uppstå för staten som samfund. En intresseavvägning synes här i praxis ha gjorts, där det intresse, som befunnits ha behov av det starkaste skyddet, fått råda. Skillnaden beträffande anställningsförhållandets innebörd i offentlig och enskild tjänst synes sålunda i praktiken ha blivit allt mindre. Uppmärksam-

mas bör dock i detta sammanhang, att statsmakten i den dubbla rollen av arbetsgivare och högsta samhällsmyndighet i förhållande till statstjänstemännen kan genom lagstiftningsåtgärder skära igenom även sådana moment i statstjänstemannaförhållandet, som anses vara att bedöma enligt arbetsrättsliga regler.

Mellan icke-ordinarie statstjänstemän och befattningshavare i privat tjänst råder — ehuru de förstnämnda anställas medelst offentlighetsrättsliga tillsättningsakter — numera samstämmighet så tillvida, att i bägge fallen tjänsteförhållandet kan upplösas genom uppsägning från den ena eller andra sidan. Hinder synes därvid icke möta att för dessa tjänstemän införa rent privaträttsliga normer, varvid anställningsförhållandet regleras genom personliga avtal, i förekommande fall baserade på bestämmelser i kollektivavtal.

För ordinarie tjänstemän, tillsatta medelst fullmakt eller konstitutorial, är läget i förevarande hänseende ett annat. Anställningsförhållandet anses normalt icke kunna hävas annorledes än genom godvillig överenskommelse mellan statsmakten och den enskilde tjänstemannen. Denne är oavsättlig och i varje fall ouppsägbar. Samtidigt anses han icke ha rätt att på egen begäran entledigas från sin tjänst, något som visserligen icke synes vara belagt i rättsligt avgörande i modern tid men som har upprätthållits i administrativ praxis. En avtalskonstruktion, förenad med dessa offentlighetsrättsliga regler, blir till sina rättsverkningar bunden av oavsättligheten i första hand på så sätt, att avtalat anställningsförhållande icke kan ensidigt upplösas. Ett avtal av sådan natur torde i och för sig icke behöva stå i direkt strid med allmän avtalsrätt. Emellertid har i oavsättlighetsprincipen inrymmts en mycket långt gående lönegaranti, vilken i samband med garantien för tjänsteinnehavet lär få anses vara oförenlig med tjänsteavtalets idé och praktiska syfte. Godtar man avtalskonstruktionen, när det gäller oavsättliga tjänstemän, torde därav böra följa, att den offentlighetsrättsligt grundade lönegarantien elimineras och att det med tjänsteinnehavet förenade löneskyddet kommer att till sin innebörd bestämmas genom avtal eller i sista hand enligt allmänna civilrättsliga regler. Det är att märka, att man vid de centrala förhandlingarna med tjänstemännens organisationer under den sista tiden kan sägas ha varit inne på en sådan linje. Det kan, såsom framgår av kap. 1, ifrågasättas, om icke det tidigare på offentlighetsrättslig grund vilande löneskyddet numera kan anses överflyttat på det arbetsrättsliga planet. Tilläggas bör, att det icke synes vara oförenligt med allmänna rättsgrundsatser, om ett på ovan angivet sätt format avtal finge sitt materiella innehåll i avseende å lön bestämt genom kollektiva förhandlingar. En konsekvens av en anordning av angiven innebörd blir, att tjänstemannen kan komma att bibehållas vid tjänstgöringsskyldighet samtidigt som den honom tillkommande lönen icke är avtalsmässigt fixerad. Härigenom uppkommande olägenheter motvägas av att tjänstemannen under alla

omständigheter har att räkna med den ersättning för fullgjord arbetsprestation, som enligt allmänna rättsregler befinnes skälig. Den nu antydda situationen synes för övrigt vara en naturlig följd om man, under de givna förutsättningarna, för här berörda tjänstemannagrupper hänskjuter lönebestämningen till organisationsmässiga förhandlingar.

Sammanfattningsvis torde kunna sägas att oavsättligheten i dess nuvarande form medför sådana rättsföljder, att densamma icke är förenlig med en konventionell privaträttslig gestaltning av tjänsteförhållandet, att med hänsyn till anställningsformens vikt i samband med förhandlings- och avtalsrätt en utredning synes vara motiverad i syfte att skapa enhetliga rationella riktlinjer för användandet av anställningsformer och anställningsakter, som leda till oavsättlighet, att oavsättlighetsinstitutet ur offentlig-rättslig synpunkt synes kunna undvaras inom vissa statsverksamhetsområden, varigenom avtalssystem av arbetsrättslig typ där möjliggöres, att statsverksamheten inom andra områden är av sådan natur, som betingar offentligrättslig oavsättlighet, att inom dessa områden en till sina verkningar begränsad avtalsrätt synes vara möjlig, varvid tillgång till fackliga stridsmedel dock icke står öppen.

Disciplinärreglerna

Den för statstjänstemännen utbildade disciplinärretten har avseende på gärningar såväl inom som utanför strafflags område. Disciplinärretten utövas alltså dels jämsides med straffrätt som komplement till ämbetsansvaret och dels självständigt. Det disciplinära ansvarets främsta uppgift torde vara att hindra den enskilde statstjänstemannen att kränka tjänsteplikten även i det fall, då antingen kränkningen icke innefattar sådan gärning, att allmän strafflag över huvud taget är tillämplig å densamma, eller kränkningen väl i och för sig innefattar sådan gärning men icke bedömes vara av så allvarlig natur, att åtal oundgängligen befinnes böra följa å densamma. I disciplinärförfarandet äga myndigheterna vidare ett medel för ingripande i korrigerande syfte, vilket medel är smidigare och snabbare än straffprocessen. Grunden för upprätthållandet av det statstjänstemännen åvilande särskilda disciplinära ansvaret torde vara densamma som grunden för ämbetsansvarets upprätthållande: man syftar till en särskild effektivitet och objektivitet inom den offentliga förvaltningen och man vill skydda medborgarna för övergrepp från dem, som äro satta att gentemot allmänheten utöva statsmakt i någon form.

Av det sagda torde framgå, att disciplinärretten bör betraktas som offentligrättsligt grundad. Det bör uppmärksammas, att oaktat större delen av statstjänstemännens anställningsvillkor — såsom av föregående framställning framgår — under utvecklingens gång kommit att i allt snabbare

takt centralt bliva föremål för fastläggande i former, som i praktiken äro att jämföra med avtalsrättsliga, så ha disciplinärreglerna därvid städse lämnats utanför.

Vår statliga förvaltningsrättsliga disciplinär rätt kan numera sägas utgöra ett i ganska hög grad enhetligt regelkomplex, även om det för skilda förvaltningsområden finnas tämligen starkt divergerande regler angående disciplinärmaktens utövande och utformning. Denna enhetlighet har uppnåtts först efter en långvarig och stundom mycket svärbemästrad utvecklingsprocess. Till utvecklingen har bidragit tillkomsten av regeringsrätten, en prejudikatskapande »disciplinärdomstol» i högsta instans, till vilken de flesta disciplinärsaker kunna föras upp och vilken domstol står neutral i förhållandet till samtliga utövare av disciplinärmakt i första instans. Enhetlighet såväl rörande utformningen av de regler, straffrättsliga eller disciplinär rättsliga, som finnas böra uppställas som medel för att förmå stats-tjänstemännen att på rätt sätt sköta sina åligganden — så långt en dylik enhetlighet låter sig genomföra med hänsyn till de särskilda förhållandena de olika förvaltningsgrenarna emellan — som beträffande handhavandet av dessa regler är utan tvekan grundförutsättningen, om man vill uppnå största möjliga rättssäkerhet såväl för den enskilde statstjänstemannen i hans tjänsteutövning som för den enskilde statsmedborgaren i hans umgänge med statsförvaltningen.

Som nyss påpekats utövas disciplinär rätten delvis jämsides med straff-rätten. Vid uppbyggandet av vårt nuvarande disciplinärsystem har även lånats väsentliga inslag från straffrätten, vilken i allt mer ökad omfattning kommit att få tjäna som modell när det gäller disciplinär rättsens såväl grunder och utformning som handhavande och detta oberoende av huruvida disciplinärreglerna avse gärningar innanför eller utanför strafflagens område. Sålunda återfinner man inom disciplinär rätten bestämmelser angående återfall, gärningsbeskrivningar, regler om anstiftan och delaktighet, straff-frihetsgrunder, sammanträffande av straffbelagda gärningar, sammanläggning av straff, preskription och omröstning till beslut samt bestämmelser angående disciplinärreglers tillämplighet i tid m. m., vilket allt hämtats från straffrätten och utformats i nära anslutning till motsvarande straff-rättsliga institut. Vid disciplinärreglernas handhavande i praktiken hämtas mycket ofta ledning från straffprocessrätten och disciplinär straff ådömas under åberopande av allmän strafflag. Ofta är juristinslag säkrat i disciplinärprocessen. Vidare tillämpas legalitetsprincipen i allt mera ökad omfattning, även detta innebärande ett införande av straffrättsens allmänna grunder i disciplinär rätten. Huvudorsaken till att disciplinär rätten och disciplinär förfarandet kommit att närmas de straffrättsliga instituten ligger i öppen dag: man har ansett det nödvändigt att skapa garantier för att alla statstjänstemän — vilka ju, ytterst sett, tillhöra en enda stor men heterogent sammansatt arbetsstyrka — bliva i disciplinärt hänseende i görligaste

mån enhetligt behandlade och har då till förverkligande av dylikt garanti-behov anslutit disciplinärretten till ett regelsystem, som sedan gammalt är uppbyggt enligt grundprincipen om allas likhet inför lagen. Till parallellernas uppkomst har givetvis även bidragit, att den statstjänsteman som blir föremål för disciplinära ingripanden av här ifrågavarande slag kan vara underkastad ämbetsansvar, vid vilket förhållande av honom begången klandervärd gärning i många fall kan angripas såväl å straffrättslig som disciplinärrettslig väg; det är då av vikt att den materiella bedömningen av gärningen icke är allt för beroende av vilken väg som i aktuellt fall väljes.

Det torde vara ställt utanför varje diskussion att den statlige arbetsgivaren måste äga tillgång till företagande av disciplinära ingripanden mot statstjänstemännen även efter en övergång till kollektivavtalsreglering av statstjänstemannavillkor; det behöver bara erinras om att den private arbetsgivaren äger dylik tillgång i förhållande till sina arbetstagare. Fråga är då, huruvida disciplinärreglernas utformning och handhavande skola bibehållas på offentligrättslig grund eller ock om antingen endast utformningen eller såväl utformningen som handhavandet av dessa regler skall överföras till privaträttslig grund. Vad det senare ledet i denna frågeställning angår, så torde det stå klart, att såväl logiska som praktiska synpunkter tala för att om man överlåter disciplinärreglernas utformning till avtalsreglering, så böra förhandlingar kunna föras angående handhavandet i det akuta fallet, tillämpningen, av samma regler. Spörsmålet torde därför böra begränsas till att avse, huruvida såväl utformningen som handhavandet av disciplinärreglerna skola fotas på offentligrättslig eller privaträttslig (avtalsrättslig) grund.

Såsom tidigare framhållits, synes ämbetsansvaret även efter en övergång till kollektivavtalsreglering av statstjänstemannavillkor böra bibehållas i dess nuvarande utformning med allenast den ändring däri, som erfordras för att arbetsmarknadsparterna på statstjänstemannasektorn skola få tillgång till arbetsrättsliga stridsmedel.

Vårt nuvarande disciplinärsystem, som kommit att präglas av en långtgående enhetlighet främst via lån från straffrätten och på sista tid genom förmedling av en prejudikatskapande domstol, torde få anses tillgodose i mycket hög grad det rättsskydd, som statstjänstemännen rimligen kunna påfordra i disciplinärsaker, samtidigt som statens berättigade intressen av effektivitet, lojalitet och korrekthet i förvaltningen bliva väl betjänade. En förutsättning för att systemet skall fungera tillfredsställande synes emellertid vara, att fastställandet och handhavandet av disciplinärreglerna för-siggår i former, som nära ansluta sig till motsvarande förhållande inom gällande straffrätt, eller med andra ord att reglernas fastställande och handhavande äro förbehållna statsmakterna ensidigt. Skulle fastställandet av disciplinärreglerna överlämnas till avtalsreglering och reglernas till-

lämpning och tolkning få göras till föremål för förhandlingar, bleve följden tvivelsutan den, att den nu uppnådda enhetligheten raserades och att den objektivitet, som för närvarande präglar disciplinärreglernas handhavande, kunde gå förlorad. Även om det icke synes vara förenat med några betänkligheter att låta en arbetsdomstol övertaga regeringsrättens roll som prejudikatskapande instans ifråga om den för tjänstemännen gällande disciplinärätten, torde man få räkna med att de disciplinärregler, på vilka en arbetsdomstol skall grunda sina avgöranden, komma att från fall till fall härröra från olika avtal och vara sinsemellan oenhetliga. Vidare kunna avgöranden i disciplinärsaker, som icke föras upp till arbetsdomstol — uppenbarligen blir detta merparten av disciplinärsaker — i åtskilliga fall befaras röna inflytande av icke relevanta synpunkter och bliva beroende av det läge parterna vid tidpunkten för avgörandet befinna sig i gentemot varandra. Man bör i detta sammanhang särskilt hålla i minnet det förhållandet att, även om en övergång till kollektivavtalsreglering av statstjänstemannavillkor skulle medföra att det kommer att slutas säravtal för olika förvaltningsgrenar, så komma dock statstjänstemännen i gemen att även framdeles ha en enda gemensam arbetsgivare, staten. Statstjänstemännen komma alltså fortsättningsvis att bilda en enhet, en enda arbetstagarkår med åtminstone vissa intressen gemensamma. Storleken av denna arbetstagarkår omöjliggör varje fullständig jämförelse med den privata arbetsmarknadssektorns förhållanden och aktualiserar i hög grad nödvändigheten av enhetliga normer för de i gruppen ingående individernas behandling i, bland annat, disciplinärrettsligt hänseende. Och det särpräglade i statens ställning som maktfaktor över alla statsmedborgare kommer väl alltid att innebära, att staten måste vara utrustad med särskilda medel för att tillrättaföra dem, som ha att i sin tjänst verkställa statsfunktionerna. Det kan till och med ifrågasättas, huruvida det icke är i egenskap av samhällsmakt och icke i egenskap av arbetsgivare som staten har att uppställa och handhava disciplinärregler ifråga om statstjänstemännen. — Redan av vad nu upptagits synes böra dragas den slutsatsen, att disciplinärätten bör kvarbliva på offentligrettslig grund även om statstjänstemannaförhållandet i övrigt skulle överflyttas på privatrechtslig grund.

Som nyss påpekats kommer ämbetsansvaret att få bibehållas även efter eventuell övergång till kollektivavtalsreglering av statstjänstemannavillkor. Ytterst sett är ju syftet med ämbetsansvaret, som tidigare framhållits, detsamma som syftet med disciplinära ansvaret, låt vara att disciplinärätten icke är begränsad till gärningar inom området för strafflag. Så länge såväl straffrättskipning som disciplinärreglernas utformning och handhavande är anförtrött statsmakterna, kan man förvänta, att myndigheterna inför valet mellan att låta viss gärning gå till straffrättsligt eller disciplinärrettsligt förfarande komma att vägledas enbart av hänsyn till gärningens mer eller mindre allvarliga natur; båda förfarandena kunna ju

under dylika förhållanden väntas leda till att gärningen blir bedömd utifrån allenast sakliga och objektiva synpunkter. Skulle så disciplinarrätten överlämnas till förhandlingar och avtal mellan vederbörande arbetsmarknadsparter, uppstår fara för att myndigheterna — i medvetande om att utgången i ett disciplinärärende kan komma att påverka partsförhållandet — gå förbi disciplinärförfarandet, då sådan valrätt, som ovan sagts, föreligger och i stället hänskjuta bedömningen av ifrågakomna gärningar till straffrättslig behandling. Det torde med fog kunna ifrågasättas, huruvida icke de tjänstemän, som hava att å statsvidan handlägga disciplinärsaker, i en dylik situation nödgas att med hänsyn till innebörden av deras eget ämbetsansvar anlita den straffrättsliga vägen, därest minsta misstanke finnes, att disciplinärförfarande skulle kunna influeras av andra synpunkter än statens bästa. Och man kan ju inte gärna införa en ordning, som tillåter att statsmyndighet genom avtal ålägges eller åtager sig att i givna lägen välja disciplinärförfarande framför straffrättsligt förfarande: detta skulle ju innebära att enskilda parter tillades rätt att förhandlings- och avtalsvis förfoga över allmän lag. Vi stå här inför förhållanden, som sakna varje motstycke inom den privata arbetsmarknadsvärlden. — Det säger sig självt att en ordning, som kunde tillåta myndigheterna eller rentav tvinga dem att desavouera vad som avtalats mellan myndigheterna och tjänstemannaorganisationerna i vissa delar, skulle ge upphov till onödiga slitningar parterna emellan och bidra till att försämra relationerna mellan dem. Samma resultat skulle uppkomma, därest myndigheterna vid missnöje med utgång i ett disciplinärförfarande skulle hänskjuta saken till åtal mot den tjänsteman, förfarandet avsåg, i medvetande om att domstolen är oförhindrad att upptaga till prövning ifrågakommen gärning oberoende av utgången i disciplinärprocessen.

Väl kunde man tänka sig att dela upp statstjänstemännen i olika grupper på så sätt, att nuvarande disciplinärordning bibehölles för dem, som mera direkt ha att utöva statsmakt, medan för andra tjänstemän, vilkas tjänst ha föga eller intet att skaffa med dylik maktutövning, tillskapades en avtalsrättslig disciplinärordning. Erinras kan om att det redan nu föreligger en viss kategoriklyvning i disciplinärt hänseende, dock i annan riktning än den här skisserade, i det att domare och vissa högre statstjänstemän äro undantagna från disciplinärförfaranden och alltså äro åtkomliga allenast i straffrättslig väg vid fel och försummelser i tjänsten. En dylik uppdelning synes emellertid förutsätta en ändring av de ämbetsansvarigas krets, en ändring, som torde falla helt utanför denna utrednings ram. Redan nu torde emellertid för de statliga arbetstagare, som äro anställda enligt löneplaner och åtnjuta avlöning enligt avlöningsreglementen men som icke äro underkastade ämbetsansvar, disciplinarrätten — liksom anställningsvillkoren i övrigt — kunna överlämnas till avtalsreglering.

Det torde vara den alldeles övervägande uppfattningen, att vår nuva-

rande disciplinärrechtsordning, vilken framvuxit ur under lång tid vunna erfarenheter, fungerar i stort sett tillfredsställande åtminstone i vad angår de statstjänstemän, som äro underkastade ämbetsansvar. Denna ordning är uppbyggd så, att de i densamma ingående olika leden gripa in i varandra på så sätt, att man icke kan ändra på något led utan att ändringen får återverkan på snart sagt ordningen i dess helhet. Det är på denna grund synnerligen vanskligt att i förväg uttala sig om, vart en förändring i ordningens själva grundvalar skulle leda. Av vad i det föregående upptagits torde emellertid med full tydlighet framgå, att ett överförande av disciplinärretten till privaträttslig grund är behäftat med stor ovisshet om följderna och komme att dessutom i viktiga hänseenden medföra så betydande olägenheter, att ett dylikt överförande kan av såväl formella som materiella skäl anses icke tillrådligt.

Med hänsyn till vad sålunda anförts synes man böra stanna för att låta disciplinärretten kvarbliva å nuvarande grund och bibehållas i sin nuvarande utformning även efter en eventuell övergång till kollektivavtalsreglering av statstjänstemannavillkor i övrigt. Vägande invändningar mot ett dylikt »blandat» system torde icke kunna med fog resas. Som i föregående sammanhang framhållits torde även framdeles vissa moment i övrigt under varje förhållande komma att vila på offentligrättslig grund. Och även på den privata arbetsmarknadssektorn förekommer det, att arbetstagare, som få sina anställningsvillkor reglerade i kollektivavtal, lyda under i lag eller författning fastställda disciplinärregler, vilkas handhavande är anförtrott arbetsgivaren eller dennes representant ensidigt, och äro hänvisade till att vid missnöje med fattat disciplinärbeslut överklaga detta till allmän domstol och icke till arbetsdomstolen: så är ju fallet ifråga om vissa inom sjöfarten anställda arbetstagare.

TREDJE KAPITLET

Statsrättsliga problem i samband med kollektivavtalssystem för statstjänstemän

Då ett system, enligt vilket statstjänstemännens löner och andra arbetsvillkor bestämmas genom bindande kollektivavtal mellan staten och tjänstemannaorganisationer, skulle innebära ett klart avsteg från vissa i svensk offentlig rätt hittills fasthållna principer, anmäler sig spörsmålet om konsekvenserna ur statsrättslig synpunkt av genomförandet av ett dylikt system. Frågan blir rentav, huruvida en reform av sådan innebörd kan genomföras inom ramen för bestående statsrätt. I det följande diskuteras i samband härmed stående statsrättsliga problem.

Utgångspunkten för en undersökning av berörda problem måste bli grundläggande reglerna om riksdagens finansmakt.

I första hand måste man då undersöka den positiva statsrättens regelsystem. RF innehåller grundlagsbud, vilka syfta till skydd för riksdagens inflytande över hushållningen i riket och därmed även över finanspolitikens utformning. Dessa grundlagsbud, RF §§ 57—65, kvarstå i huvudsak oförändrade sedan år 1809. Vad inkomstsidan beträffar, rymmer RF vissa grundsatser, vilka avse att garantera riksdagens medverkan vid medelsanskaffning. Lagbuden äro i stor utsträckning kasuistiska, präglade av den år 1809 föreliggande historiska erfarenheten; de syfta icke till en modern budgeträttslig reglering. Statsverkets inkomster äro de ordinarie och därutöver de bevillningar, som riksdagen enligt RF § 59 äger åtaga sig för att fylla vad staten kan erfordra utöver de ordinarie inkomsterna. I stadgandet RF § 57 garanteras riksdagen befogenhet att utöva svenska folkets urgamla rätt att sig beskatta. Riksdagens finansmakt stärkes ytterligare därigenom, att till bevillningar begreppsmässigt genom RF § 60 hänföras även tull- och accismedlen, postmedlen, chartae-sigillatae-avgiften samt husbehovsbrännerimedlen. Till detta system anknyta vissa regler, givna på skilda håll i RF, vilka innebära hinder för Konungen att utan riksdagen förskaffa sig andra inkomster än nyss nämnda. Redan i RF § 60 förbjödes Konungen att utan riksdagens samtycke förhöja allmänna avgifter med undantag för tul-len å spannmål. I samma lagrum förbjödes Konungen att förpakta statens inkomster eller att till vinning för Kronan fastställa monopolier. I RF § 72 ställes riksbanken under riksdagens garanti och förvaltning; riksbanken allena äger rätt att utgiva sedlar. Enligt RF § 79 äger Konungen icke vid-

taga någon förändring i rikets mynt till skrot eller korn utan riksdagens bifall. Enligt RF § 73 äger han icke utskryva nya pålagor, manskap, penningar eller varor utan riksdagens fria vilja och samtycke. Enligt RF § 76 äger Konungen icke utan riksdagen göra lån in- eller utrikes, och enligt § 77 slutligen äger Konungen icke försälja, förpanta eller på annat sätt kronan avhända viss uppräknad fast egendom. RF åsyftar sålunda att binda regeringens handlingsfrihet vid riksdagens finansmakt, men budgetreglerna eftersträva egentligen icke enligt 1809 års RF universalitet. I staten upp- tagas nämligen icke samtliga inkomster, vilka vi nu hänföra till statsverket. Strävan efter universalitet har förverkligats först i vårt århundrade.

På liknande sätt äro reglerna om utgiftsregleringen ofullständiga. Enligt RF § 62 ankommer det på riksdagen att åtaga sig bevillning samt att tillika fastställa, huru särskilda summor därav skola till särskilda ändamål användas, och dessa summor under bestämda huvudtitlar uti riksstaten anslå. En närmare grund för riksdagens befogenhet att destinera anslag för vissa ändamål lämnar RF § 64. Enligt detta grundlagsbud skola väl rikets statsmedel och inkomster och extra ordinarie utlagor eller bevillningar vara under Konungens disposition men de skola användas till de av riksdagen prövade behov och efter den upprättade staten. Enligt RF § 65 må dessa medel icke annorlunda användas än fastställt blivit, och statsrådets ledamöter äro ansvariga, om de låta avvikelser därifrån äga rum utan att de i protokollet gjort föreställning däremot och anfört, vad riksdagen i denna del förordnat; jfr ansvarighetslagen § 5.

Såsom framgår av nyss anförda grundlagsbud regleras icke härav närmare, huruvida och i vilken omfattning riksdagen må i detalj reglera utgiftssidan i budgeten. Om vi taga exempel från den här aktuella ämnesfären, så anger icke grundlagen, huruvida riksdagen skall anslå medel till statstjänstemäns avlöning och pensionering m. m. i en enhetlig summa, eller om riksdagen skall pröva utgifterna för olika verk i lönehänseende eller rentav fastställa förmånerna för de olika tjänsterna. Ej heller gav riksdagsordningen med stadganden om statskontrollen någon större klarhet. RO § 39 förutsatte allenast, att Konungen icke fick draga de till varje huvudtitel anslagna summor till andra ändamål än dem, som under samma huvudtitel höra, ävensom att intet av riksdagens ständer fastställt anslag finge överskridas. Härutinnan har emellertid efter år 1809 en kompletterande rättsutveckling ägt rum.

Vid 1809 års riksdag, uppställdes åtta huvudtitlar. De därunder upptagna summorna fingo emellertid disponeras fritt och obehindrat inom själva titeln. De siffror, som huvudtitlarna rymde, voro visserligen summor av flera detaljposter, delvis rätt många. Men det skulle enligt statsutskottet vara »Kungl. Maj:t obehindrat, att förfoga över besparingar. Vad som vid de under var och en av dessa huvudtitlar varande stater och kårer kan bespa-

ras eller genom en bättre organisation indragas, måtte kunna till statens bästa således förändras och antingen bliva en besparing för statskassan eller genom löneförbättring tjäna till förbättring i ärendenas förvaltning». A. G. Mörner betonade samtidigt, att »de speciella staterna äro därför lagde under riksens ständers ögon, såsom kostnadsförslager, för att riksens ständer måtte därav kunna inhämta anledningarne till huvudsummorne».

Under författningens äldre skede såg sig Konungen kunna disponera besparade medel för inrättandet av tjänster och därvid även för nya ordinarie tjänster, utan att riksdagens samtycke därtill inhämtades. Uppmärksammat i den statsrättsliga utvecklingen är Konungens åtgärd år 1820 att med anlitan av besparingar inrätta den nya hovrätten över Skåne och Blekinge utan ständernas hörande. Vid flera senare tillfällen förekom, att besparingar användes till ökning av fasta löner. 1830—1831 vidtog Konungen den, dock starkt kritiserade, åtgärden att med anlitan av besparingar fastställa stater för gardesregementena till högre belopp än ständerna beviljat. (Se härom även Herlitz, Riksdagens finansmakt, Sveriges riksdag 2: XII, s. 264 f.)

Denna stora handlingsfrihet för Konungen i fråga om fastställande av tjänsteorganisation och löneförmåner blev emellertid icke länge bestående. Redan under riksdagarna 1828—1830 och 1834—1835 blev frågan om Konungens rätt att disponera medel föremål för debatt inom statsrevisionen och därefter inom ständerna. Man gjorde snart gällande, att grundlagarna ingalunda medgåvo Konungen en sådan handlingsfrihet vid handhavande av statens medel, som man dittills antagit. Särskilt betydelsefull blev den konstitutionella striden om besparingarna. Utgången blev en seger för ständerna. Under den intensiva debatt i dessa ting, som under den senare Karl Johans-tiden fördes, framhöll man ock från ständernas sida med särskild vikt, att när fråga var om inrättande av ordinarie tjänster Konungens fria handlingsrätt var särskilt vådlig. Fråga vore nämligen då icke allenast om ett fritt disponerande av besparingar utan om förbindelser gentemot tjänstemännen, som riksdagen även framdeles måste infria. Väl gav 1840 års riksrätt Karl XIV Johan och hans regering i princip rätt i fråga om möjligheten för regeringen att disponera över uppkommande besparingar inom huvudtitlarna. Ständerna fattade emellertid år 1841 ett beslut, som var av motsatt innebörd. Det upprepades även under senare år, riksdag efter riksdag under större delen av 1800-talet, och år 1887 gav regeringen slutligen ett erkännande åt denna ståndpunkt. Numera uppfattas riksdagens makt äga den innebörd, att de särskilda inom huvudtitlarna förekommande och på riksstaten upptagna utgiftsposterna fixeras. Slutpunkten i denna utveckling är ett år 1923 fattat riksdagsbeslut. Riksdagens finansmakt har sålunda i detta hänseende utvecklats till icke allenast en makt över huvudtitlar utan en makt över olika anslag. Denna makt över anslagen har, såsom Herlitz sam-

manfattningsvis uttryckt förhållandet, på ett helt annat sätt än makten över huvudtitlarna givit riksdagen möjlighet att »i enskildheter bestämma över statsverksamhetens gestaltning» (a. a. s. 268).

Samtidigt som riksdagens finansmakt sålunda konsoliderats har det tekniska förfarandet för regleringen av tjänster och av tjänstemäns avlöningsförmåner undergått en märklig utveckling. I äldre rätt förekommo ej sällan individuella avtal mellan Konungen, Kronan, städerna eller menigheten samt de olika tjänstemännen. Med tiden utbildades för Kronans liksom för städernas del stater. Dessa voro ofta utformade med hänsyn till olika verk eller kårer, varvid lönebelopp för de olika tjänsterna angåvos. Allt ifrån mitten av 1800-talet har härvid även schemata kommit till användning, vari lönegrader och löneklasser angivas. Dessa schemata ha i sin tur med tiden kommit att sammanföras till allt större system, enhetliga lönegradslistor för stora förvaltningsområden. Till slut ha de sammanfattats i 1940-talets stora löneförfattningar. Här angivas lönegrader och löneklasser med lönebelopp. Övriga förmåner och skyldigheter, vilka gälla tjänstemännen, angivas i avlöningsreglementen. Tjänsteförteckningar, personalförteckningar m. m. slutligen angiva de olika tjänsterna, deras antal och placering i de skalor, varom fråga är. Dessa allmänna normer kommo i allt större omfattning att bliva föremål för riksdagens prövning, och detta ej endast i den mån fråga är om direkta anslag, såsom till tjänsters inrättande och placering, utan med tiden även i fråga om allmänna anställnings- och avlöningsvillkor.¹ Resultatet har sålunda blivit, att riksdagens finansmakt innebär en ingående prövning av allmän lönesättning, tjänsters inrättande och lönegradsplacering.

Fullständig bundenhet vid riksdagens beslut föreligger dock icke. Konungen och myndigheter ha i viss utsträckning en handlingsfrihet inom större, av riksdagen angivna gränser. I första hand är härvid att märka, att Konungen, resp. myndighet äger att inom ramen för beviljade anslag inrätta vissa tjänster. Enligt Saar äger Kungl. Maj:t, utan att underställa frågan riksdagen, besluta om tillfällig ökning av antalet civila tjänster eller civilmilitära beställningar med lönegradsbeteckningen Ao, Ae, Bo eller Be om så erfordras för att bereda tjänsteman tillfälle att övergå till tjänst inom den lönegrad han före ett förordnande tillhörde, då förordnandet att innehava tjänst med lönegradsbeteckningen ABp 18—26 eller Bp 1—10 upphört utan att efterföljas av förnyat förordnande. Vidare äger Kungl. Maj:t att, om riksdagen ej annorlunda bestämt, inrätta och lönegradsplacera vissa särskilda tjänster, såsom vid bank- och fondinspektionen samt sparbanksinspektionen. Vid de affärsdrivande verken äger Kungl. Maj:t inrätta ordinarie tjänster i lönegraderna Ao 1—19 samt extra ordinarie tjänster i lönegraderna Ae 25 och 26 samt Be 1—10. Myndighet äger att inrätta och lönegradsplacera extra ordinarie tjänster, aspiranttjänster och extra tjänster,

¹ Historik i prop. 1947: 281.

där ej annat bestämmes av Kungl. Maj:t, i den mån dessa tjänster ligga under den lägsta gräns, för vilken riksdagen förbehållit sig bestämmanderätt. — I vissa sammanhang medföra andra regler att tjänstemän erhålla tjänster automatiskt, varvid besluten icke underställas vare sig Kungl. Maj:t eller riksdagen. Redan reglerna om reglerad befordringsgång äga en dylik innebörd med avseende å icke-ordinarie. Här erhåller tjänstemannen efter viss tids förlopp automatiskt lönegradsuppflyttning, d. v. s. vad som numera rubriceras såsom ny tjänst. Inrättandet av den nya tjänsten är sålunda en automatisk följd av tjänstemannens fortsatta anställning. På vissa förvaltningsområden tillämpas numera vad som plägar betecknas som automatik. I undervisningsväsendet gäller sålunda, att inom ramen för stora, av riksdagen beviljade anslag, lärare anställas i den mån arbetsuppgifterna kräva ytterligare personal; rätten att inrätta även ordinarie tjänster är här överlåten å Kungl. Maj:t eller myndighet. Att nämna är vidare, att myndigheter i viss mån utnyttja sakanslag till bestridande även av lönekostnader och därmed få en viss — ehuru ofta kritiserad — rörelsefrihet. Annan än icke-ordinarie personal kan dock ej härmed anställas.

Man torde likväl kunna säga, att vissa karakteristiska moment ha utbildat sig i fråga om tjänsteorganisationens och lönesättningens statsrättsliga sida. I den mån ordinarie tjänster inrättas, har tidigt den synpunkten gjort sig gällande, att beslutet om tjänsten och dess tillsättning medför framtida utgifter och av denna grund bör underställas riksdagen. Sedan tjänsten tillsatts, har nämligen tjänsteinnehavaren en rätt till lönen och därefter till pensionen, som icke kan upphävas vid ändrade förhållanden utan allenast på grund av bestraffning. Denna oavsättlighetens innebörd ger åt tjänsteinrättandet och tjänstetillsättningen en framtida verkan, som ansetts motivera, att redan det grundläggande beslutet underställes riksdagen. Motsvarande synpunkt gör sig naturligtvis icke med samma styrka gällande på de tjänster, där tjänsteinnehavaren icke har samma fasta ställning. Men utvecklingen har, särskilt under senare årtionden, i allt högre grad blivit den, att även extra ordinarie tjänstemän åtnjuta en viss trygghet, så att de i regel icke entledigas annat än på grund av fel eller försummelse, och även övriga icke-ordinarie ha en viss trygghet, bl. a. sammanhängande med att de numera kunna vara pensionsberättigade.

Med den allt starkare differentiering av lönesättningen mellan olika grupper tjänstemän, som följt tjänstemannarättens utveckling åt, har riksdagen ock i allt större omfattning intresserat sig för de olika tjänsternas lönegradsmässiga placering. Otivelaktigt ha här utrymmen funnits för initiativ av riksdagsmän, vilka varit förtrogna med de lokala eller eljest sakliga förhållandena.

Givetvis har kritik mot detta system icke saknats. Det är omständligt. Det kan därför te sig som opraktiskt. Redan vid framläggandet av Saar år 1947 sökte Kungl. Maj:t (prop. 1947: 281) skaffa sig större handlingsfrihet (se

nedan). I motion AK nr 377/1958 har Heckscher därefter i riksdagen påyrkat en reform i riktning mot mindre specialiserade anslagsvillkor. Förslaget mötte dock i kammardebatten motstånd (Håstad).

Inom den offentliga förvaltningen har utvecklingen sålunda lett därtill, att tjänstemän anställas enligt avlöningsreglementen, löneplaner och såsom innehavare av individualiserade tjänster; i betydande mån ha de anställda tjänstemännen rätt till de med tjänsten förenade ekonomiska förmånerna under återstående tjänstetid eller, vid vissa förordnanden, under längre förordnandeperioder. De normer, efter vilka tjänstemännen anställas och avlönas, hava utfärdats ensidigt, låt vara ofta efter remissförfarande, varvid även tjänstemännens synpunkter kunnat inhämtas. Anställningen i det individuella fallet är i och för sig frivillig, men villkoren för tjänsterna ha icke kunnat i nämnvärd grad påverkas utav den anställde tjänstemannen. Några individuella avtal, rymmande tjänste- och anställningsvillkoren, ha sålunda icke slutits, även om tjänstemännens rätt till förmånerna delvis motiverats med avtalsrättsliga synpunkter.

Med 1937 och 1940 års författningar tillerkändes de offentliga tjänstemännen förhandlingsrätt. Reformen var såtillvida begränsad, som fråga allenast var om rätt till förhandling men icke om rätt till avtal. Begreppet »förhandling» har här alltså en särskild innebörd. Beslutanderätten förbehölls nämligen myndigheterna. Förhandlingar ansågos överhuvudtaget ej kunna leda till kollektivavtal, något som motiverades med att dylika avtal voro oförenliga med de plikter, det ansvar, som åvilade tjänstemännen och som å andra sidan förutsatte full handlingsfrihet för myndigheterna i individuella situationer. Ej heller medgavs tjänstemännen stridsmedel.

Emellertid har utvecklingen som bekant icke stannat här. I fråga om stridsmedel märkes, att tjänstemännen under hand hava kunnat tillämpa blockad mot nyanställning samt kollektiv uppsägning av icke ordinarie befattningshavare; dessa bägge stridsmedel förklaras därmed, att blockaden icke rör någon anställd tjänstemans skyldigheter och den kollektiva uppsägningen icke är en strejk med bevarad anställning utan en reell uppsägning, vars rimlighet ändock i vissa fall bestritts.

Men även förhandlingsrätten mellan myndigheter och tjänstemannaorganisationer har utvecklats; förhandlingar ha förts av helt annan karaktär, än de i förhandlingsrättslagstiftningen avsedda. De ha i vissa fall endast innebörd av överläggningar, men ha i andra fall ansetts leda till bindande resultat och jämväl mynnat ut i dokument, vilka betecknas såsom överenskommelser och detta även avseende tjänstemän med ämbetsansvar. Uppenbart är väl att dessa överenskommelser icke äro kollektivavtal. De kunna ej heller göras till föremål för bedömning utav arbetsdomstol. De äro icke avtal i rättslig mening; anspråk härrörande ur dem kunna icke göras gällande inför allmän domstol. Om genom riksdagsupplösning vissa avtal av nu ifrå-

gavarande typ i någon del icke kunna förverkligas, lär därå icke kunna grundas någon skadeståndstalan eller talan å direkt prestation. Faktiskt ha dessa överenskommelser emellertid i vissa hänseenden behandlats såsom avtal. Man har nämligen förklarat och även inom riksdagen godtagit, att avtalen måste fullföljas även å statens sida. Man har slutligen till avtalen knutit fredsplikt av innebörd, som nära sammanfaller med den enligt kollektivavtalen rådande.

Den utveckling som här skisserats, kan sägas ha inletts, då 1928 års lönekommitté trädde i överläggningar med tjänstemannaorganisation. Systemet utformades vidare med 1936 års lönekommitté. Särskilt framträdande är i detta hänseende finansminister Wigforss' direktiv till 1945 års lönekommitté, se närmare prop. 1946: 333. Kommittén hade i uppdrag att utarbeta nya löneplaner samt att verkställa revision av gällande avlöningsbestämmelser. När finansministern uppdrog vissa riktlinjer för kommittéarbetet meddelade han, att kommittén skulle fungera icke endast såsom utredningsorgan i vanlig mening utan även som en delegation för löneförhandlingar under ordförandens ledning med företrädare för de personalgrupper, vilka berördes av utredningen. I enlighet med direktiven förekommo också förhandlingar med personalorganisationer, nämligen med SK, SR och TCO. Överläggningarna ledde följdriktigt till en den 11 juni 1946 med dessa organisationer träffad överenskommelse. Finansministern framhöll ock under riksdagsbehandlingen, att kommitténs betänkande »såsom förhandlingsprodukt godtagits av organisationerna». I många hänseenden påverkades behandlingen av kommitténs resultat av påståendet, att ett avtal träffats. Åtskilliga myndigheter angåvo sålunda under remissförfarandet, att de med hänsyn till det föreliggande förslagets natur av förhandlingsprodukt icke ansågo sig böra ifrågasätta ändring i förslagets huvudprinciper.

I den senare utvecklingen möta en mångfald motsvarande exempel. Vål förekommer alltfört, att förslag framläggas för riksdagen, vilka icke varit underställda tjänstemannaorganisationer och där deras mening icke åberopats, se t. ex. prop. 1947: 236 angående löneställning för vissa tjänstemän inom kommunikationsverken, prop. 1955: 182 med förslag till ändrade bestämmelser om statliga pensioner m. m.

I regel torde dock förslag, vilka beröra tjänstemannaintressen, ha varit föremål för förhandling i denna mening. I några fall har allenast yttrande inhämtats, men förhandlingar icke förts (prop. 1952: 14 och 197). I de flesta fallen äro emellertid förhandlingsresultat redovisade. Icke alltid har enighet kunnat ernås med alla organisationer utan allenast med viss eller vissa. I prop. 1947: 300 framlades förslag till grunder för höjning av stats-tjänstemännens löner, därvid angavs att vid överläggningar samtycke vunnits av allenast vissa organisationer. Det har även inträffat, att överenskommelser mellan lönekommitté och tjänstemannaorganisationer icke kunnat ge-

nomföras, utan måst bli föremål för ändring, men härvid har nytt »samråd med organisationerna» ägt rum. I ett stort antal fall åberopas emellertid såväl förhandlingar som »överenskommelser» eller dylikt.

Även i ett annat hänseende har kollektivavtalsrätten påverkat tjänstemannarätten. 1951 lades indexsystemet om, så att tidsbundna löneöverenskommelser i saken träffades. Departementschefen framhöll, att det såväl ur statsverkets som tjänstemännens synpunkt vore fördelaktigt med dylika avtal (prop. 1951: 52). Metoden har även senare utnyttjats och ytterligare utbildats (prop. 1952: 60 och 1953: 184).

De förhandlingar, som sålunda förts, och de överenskommelser med tjänstemannaorganisationerna, som träffats, ha emellertid ingalunda allena avsett löneberäkning och lönetillägg av allmän natur. Ett stort antal för riksdagen framlagda förslag rörande tjänsters lönegradsplacering eller tjänstemäns förmåner i övrigt bygga även de på träffade överenskommelser. Denna utveckling inleddes av 1949 års tjänsteförteckningskommitté, vilkas arbete bl. a. ledde till prop. 1952: 241. Riksdagen fick här pröva av 1949 års tjänsteförteckningskommitté med SK, SR, SACO och TCO träffade överenskommelser angående lönegradsplacering för större antal tjänster.

I fråga om förhandlingsresultatets bindande verkan har redan tidigt inom riksdagen den meningen varit förfäktad, att överenskommelserna ej kunde ensidigt rubbas. Redan vid riksdagsbehandlingen år 1938 av förslaget till CAR förfäktade herr Lundqvist i Rotebro denna mening. (AK prot. 1938: 37, s. 62). Påföljande år intogs samma ståndpunkt av skilda grupper i riksdagen i fråga om föreslagen ändring av CAR § 35 (se Feldt, Statsvetenskaplig Tidskrift 1957, s. 43 ff). I samband med debatten om 1949 års tjänsteförteckningsrevision har ånyo framhållits, att de utarbetade överenskommelserna utgjorde resultat av förhandlingar med vederbörande personalorganisationer och att härvid måste gälla, att »ett dylikt förhandlingsresultat bör betraktas som en helhet och antingen godtagas eller avvisas. Att utan vidare förhandlingar ändra på vissa punkter bör undvikas för att inte rubba överenskommelsen». Väl har även motsatt ståndpunkt hävdats i riksdagsdebatter och eljest. Men i realiteten har den förstnämnda linjen vunnit hävd.

Man har under hand utformat ett system, vari skillnad göres mellan B-frågor och A-frågor. I den ena gruppen — B-frågor — är fråga om prövning av normer för lönegradsplacering av tjänster, och härom föras liksom om generella förändringar i lönenivån förhandlingar, vilkas resultat anses bindande, medan i fråga om A-frågor — lönegradsplacering i samband med organisationsändringar m. m. — överläggningar föras utan samma bindande verkan. Man torde ock kunna uttrycka saken så, att mellan riksdagspartiernas ledningar överenskommit, att motioner med partistöd om ändringar i »bindande» överenskommelser icke framläggas.

I linje med denna tankegång, att överenskommelserna äro bindande och

icke kunna modifieras i olika detaljer, ligger dels att anlitan- de av statliga verk och myndigheter som remissinstanser i viss utsträckning inskränkts eller helt bortfallit, dels att statsrådets motiveringar till för riksdagen fram- lagda förslag blivit alltmer knapphändiga. Understundom hänvisas allenast till det förhållandet, att en överenskommelse träffats med en tjänstemanna- organisation. Se t. ex. prop. 1952: 242 och 251.

Det ligger i öppen dag, att denna utveckling i hög grad påverkat makt- förhållandet mellan riksdag och regering, resp. förvaltning. Rent statsrätts- ligt är detta knappast fallet. Överenskommelserna träffas under förutsätt- ning av riksdagens godkännande och riksdagens godkännande inhämtas. Överenskommelserna äro icke rättsligt bindande i den mening, att part re- dan å dem skulle kunna göra gällande realiserbara anspråk. Men det fak- tiska förhållandet är i viss mån annat. När överenskommelsen framlägges för riksdagen, ha förhandlingar sedan länge förts med vederbörande perso- nalorganisationer, departementet har bundit sig och departementschefen är personligen engagerad i den vunna lösningen. Man har svårt att tänka sig att riksdagen skulle riskera icke fullt förutsägbara följder genom mera vä- sentliga ändringar i det avtalade resultatet. Förhandlingarna föras ju ofta under stor spänning och med ett bakomliggande hot från tjänstemännens sida att tillgripa de konfliktmedel, som stå tjänstemännen till buds, bloc- kad och kollektiv uppsägning. Riksdagens möjlighet att ändra på det vunna resultatet är i realiteten ringa.

Sammanfattningsvis kan man sålunda konstatera dels, att kollektivavtalet och förhandlingsmekanismen å den enskilda arbetsmarknaden i icke ringa utsträckning kommit att påverka även förhållandena inom den offentliga sektorn, dels att vid sidan av riksdagen framträda korporativa element så- som företrädare för vissa medborgargrupper, nämligen de stora tjänste- mannaorganisationerna. Utvecklingens resultat äro ej klart fixerade. Svår- överskådliga problem ligga här inneslutna.

När nu krav resas på fortsatt utbyggnad utav tjänstemännens förhand- lings- och avtalsrätt, aktualiseras naturligtvis än ytterligare de problem, som redan blivit ställda. Fråga blir då i första hand, huru man från riks- dagens sida ställt sig till den utveckling, som inleddes år 1945. Det är uppen- bart, att denna utveckling icke undgått att väcka uppmärksamhet. Riks- dagens intresse för lönefrågor och tjänsteorganisation har, som tidigare nämnts, varit stort. Det nu inträdda läget har minskat riksdagens möjlig- het att göra detta intresse gällande. Detta har ej passerat opåttalt.

Redan vid det första tillfälle, då den nya förhandlingsmekanismen mera tydligt tillämpades, reagerade riksdagen. Det var vid behandlingen av den år 1947 framlagda propositionen om allmänt statligt avlöningsreglemente. Riksdagen hade härvid att taga ställning till resultaten av de föregående för- handlingarna mellan 1945 års lönekommitté och statstjänstemännens hu- vudorganisationer. Enligt propositionen underställdes riksdagen ett förslag

till statens löneplansförordning. Härutöver hemställde Kungl. Maj:t, att riksdagen måtte bemyndiga regeringen att i huvudsaklig överensstämmelse med vad i statsrådsprotokollet förordats utfärda avlöningsreglementen för tjänstemän vid den civila och militära statsförvaltningen, för lärare m. fl. vid de högre kommunala skolorna, de statsunderstödda skolorna för bildbara sinnesslöa m. fl. och för folkskolorna samt för nomadlärare. Kungl. Maj:t skulle vidare under de förutsättningar och i den omfattning, som i statsrådsprotokollet förordats, äga vidtaga ändring i sålunda utfärdade reglementen samt utfärdade övergångsbestämmelser (prop. 1947: 281). Riksdagen avvisade emellertid förslaget i vad avsåg sättet för utfärdandet av avlöningsreglementen. Riksdagen ville icke avstå från den kontrollmöjlighet ifråga om dessa författningar, som den dittills ägt. Statsutskottet framhöll i utlåtande 1947: 233, att riksdagen icke borde frånhända sig möjligheten att granska framlagda reglementsförslag ur synpunkten av praktisk användbarhet. Utskottet förordade därför, att det då framlagda förslaget till avlöningsreglemente, som icke kunde av tidsskäl underkastas en dylik granskning, endast skulle utfärdas såsom provisoriska bestämmelser, vilka erfordrades för den allmänna löneregleringens ikraftträdande och genomförande. Utskottet förutsatte härvid, att genomarbetade reglementsförslag skulle underställas riksdagen följande år, varefter definitiva reglementen kunde utfärdas. I andrakammardebatten framhöll herr Eriksson i Stockholm, att det skulle innebära ett avsteg från all riksdagspraxis och strida mot grundläggande principer, om regeringens förslag i denna del biträdades. Hr Håstad anslöt sig härtill, i synnerhet som det föreslagna reglementets reella och formella innehåll tarvade en omarbetning. Överhuvudtaget trodde han, att det med hänsyn till det s. k. lönekineseriet rent principiellt kunde vara till fördel, att man i departementet hade vetskap om att varje paragraf komme att granskas även av riksdagen. Detta komme ovillkorligen att medverka till att i framtiden förebygga en ytterligare förkrångling av dessa lönebestämmelser. Varje detalj i ett lönereglemente kunde äga principiell betydelse. Vidare vore det självklart att det icke funnes några andra reglementen, som hade en sådan finansiell räckvidd som avlöningsreglementena. Om det över huvud taget skulle förekomma delegation av riksdagens befogenheter till regeringen, så borde man börja i en annan ända än i den, som mest av alla berörde riksdagens finansmakt. Enligt Håstad tillkomme löneplaceringarna ingalunda på en slump. För det första fördes det, kanske långvariga, förhandlingar i lönenämnderna. Sedan bleve ärendet ett regeringsärende, som därefter ginge till riksdagen och statsutskottet. Statsutskottet vore sannerligen ej sentimentalt, när det gällde lönefrågor eller lönemotioner. Sist fordrades det antingen båda kamrarnas samstämmiga beslut eller någon form av sammanjämkning eller gemensam votering för att åstadkomma en ändring. Hur många gånger — frågade Håstad — gjordes verklig avvikelse från en löneproposition genom riksdagsbeslut annat

än om det möjligen föreläge mycket delade meningar på förhand? Om man skulle gå tillbaka och undersöka förhållandena, så skulle man nog finna, att det rymdes en ganska stor säkerhetsmarginal i riksdagsbehandlingen av dessa frågor. Till sist underströk Håstad en synpunkt, som han ansåg vara den kanske mest bärande. För de grupper, vilka vore berörda av lönerglementena, är det av mycket stor vikt, att de rättsliga garantierna för deras förmåner i arbetet bleve så starka som möjligt. Dessa garantier bleve enligt Håstads mening starkare genom att riksdagen stode bakom dessa reglementen, helt och fullt, reellt som formellt, än om uteslutande regeringen skulle handlägga frågorna.

Förgäves anförde i statsutskottet herr Mårtensson m. fl. reservation till förmån för regeringens förslag. I andra-kammardebatten utvecklade herr Mårtensson den synpunkten, att riksdagen borde kunna lämna den begärda fullmakten till Kungl. Maj:t att utforma reglementena, sedan riksdagen godkänt reglementenas sakinnehåll, liksom att ändra reglementena, sedan ändringarna i sak prövats av riksdagen, ävensom vidtaga mindre ändringar. Genom finansdepartementets försorg borde vid början av varje riksdag till konstitutions- och statsutskotten överlämnas en förteckning över de författningsrum, vilka blivit ändrade med stöd av det sålunda lämnade bemyndigandet. På dylikt sätt borde riksdagens kontrollmöjlighet icke eftersättas. Herr Mårtensson framhöll dessutom, att det vid många tillfällen visat sig, att riksdagen icke vore rätt forum, när det gällde att behandla lönefrågor. Många gånger syntes det som om slumpen finge avgöra löneplaceringen för vissa befattningshavare. Det hände ofta, att en tjänstemannagrupp, som hade någon energisk förespråkare i riksdagen, finge en förbättrad löneplacering, medan de tjänstemannagrupper, som inte hade någon sådan förespråkare i riksdagen, icke finge någon löneförbättring under mellantiden mellan två lönerogleringar. Detta förhållande kunde medföra en snedvridning av hela lönesystemet, som ej vore försvarbar. — Riksdagen följde emellertid statsutskottets förslag och 1947 års reglemente utfärdades allenast som provisoriskt. Först sedan ett slutligt reglemente överlämnats till riksdagen år 1948 efter vederbörlig remissbehandling hos myndigheterna, utfärdades det ordinarie avlöningsreglementet av samma år (Saar).

Debatten under år 1947 års riksdag rörde sålunda frågan, om riksdagens medbestämmanderätt vid avlöningsreglementenas utfärdande kunde i någon mån begränsas och Kungl. Maj:t givas fullmakt att inom vissa områden handla på egen hand. Riksdagen slog härvid vakt om sin under föregående årtionden utbildade finansmakt i detta hänseende. Vid senare tillfällen ha andra spörsmål aktualiserats. Fråga har då varit om behandlingen av resultat, vilket vunnits efter överläggningar mellan departement och tjänstemännens topporganisationer och som därefter framlagts för riksdagen med det tryck på riksdagen, som det vunna resultatets karaktär av förhandlingsprodukt medfört. Härvid har vid flera tillfällen förekommit, att man inom

riksdagskretsar opponerat sig emot denna praxis. Man har även vid några tillfällen framlagt förslag till lösningar av de statsrättsliga frågorna, vilka skulle motsvara de ändrade förhållandena.

Man har härvid åter debatterat själva utgångspunkten för problemställningen, de träffade överenskommelsernas rättsliga natur. Härvid har man kanske oftast konstaterat, att de icke kunna vara bindande i den mening, som avtal äro det. En första, genomförd principdebatt år 1940 synes väl närmast giva det intrycket, att kamrarnas majoritet godtagit bundenheten vid avtal om ock särskilt herr Persson i Falla av principskäl förfäktade motsatt mening (AK 1940 L 26, s. 10 ff, FK 24, s. 16 ff). Men den förstnämnda ståndpunkten godtogs av riksdagens flertal år 1947, då man från SR:s sida erinrade mot att en viss med tjänstemannaorganisationerna träffad överenskommelse ensidigt ändrats utan att SR därtill samtyckt. Från vissa riksdagsmän hävdades, att i realiteten ett avtalsbrott föreläge (fröken Andersson i FK den 30 juni 1947, prot. 31, s. 44; herr Fagerholm i AK, prot. 30, s. 82). Men å andra sidan betonades med skärpa, att fråga icke kunde vara om bindande avtal. Sålunda anförde i AK herr Eriksson, att det aldrig träffats något avtal. Det hade aldrig kunnat träffats något avtal. Vad som inträffat vore i stället, att det förts förhandlingar om lönereglering mellan representanter för statstjänarnas organisationer och representanter för statsmakten. Vid dessa förhandlingar hade man kommit fram till samförstånd och på basis av detta hade sedan propositioner framlagts. Den omständigheten, att man kommit till samförstånd i förhandlingarna, vore ej detsamma, som att ett avtal slutits. Det vore väl uppenbart, att när man efter besvärliga förhandlingar kommit fram till visst samförstånd, statsmakten skulle taga all möjlig hänsyn härtill. Men det funnes icke något verkligt avtal och enligt förhandlingsordningen kunde ej sådant slutas.

Men den faktiska bundenheten utav överenskommelserna har, som redan framhållits, likväl varit stor. I anledning härav framlade herr Persson i Norrby och herr Carlsson i Bakeröd i motion, AK nr 431/1951, vissa förslag beträffande formerna för förhandlingar med olika grupper av tjänstemän. Olika meningar hade, framhöllo motionärerna, kommit till uttryck ifråga om riksdagens inflytande på lönesättningen. Å ena sidan hade hävdats, att det vore föga lämpligt, att lönefrågor för vissa grupper kunde av en knapp riksdagsmajoritet avgöras utan tillräcklig hänsyn till konsekvenserna beträffande andra gruppers lönenivå och anställningsförhållanden i övrigt. Å andra sidan hade starkt framhållits, att riksdagen inte borde frånhändas sin rätt att fastställa de statsanställdas löner. Motionärerna intresserade sig från denna utgångspunkt för sammansättningen av de förhandlingsorgan, som faktiskt utbildats. Flera omständigheter talade för att problemet angående formerna för förhandlingarna borde upptagas till särskild prövning. De anställdas antal hade starkt ökat och de företräddes vid förhandlingarna av starka organisationer. Detta finge visserligen betraktas som en naturlig

utveckling med hänsyn till statens vidgade verksamhetsområden och den förhandlingsrätt, som tillerkänts de anställda. Emellertid uppstodo viktiga avvägningsfrågor vid lönesättningen. Hänsyn måste tagas inte minst till löneläget för skilda grupper på arbetsmarknaden. Det kunde även ifrågasättas om icke tiden vore inne för en omprövning av hela vårt förhandlingsväsen med hänsyn till de oerhörda proportioner, som detta tagit under senare tid. Riksdagens inflytande över lönefrågorna borde icke elimineras. Däremot borde formerna för förhandlingarna omprövas. Under senare tid hade varje lönereglering i regel föregåtts av utredning, verkställd av särskilt tillkallade sakkunniga och med en parlamentarisk sammansättning. De sakkunniga hade tidigare enligt dessa direktiv haft i uppdrag att jämväl förhandla med de statsanställdas organisationer och därvid sökt träffa överenskommelse om löner och pensioner. Förslag i ärendet hade sedan av de sakkunniga överlämnats till Kungl. Maj:t, som efter prövning av ärendet underställt detta riksdagen för slutligt avgörande. Nu ansåg departementschefen däremot, att en tjänsteförteckningskommittés arbetsuppgift endast vore att inom ramen för lönesättningen ompröva särskilda tjänsters inbördes placering, medan en årligen återkommande reglering av lönerna borde ske med fastställande av procenttal, som angåvo den förhöjning av det allmänna löneläget för statstjänstemännen och de övriga personalgrupper, som berördes av det statliga lönesystemet. Det syntes emellertid ur många synpunkter önskvärt, att olika meningsriktningar inom riksdagen bleve representerade i statsmakternas förhandlingsdelegation och därigenom bereddes tillfälle att taga del av de olika spörsmål, som bleve föremål för övervägande vid underhandlingarna. Utan tvivel skulle en sådan ordning bidra till att träffade överenskommelser icke bleve föremål för väsentliga ändringar i riksdagsbehandlingen, samtidigt som riksdagens inflytande på lönesättningen skulle bibehållas. Då dessa ständigt återkommande förhandlingar icke enbart skulle taga sikte på frågan om kompensation för eventuella förändringar i levnadskostnaderna utan även avse statstjänstemännens delaktighet i en stegring av nationalprodukten, syntes det ännu angelägnare att en reform beträffande representationen vid förhandlingarna snarast genomfördes. Man kunde härvid pröva olika alternativ. Enligt motionärernas mening borde statsmakternas förhandlingsdelegation antingen vara sammansatt uteslutande efter parlamentariska grunder eller till övervägande del bestå av parlamentariska representanter.

Statsutskottet avstyrkte i utlåtande 1951:38 åtgärd i motionens syfte men under hänvisning till att förhandlingsrättssakkunniga komme att ägna uppmärksamhet åt ifrågavarande spörsmål. Frågan om riksdagsrepresentation i förhandlingsorgan tilldrog sig dock stor uppmärksamhet. Redan i utskottet anförde reservanterna Ohlon, Ivar Persson, Axel Andersson, Pålsson, Boman i Kieryd, Svensson i Ljungskile, Rubbestad, Pettersson i Dahl, Kollberg och Larsson i Stockholm, att utskottet bort uttala sig för

parlamentarisk representation vid avtalsförhandlingar med statstjänstemännens huvudorganisationer. I andra-kammardebatten anförde herr Larsson till närmare utveckling härav (AK prot. 9, s. 102) att det vore uppenbart, att riksdagen liksom i alla liknande fall vore bunden av förhandlingarna och knappast kunde göra annat än att godkänna förhandlingsresultatet. Sådan var, enligt Larsson, den värld i vilken vi leva; detta de anställdas och deras organisationers inflytande på löne- och tjänstevillkor hade vi att acceptera. Under sådana förhållanden förefölle det vara rimligt att jämka på den ordning, som dittills iakttagits, enligt vilken riksdagen reellt sköts åt sidan. Det förefölle vara naturligt och rimligt, att samma princip tillämpades vid ärendets föregående behandling som i allmänhet inom den stora utredningsapparaten, på vilken riksdagens arbete och den svenska staten över huvud taget vilade. I denna utredningsapparat härskade den proportionella parlamentarismen. Vid alla viktigare ärenden tillser Kungl. Maj:t, vilken regering det än är, att de olika meningsriktningarna av någon betydelse inom riksdagen äro företrädade inom utredningsapparaten. Det vore rimligt, att samma förfarande tillämpades här; i det förhandlingsorgan, som givetvis måste komma att tillskapas för att föra förhandlingarna med de statsanställda, borde de olika meningsriktningarna bliva representerade. Det hade sagts, att detta skulle innebära risker i så måtto, att en sådan förhandlingsorganisation kunde komma till andra resultat än sådana, vilka Kungl. Maj:t ville godkänna. Därom vore för det första att säga, att förhandlingarna självfallet alltid måste ske i nära samförstånd med Kungl. Maj:t och på samma sätt som i allmänhet vid sådana förhandlingar. För det andra komme denna ändring tvärtom att medföra större trygghet för att dessa ömtåliga och ekonomiskt vittutseende frågor komme att föras undan de politiska motsättningarna och handläggas under en viss politisk solidaritet. Man kunde säga detta med stöd av de erfarenheter, som man hade från det kommunala området. — Herr Kyling framhöll, att det i det långa loppet icke vore lämpligt, att regeringen sutte som part vid förhandlingsbordet. Man behövde skapa en förhandlingsorganisation i likhet med vad som förekomme på den öppna arbetsmarknaden. Det kunde tänkas, liksom vid förhandlingar både i den kommunala och den privata sektorn, att parterna icke kunna enas. Det vore då värdefullt, om man kunde finna formen för att koppla in en förlikningsman. Man hörde ofta och med viss rätt påstås, att riksdagen kunde sägas ha blivit satt åt sidan när det gällde bestämmandet av lönerna, i det att riksdagen ställdes inför ett fullbordat faktum. Parterna hade gjort upp, riksdagen presenterades en löneproposition och den kunde riksdagen ej gärna kasta under bordet; det skulle ställa till alltför mycket förtret och stora besvärligheter. Hur man skulle finna former för att kontakta riksdagen, hur riksdagen skulle kunna bli inkopplad innan den finge ärendet på sitt bord, hur riksdagen skulle få insyn i förhandlingsresultatet, kunde för dagen icke angivas. Herr Kyling vore icke

lika säker på att en parlamentariskt sammansatt förhandlingsdelegation skulle vara bäst. Kanske kunde det vara värdefullare med en delegation, bestående av löneexperter, som förhandlade, varefter riksdagen kunde kopplas in. Herr Henriksson återigen ansåg, att den erforderliga centrala överblicken över förhandlingarna hade vunnits genom att förhandlingarna fördes direkt med Kungl. Maj:t. Det vore högst olämpligt ur tjänstemannasympunkt att föra förhandlingar med ett organ, som ej hade hundra procentigt ansvar. Det måste vara angeläget för organisationerna att förhandla med ett organ, som hade möjlighet att angiva, huru långt man vill gå utan att först behöva fråga något annat organ, hur långt man får lov att gå. Ett annat system skulle på lång sikt bli ohållbart. Man vore icke säker på att det ens vore lämpligt med en parlamentarisk representation vid sidan av Kungl. Maj:t vid dessa förhandlingar.

I första-kammardebatten anförde dåvarande statsrådet Lingman i fråga om inrättande av ett särskilt förhandlingsorgan att frågan icke vore så enkel, som det i första hand kunde synas. Ett sådant organ måste ändå stå i kontakt med regeringen. Därest man icke helt skulle sätta riksdagen åt sidan, måste ju resultaten av förhandlingarna komma i form av en proposition och regeringen måste ha möjlighet att överväga vissa ekonomiska frågor även i samband med lönefrågorna. Om tjänstemännen skulle vara hänvisade till att föra sina förhandlingar enbart inom ett sådant organ, skulle de ganska snart protestera mot den ordning, som skulle hindra dem från att komma till tals med representanter för regeringen. Det vore ju så vid alla förhandlingar, att de anställdas förhandlare vilja tala med dem som ha att taga ställning till de framkomna yrkandena eller med en direkt representant för dessa. En annan ordning skulle alldeles säkert komma att försämra möjligheterna för tjänstemännen eller också skulle den leda till att man finge föra dubbla förhandlingar, dels med förhandlingsorganet och dels med regeringen. Statsrådet ville inte med detta säga, att det skulle vara uteslutet att finna någon form för ett sådant organ, varom det talades i reservationen, kanske med en kombination av regeringsrepresentanter och andra. Frågan måste dock ytterligare prövas. Statsrådet var mera kritisk mot tanken att tillkalla förlikningsmän, vilket förfarande han antog komma att ytterligare fördröja förhandlingarna. Om förhandlingar icke skulle gå i lås, vem skall då tillkalla förlikningsman mellan Kungl. Maj:t och organisationerna? Skulle socialstyrelsen göra det? Eller skall Kungl. Maj:t, som ju dock är part, tillkalla förlikningsman? Herr Svärd återigen ansåg, att organisationerna kände starkt tryck på sig i följd av att de förhandlade direkt med Kungl. Maj:t på statens sida. Förhandlingsförfarandet borde regleras så, att statstjänstemännen fingo full jämställdhet i förhandlingsmässigt avseende med övriga grupper i det svenska samhället.

Frågan om riksdagens ställning till tjänstemannaförhandlingarna aktuali-

serades ånyo vid 1953 års vårriksdag genom en motion av herr Håstad, AK nr 337/1953. Här debatterades återigen möjligheterna att skapa ett inflytande för riksdagen över själva förhandlingsorganet. Herr Håstad framhöll, att man i sammanhang med den senaste tidens lönebeslut från skilda läger med beklagande sagt, att det nu för tiden praktiserade systemet med föregående förhandlingsuppgörelser mellan staten och de stora personalorganisationerna i realiteten eliminerat riksdagens rätt att bestämma över den stora del på riksstatens utgiftssida, som hänförde sig till löner; denna torde ha belöpt sig till ungefär hälften av dåvarande åtta-miljardersbudgeten. Riksdagen hade allenast formellt kvar sin befogenhet att avslå eller ändra propositioner men befunde sig i praktiken alltid i ett tvångsläge och kunde knappast göra annat än att godtaga uppgörelser. Vad man kritiserade vore icke förhandlingsväsendet utan det förhållandet, att riksdagen ej bereddes tillfälle att påverka förhandlingarna innan den ställdes inför faktum, och därigenom i verkligheten miste den makt över budgeten, som grundlagarna uteslutande tillerkänner folkrepresentationen. Som en utväg i syfte att återställa till riksdagen dess grundlagsenliga befogenhet hade den tanken framlagts, att lönebesluten helt och definitivt skulle överlämnas åt en fullmäktigeinstitution. Denna skulle ges en ställning liknande riksbanksfullmäktige eller riksgäldsfullmäktige och den skulle i likhet med dessa handla å riksdagens vägnar, eventuellt i anslutning till allmänna riktlinjer som riksdagen i förväg fastställt. Ett av syftemålen med en sådan anordning vore att, genom medlemmar i delegationen, garantera riksdagen ett reellt inflytande på lönesättningen för de statliga befattningshavarna under alla stadier av en löneförhandling och alltså innan riksdagen de facto bundits av det resultat, vari förhandlingarna utmynnade. En sådan delegation av riksdagens beslutande makt kunde dock icke ske utan grundlagsändring. Då det dock vore angeläget, att fråga om riksdagens handläggning av löneärenden toges upp omedelbart, borde andra mått och steg till stärkande av riksdagens grundlagsbestämda maktställning i fråga om budgetens löneposter tagas. Det första önskemål, som borde kunna realiseras omedelbart, vore att de förhandlingskommittéer som tillsättas för statens räkning, skulle ges en bredare politisk förankring än hittills. En genomgång av förteckningen över kommittéerna under civildepartementet visade, att det politiska inslaget i kommittéerna för det dåvarande vore synnerligen tunnsått. Sålunda hade endast två partier haft representanter bland tjänsteförteckningsakkunniga och däribland intet oppositionsparti. Med hänsyn till lönefrågornas vikt och karaktären av löneförhandlingarnas förlopp borde det vara principiellt befogat, att alla partier med undantag för smågrupper bleve representerade i dessa kommittéer och därigenom inkopplades i förhandlingarna alltifrån dessas öppnande. På ett sådant område som den statliga lönesättningen måste det vara ett allmänt politiskt intresse, att alla mer betydande partier bereddes möjlighet till reellt inflytande och därigenom även delade ansvaret. Givetvis

borde löneförhandlingarna fortfarande ledas av en representant för regeringen, vilken aldrig kunde undgå att bära det primära ansvaret för budgetarbetet och därmed även för den statliga lönesättningen. Likaledes kunde regeringen ej rimligen betagas rätten att i förhandlingsorganet insätta fackmän eller andra, med vilka regeringen ville förstärka detta. Som hittills borde samverkan mellan regeringsrepresentanter och företrädare för riksdagen förekomma. Den väsentliga ändring, som erfordrades, vore att riksdagsrepresentationen gjordes avsevärt starkare än dittills och att representation tillförsäkrades alla mera betydande partier. Närmare borde förhandlingsorganets sammansättning och själva förhandlingsproceduren dock ej regleras. För att markera, att riksdagen skulle tillförsäkras rätt till medverkan i förhandlingarna borde riksdagspartierna själva få utöva inflytande över eller bestämma vilka personer, som skulle företräda dem i förhandlingskommittén. Två metoder kunde tänkas för att förverkliga detta önskemål. Antingen kunde tillsättandet av medlemmarna från varje parti ske av Konungen eller departementschefen efter förslag av riksdagspartiernas ledning, i parallellitet med de förslag, som arbetsmarknadsorganisationerna avgåvo vid utseendet av ledamöter av arbetsdomstolen. Eller också kunde riksdagen välja sina ledamöter i förhandlingsorganet direkt på samma sätt som statsrevisorerna. Den senare metoden skulle starkast framhäva riksdagens rätt till medinflytande på löneförhandlingarna och syntes därför vara att föredraga. Man kunde härvid ock erinra om att riksdagen numera direkt valde delegater till Europarådet och Nordiska rådet, liksom medlemmar av riksdagsbibliotekets styrelse. Motsvarande arrangemang vid utseendet av förhandlingsorgan borde vara möjligt utan ändring av grundlagen. Lämpligt antal ledamöter från riksdagen i det föreslagna lönerådet syntes vara tolv, sex valda från vardera kammaren på samma sätt som statsrevisorerna enligt proportionell metod, därest partierna icke enades om gemensam lista. Ledamotstalet skulle skapa garanti ej blott för att alla mer betydande partier kunde bli företrädda, utan också för att riksdagsrepresentationen skulle kunna återspegla olika uppfattningar. Lämpligast syntes vara, att reglerna för detta riksdagens löneråd uppställdes i en stadga av samma karaktär som de konstitutionella stadgar, varom RO § 38 talade. Stadgan borde antagas av Konungen och riksdagen samfällt. Tillkomme en sådan stadga, skulle detta ge lönerådet en starkare position än om riksdagsledamöterna blott finge ställningen som vanliga kommittéledamöter. Stadgan borde utom regler för valet av löneråd innehålla bestämmelser även om rådets arbetssätt. Sålunda borde stadgan klargöra, huruvida eller under vilka förhållanden det statliga löneorganets parlamentariska ledamöter skulle kunna sammanträda enskilt och avgiva egna utlåtanden. Inrättande av ett dylikt råd kunde icke antasta riksdagens formella handlingsfrihet, så länge rådet hade allenast konsultativa uppgifter. Förhållandet mellan riksdagen och rådet eller mellan riksdagspartierna och rådsledamöterna

bleve detsamma som mellan riksdagen och dess utskott eller mellan riksdagspartierna och dem de invalt i utskotten. Inrättande av ett dylikt löneråd kunde icke heller prejudicera frågan om utformningen av själva avtalsrätten.

Det Håstadiska förslaget behandlades först under höstriksdagen 1953. Statsutskottet erinrade i sitt utlåtande 1953: 204 om att konstitutionsutskottet väl avstyrkt en motion av Herlitz (FK nr 24/1953, jfr KU 1953: 19) med förslag, att man skulle införa grundlagsbestämmelser om inrättandet av beslutande eller rådgivande riksdagsdelegationer för vissa vidsträckta grupper av ärenden. Konstitutionsutskottet hade emellertid samtidigt anfört, att om det med hänsyn till utvecklingen och på grund av vissa ärendens speciella natur skulle befinnas erforderligt att för särskilda frågor inrätta riksdagsorgan med enbart rådgivande karaktär, detta kunde ske utan att bestämmelser därom behövde införas i grundlag. Detta hade godkänts av årets riksdag. Grundlagsmässiga hinder mot det av Håstad framställda förslaget syntes alltså icke föreligga. Utskottet ville vidare erinra om att riksdagen i olika omgångar, våren och hösten 1952 och våren 1953, haft att behandla synnerligen omfattande förslag angående lönegradsplacering av tjänster inom hela statsförvaltningen, vilka framkommit som resultat av förhandlingar mellan 1949 års tjänsteförteckningskommitté såsom representant för staten och tjänstemännens huvudorganisationer. I sitt av riksdagen godkända utlåtande 1952: 153 hade utskottet framhållit, att det torde vara ofrånkomligt att man inom den statliga arbetsmarknaden beträffande förhandlingar i lönefrågor för tjänstemän i viss utsträckning godtog den utveckling, som ägt rum inom andra delar av arbetsmarknaden. Därav följde att man i de fall, då överenskommelser kunnat uppnås, också måste vara beredd att åtminstone delvis bryta med den metod, som dittills hade kommit till användning vid prövningen av den statliga lönesättningen och som kännetecknades av att statsmakternas ställningstaganden i regel föregåtts av utredningar genom kommittéer och remissförfarande. De speciella frågor, som härvid uppstode, borde enligt utskottets mening ägnas särskild uppmärksamhet i samband med prövningen av hela det frågekomplex rörande förhandlingsrätten, som 1948 års förhandlingsrättskommitté hade företagit och som vore föremål för remissbehandling. Utskottet hade jämväl i utlåtande 1952: 230 erinrat om sitt nyssberörda uttalande. Utskottet ansåg, att jämväl det Håstadiska förslaget borde göras till föremål för utredning i samband med den fortsatta behandlingen av 1948 års förhandlingsrättskommittés betänkande. Utskottets utlåtande bifölls av kamrarna utan debatt.

Såsom härav framgår har frågan om riksdagens ställning vid överläggningarna med tjänstemännens organisationer vid upprepade tillfällen varit under debatt. Det har otvivelaktigt härvid framkommit, att en väsentlig rubbning av riksdagens finansmakt ägt rum. Man kan med Håstad ifråga-

sätta, huruvida denna rubbning är grundlagsenlig eller icke. Med tanke på de starkt begränsade grundlagsbud, som finnas i ämnet, torde man dock knappast kunna med framgång hävda att någon grundlagskränkning ägt rum; att däremot ett radikalt brott mot tidigare praxis på detta område skett, är uppenbart.

De sålunda aktuella problemen skulle givetvis komma att ytterligare skärpas, därest rättsförhållandet mellan tjänstemän och stat (kommun) konsekvent skulle utformas i kollektivavtalets form. Medan de förhandlingar eller överläggningar — terminologien skiftar — som för närvarande föras mellan regeringen eller en regeringskommitté och tjänstemännen icke i något fall utmyнна i formellt bindande avtal, skulle förhandlingar, vilka leda till kollektivavtal, få en annan rättslig innebörd.

Den frågan aktualiseras då i första hand, vilka parterna skola vara i dylika avtal. Samtidigt återkommer givetvis i skärpt form frågan om riksdagens medverkan.

Vad först partsställningen beträffar, måste det på arbetstagersidan vara en tjänstemannaförening, som sluter kollektivavtal. På arbetsgiversidan återigen blir problemet mera komplicerat. Lösningen måste ske med hänsyn även till grundläggande statsrättsliga principer.

Ett system med riksdagen såsom avtalspart rimmar icke väl med gällande statsrättsliga principer. Vårt författningssystem förutsätter en dualism mellan Kungl. Maj:ts förvaltning å ena sidan samt riksdagen och dess verk å andra sidan. Riksdagen har sin vida kompetens i lagstiftning, i kontroll och i finansmakt. Finansmakten är givetvis även av den allra största betydelse för den faktiska förvaltningens utformning, särskilt genom möjligheterna att ställa villkor för anslag. Men riksdagen är icke allena staten. Riksdagen är en inom den statsrättsliga organisationen utformad representation för medborgarna. Det är knappast naturligt att anse tjänstemännen hos staten vara anställda hos riksdagen; (i viss mån betraktar man däremot såsom statstjänstemän den begränsade personal, som är anställd hos riksdagen, dess utskott och dess verk). Statstjänstemännen äro anställda i Kungl. Maj:ts förvaltning, som i lönerättsligt sammanhang betecknas som Kronan. Talan om rätt på grund av tjänsten riktas från tjänstemännens sida mot Kronan eller mot vederbörande myndighet. Det ligger då nära till hands att låta antingen Kronan eller ock vederbörande verk eller myndighet vara avtalslutande part. Emot den lösningen, att riksdagen skulle bliva part i ett avtalsförhållande talar — förutom praktiska skäl, behovet av snabba avgöranden — jämväl det förhållandet, att riksdagen — tillsammans med Konungen — innehar en lagstiftande makt. Det är föga lyckat att avtalspart är ett statsorgan, som har så stor befogenhet att med lagstiftning genomskära även träffade avtal. Det är uppenbarligen väsentligt rimligare, att avtalsförhållandet föreligger mellan parter, för vilka utövandet av denna kompetens icke ligger så nära till hands; riksdagens lagstiftningsmakt

bör helst stå fri i förhållande till avtalsrättsliga konstruktioner, vari staten är part.

I detta sammanhang må erinras därom, att vid utarbetandet av 1958 års norska tjänstetvistlag uppmärksamhet ägnades hithörande problem. Den tillfrågade experten professor Kristen Andersen fann det för sin del mest ändamålsenligt och tillfredsställande, om Kongen var avtalspart, och fann en dylik lösning icke stridande mot stortingets i Grundloven § 75 stadgade makt. (vedlegg 3 till Ot.prp. nr 20—1958); andra yttrade dock en mera reserverad mening, så professor Frede Castberg (Dok. nr 11—1958). I det slutliga lagförslaget — och lagen § 31 — löstes frågan så, att »Kongen med Stortingets samtykke inngår tariffavtale på vegne av staten»; härmed är det dock förutsatt, att Stortinget kan giva sitt samtycke på förhand eller delegerar sin uppgift å Kongen (Ot.prp. nr 20—1958, s. 30). Inom de begränsade områden åter, där frågor kunna avgöras av Statens lønnsutvalg eller där medling sker, är Stortingets samtycke icke erforderligt. Den norska tjänstetvistlagen framstår därför i detta hänseende som en kompromiss mellan olika lösningar.

Emellertid inställer sig under alla förhållanden frågan om riksdagens inflytande på de ekonomiska avgöranden, som inrymmas i avtalsuppgörelsen. En tänkbar utväg vore att — med uteslutning av riksdagen såsom avtalspart — låta avtal få definitivt tecknas först sedan riksdagen givit sitt godkännande. En sådan anordning skulle ansluta sig till nuvarande praxis vid slutbehandling av »överenskommelser» träffade mellan civildepartementet och tjänstemannaorganisationer. Det har dock visat sig och ligger för övrigt i sakens natur, att riksdagens möjlighet att i efterhand fritt pröva föreliggande förhandlingsresultat är skäligen begränsad. Lika illusorisk skulle förvisso prövningsrätten te sig i ett läge, då riksdagen finge sig förelagt ett mellan vederbörliga parter slutet avtal. Vidare torde böra observeras, att man — enligt erfarenhet från den allmänna arbetsmarknaden — i regel bör förutsätta snabba ställningstaganden vid avtalsuppgörelser, vilket normalt sett torde utesluta riksdagsbehandling i vanlig ordning.

Till belysning av här berörda problem torde jämväl böra uppmärksammas förfarandet på de områden av den statliga sektorn, där kollektivavtal förekomma. Härvid föras förhandlingar mellan verk eller myndighet och arbetstagarorganisation. Avtal slutes mellan verket eller myndigheten och organisationen. Riksdagen har icke något tillfälle att pröva förhandlingsresultatet såsom sådant eller att inskrida under förhandlingarnas gång. Den kan ej heller utöva något inflytande å förhandlingsorganisationens sammansättning. Riksdagen beviljar anslag för lönekostnadens bestridande, utan att dessa anslag äro specificerade med hänsyn till olika anställdas skilda löneställning. Riksdagens anslag kunna givetvis vara större eller mindre. Någon ändring av den individuella lönesättningen sker icke med hänsyn härtill. Avtalet är bindande med de lönevillkor, som däri ingår. Begränsning utav med-

len kan få till konsekvens, att verksamheten måste skäras ned. Uppsägning av personal på denna grund är, liksom inom den enskilda arbetsmarknaden, lovlig.

Nu har emellertid inom den offentliga sektorn en viss utveckling ägt rum av den förvaltningsorganisation, som har att handlägga kollektivavtalsfrågor.

I första hand inrättades en försvarets avtalsdelegation, som inom detta område hade vittgående uppgifter. Nämnden kunde med bindande verkan för andra förvaltningsorgan sluta kollektivavtal, något som motiverades med särskilda förhållanden inom detta område. Med tiden följdes detta organ av andra.

Genom Kungl. Maj:ts beslut den 16 februari 1945 inrättades för postverket, televerket, statens järnvägar, statens vattenfallsverk samt väg- och vattenbyggnadsstyrelsen en kommunikationsverkens avtalsnämnd. Denna bestod av ordförande, förordnad av Kungl. Maj:t, samt fem ledamöter utsedda av verksstyrelserna. Kommunikationsverkens avtalsnämnd var allenast ett rådgivande organ, vars verksamhet icke innebar, att myndigheterna avkopplades från ansvaret för avgörandena. I vissa fall förelåg skyldighet att inhämta nämndens mening, men avgörandet kvarlåg hos verken.

År 1947 inrättades statens avtalsnämnd med uppgift att handlägga ärenden rörande kollektivavtal och därmed sammanhängande frågor inom statsförvaltningen i dess helhet samt inom den statliga verksamhet, som bedrivs i bolagsform (härmed avses icke i och för sig verksamhet inom statsägda bolag). Avtalsnämnden består av en ordförande och chef, som förordnas av Kungl. Maj:t för högst 6 år, byråchefen hos nämnden samt det antal övriga ledamöter, som Kungl. Maj:t bestämmer, med förordnande för viss tid.

Nämnden har enligt sin instruktion (den 4 september 1959, nr 528) att med aktgivande på den allmänna löneutvecklingen verka för enhetlighet och likformighet i anställningsvillkoren inom sinsemellan likartade avtalsområden. Härvid har nämnden att tillhandagå vederbörande verksmyndigheter och företag med råd och upplysningar i frågor, som falla inom nämndens verksamhetsområde, samt att verka för upprätthållande av samarbete i lämpliga former med motsvarande organ inom kommunala och enskilda avtalsområden. Framförallt kan nämnden medverka vid slutande av avtal om anställningsförhållanden för kollektivavtalsanställda i statens tjänst eller inom statlig verksamhet i bolagsform. Nämndens kompetens i fråga om handläggande av kollektivavtalsärenden är, i anslutning till tidigare rätt, olika inom den civila statsförvaltningen och inom försvaret. Inom den civila statsförvaltningen fattas beslut om ingående eller uppsägning av kollektivavtal av vederbörande verksmyndighet. Förhandlingar om slutande av kollektivavtal, som är av större vikt för det ifrågavarande verket eller med hänsyn till sannolika konsekvenser för annat verk, skola, där ej Kungl.

Maj:t för visst fall annorlunda förordnar, för verksam myndighetens räkning föras av ordföranden eller, efter dennes bestämmande, av annan ledamot i avtalsnämnden eller tjänsteman hos denna med biträde dels, där så finnes påkallat, av någon av nämndens övriga ledamöter dels ock av en eller flera av verksam myndigheten utsedda representanter för verket. I sistnämnda fall, alltså då kollektivavtal är av större vikt för verket eller för annat verk, må kollektivavtal icke slutas av vederbörande verksam myndighet med mindre avtalsnämndens ordförande godkänt avtalets innehåll. Före uppsägning av kollektivavtal av sådan innebörd bör verksam myndigheten ha samrått med nämnden. Vidare skall nämndens ordförande underrättas, innan avtalsförhandlingar, som föras av annan än honom, avbrytas utan att överenskommelser med motparten kunnat ernås. Ifråga om tolkning av gällande kollektivavtal av principiell vikt eller av större ekonomisk räckvidd för visst verk eller som kan antagas ha väsentlig betydelse även för annat verk, åligger det verksam myndigheten att inhämta avtalsnämndens utlåtande innan myndigheten avgör frågan. Nämnden äger att i dylik fråga överlägga med en eller flera för viss tid eller för det särskilda fallet av verksam myndigheten utsedda representanter för verket. Den närmare gränsdragningen mellan de avtalsfrågor, vid vilka nämndens medverkan skall påkallas, och andra avtalsfrågor skall bero på överenskommelse mellan nämndens ordförande och vederbörande verksam myndighet. Ordföranden i avtalsnämnden och efter ordförandens bestämmande annan ledamot av nämnden och tjänsteman hos denna äga rätt att närvara vid och deltaga i samtliga förekommande centrala förhandlingar i kollektivavtalsfrågor mellan verksam myndigheterna och arbetstagarorganisationerna. Det åligger verksam myndighet att i enlighet med nämndens anvisningar hålla nämnden underrättad om innehållet av kollektivavtal, som slutes utan medverkan av nämnden eller försvarets avtalsdelegation, ävensom om innebörden av de tolkningsfrågor, varom centrala förhandlingar förts utan dylik medverkan, samt om resultatet av dessa förhandlingar.

I fråga om handläggning av kollektivavtalsärenden inom försvaret gäller, att försvarets avtalsdelegation, som nu är en till avtalsnämnden ansluten delegation för handläggning av frågor inom försvarets avtalsområde, äger att med bindande verkan för vederbörande verksam myndigheter träffa avgöranden i frågor om slutande och uppsägning av kollektivavtal. Förhandlingar om slutande av kollektivavtal föras av delegationens ordförande med biträde dels, där så finnes påkallat, av annan ledamot i avtalsnämnden dels ock av delegationen eller av en eller flera medlemmar av delegationen, vilka utses av denna. För giltighet av beslut om ingående eller uppsägning av kollektivavtal skall ordföranden hava godkänt beslutet, vare sig ordföranden deltagit i ärendets handläggning inom delegationen eller ej. Ordföranden skall underrättas om avtalsförhandlingar, som avbrutits utan att överenskommelse ernåtts med arbetstagarparten. Kollektivavtal och meddelande av

uppsägning därav undertecknas av delegationens ordförande för vederbörande verksamhets räkning. Myndighet äger icke avgöra tolkning av gällande kollektivavtal i frågor av principiell vikt eller av mera betydande ekonomisk räckvidd för visst verk eller för annat verk utan att ha inhämtat avtalsdelegationens utlåtande. Där delegationen eller dess ordförande finner frågan ha väsentlig betydelse även utanför försvarets avtalsområde, skall frågan hänskjutas till avtalsnämnden.

Med avtalsnämnden har sålunda skapats ett centralt organ för samordnande av kollektivavtalsförhandlingarna på statens och vissa av de för statlig verksamhet upprättade statliga bolagens sida. I viss utsträckning måste inom den civila förvaltningen frågor underställas nämnden före avtals träffande eller besluts fattande. Sanktionsmedel till upprätthållande härav är givetvis, att handlande emot de i nämndens instruktion lämnade föreskrifterna för vederbörande tjänsteman kan innebära ett ämbetsbrott som jämnväl kan tänkas föranleda skadeståndsskyldighet.

Nämnden har emellertid samtidigt utformats med tanke på önskvärdheten att undvika onödiga komplikationer (prop. 1946: 311) och att den ej finge medföra hinder mot att de många smärre tillämpningsfrågor, som uppkomme inom de olika arbetsområdena, finge lösas på arbetsplatserna eller eljest inom resp. verk. Uppenbarligen har även, när det gällt att pröva förhandlingsinstitutionens och myndigheternas inbördes befogenheter, hänsyn tagits till myndigheternas och särskilt affärsverksstyrelsernas driftsledande funktion och därmed förenade ansvar. Statsrådet avvisade ock i detta sammanhang en tanke, som framförts av krigsmaterielverket på remisstadiet, nämligen att statens kollektivavtalsförhandlingar skulle ställas under direkt kontroll av Kungl. Maj:t och avtalsorganisationen införlivas med Kungl. Maj:ts kansli. Att man vid den fortsatta utbyggnaden 1947 bibehöll åtskillnaden mellan försvarets och den civila statsförvaltningens avtalsnämnds kompetens förklarades av statsrådet i prop. 1947: 138 med hänsyn till de speciella avtalsförhållandena inom försvaret.

Inom det område av den statliga förvaltningen, där kollektivavtal förekomma — sammanlagt berörande mer än 80 000 arbetstagare — har det varit möjligt att organisera avtalsväsendet så, att verk, resp. försvarets avtalsdelegation, äger sluta bindande avtal utan att avtalen underställas riksdagen eller ens Kungl. Maj:t. Någon prövning i detalj av lönesättningen för de olika anställda eller av antalet anställda sker sålunda icke. Riksdagen prövar anslagsäskandena i stort, d. v. s. anslag för avlöningsändamål, i den mån avlöningarna bestridas med dylika medel. Något hinder mot att överlåta rätten att sluta de avtal, enligt vilka medlen närmare disponeras, till riksdagen oavhängiga organ, har icke förelegat.

Något hinder synes knappast föreligga i svensk statsrätt mot att på liknande sätt överlåta rätten att sluta kollektivavtal, avseende tjänstemän, å ett från riksdagen fristående förvaltningsorgan. Det lär här icke vara

fråga om att å annat organ överföra sådan beslutskompetens, som statsrättsligt klart tillkommer riksdagen, en delegationsåtgärd som skulle kräva grundlagsändring. Fråga är i stället därom, att ge förvaltningsmyndighet möjlighet att slutgiltigt träffa avtal om löne- och anställningsvillkor, ehuru detta skulle innebära en begränsning av riksdagens för närvarande utövade finansmakt. Riksdagens grundlagsenliga finansmakt, bestående i prövning av anslag, lämnas obeskuren. Att avtal rörande avlöningens grunder samt även de allmänna tjänstevillkoren kunna träffas är i princip icke något annat än vad som redan sker på den kollektivavtalsreglerade statliga sektorn. Man kan naturligtvis även jämföra med de situationer, då tjänstemän anställas och personliga avtal bli träffade, vilka kunna beröra riksdagens fria prövning av anslagsfrågor; de skyldigheter, som anställningsavtalet ålägger staten, måste nämligen infrias och kunna i sista hand realiseras genom domstolsdom. Någon principiell skillnad mellan dylika individuella, för riksdagen bindande avtal och allmänna kollektivavtal synes icke föreligga ur här ifrågasatt synpunkt; däremot helt visst i fråga om storleksordning.

Ytterligare ett problem har redan antytts, frågan om Kungl. Maj:ts roll i förhandlingsarbetet. Tydligt är, att den stora rella och även politiska vikten hos förhandlingsresultaten hittills föranlett, att förhandlingar i centrala frågor förlagts hos departementet; förhållandet har ju ock medfört tillskapandet av civildepartementet. Att dessa uppgifter å andra sidan medföra engagemang för kansliet och regeringen, som ej äro utan vådor, kan dock böra föranleda en ändring även i detta hänseende. Om man utgår ifrån att från riksdagen fristående förvaltningsorgan tilläggas befogenhet att för Kronan träffa avgörande i kollektivavtalsfrågor för tjänstemännen, synes det icke finnas anledning att förutsätta Kungl. Maj:ts omedelbara medverkan i avtalsförhandlingar. Fastmera synes det vara naturligt och följdriktigt, att handhavandet av förhandlings- och avtalsväsendet på statssidan helt överföres till avtalsparten — vederbörande förvaltningsmyndighet. Härigenom skulle rikets högsta politiska instanser komma att principiellt intaga enahanda position i förhållande till avtalsparterna på det statliga området som inom enskild företagsamhet.

En reform av den innebörd, som här antytts, måste uppenbarligen betraktas som starkt genomgripande i bestående förhållanden. Riksdagens hävdvunna kompetens i fråga om handläggningen av tjänstemännens arbetsvillkor skulle brytas, likaså det under mer än ett årtionde praktiserade förhandlingsförfarandet genom civildepartementet. Materiellt sett kan reformen synas ha betydande omfattning. Antalet tjänstemän, som kunna beröras därav, uppgår till cirka 290 000, för vilka lönekontot torde belöpa sig för år räknat drygt fyra miljarder kronor. Ihågkommas bör dock, att realbehandlingen i riksdagen av budgeten i denna del begränsar sig i själva verket till ifrågasatta förändringar. På motsvarande sätt komma avtalsförhandlingarna ekonomiskt sett att koncentreras kring eventuella krav på öknings

eller sänkningar av lönekostnaden d. v. s. i regel en bråkdel av den totala lönesumman.

De problem som här behandlats, hava, som ofta framhållits även i riksdagsdebatten, haft sin motsvarighet även på det kommunalrättsliga området. Under kommunallagstiftningens första tillämpningstid ansåg man, att anställningsavtal med tjänstemän voro underställningspliktiga, såsom bindande den kommunala utgiftssidan för en längre tid. Hela den kommunala rättsutvecklingen har emellertid med tiden ändrats därigenom, att tjänstemannaelementet kommit att bli mycket mera betydelsefullt i den kommunala förvaltningen än som tidigare varit tänkt. Fråga har jämväl blivit, hurvida de normerande reglerna för tjänstemannaanställning måste behandlas hos fullmäktige eller om rätten att träffa dessa avgöranden av fullmäktige kan delegeras å annan och, under allra senaste tid, å bildning som står utanför den egna kommunen.

Det förstnämnda problemet, nämligen om fullmäktiges delegationsrätt, aktualiserades i rättsfallet RÅ 16/1934. Enligt LKS § 7 måste kommunens beslutanderätt utövas av stadsfullmäktige. Under hänvisning till detta lagrum överklagades ett stadsfullmäktigebeslut, varigenom å löne- och avtalsnämnd för stad överflyttades det uppdrag, som stadsfullmäktige tidigare lämnat en löneregleringskommitté och drätselkammaren beträffande förhandlingar med stadens befattningshavare. Enligt instruktion för nämnden ingick i dess uppgifter icke allenast att verkställa utredningar och utarbeta förslag i dessa ämnen utan även att handlägga samt fatta för staden bindande beslut i ärenden rörande arbets- och löneförhållanden för arbetare och med dem likställd personal. Länsstyrelsen biföll besvären med hänsyn till vidden av det uppdrag, som enligt instruktionen givits åt löne- och avtalsnämnden. Stadsfullmäktige kunde emellertid hänvisa till en sedan länge tämligen allmänt rådande praxis hos städerna. Regeringsrätten kom i motsats till KB till den meningen, att innehållet i § 7 LKS icke kunde genom de klandrade besluten ha satts åt sidan.

Utvecklingen har emellertid icke stannat härvid. Genom delegationslagen den 27 mars 1954 (nr 130) ha kommunerna berättigats att å sammanslutning delegera sin makt att »genom kollektivavtal eller annorledes enhetligt reglera» anställningsvillkor för sådana anställningstagare inom kommunens tjänst, vilkas villkor det icke ankommer på statlig myndighet att fastställa (prop. 1954: 67). Lagen synes utgå ifrån den möjligheten att kollektivavtal kan komma att slutas med tjänstemannapersonal i dess helhet och anticiperar i denna del en tänkt utveckling. Lagen i sig innebär icke någon rubbning av nuvarande rättsliga hinder mot kollektivavtal, avseende tjänstemän med ämbetsansvar.

FJÄRDE KAPITLET

Principförslag

Allmänna utgångspunkter

Statstjänsten i vårt land har, sådan den under lång tid gestaltats, ansetts innefatta förpliktelser för staten att taga sig an tjänsteinnehavaren, bereda honom en oberoende och trygg ställning och tillförsäkra honom varaktig försörjning; för tjänstemannen att såsom statsmaktens företrädare iakttaga orubblig lojalitet mot statsintresset eller, med ett expressivt uttryck, betrakta sig som ett med staten. Det på en sådan uppfattning vilande, starkt personligt färgade tjänsteförhållandet, vars karaktär återspeglas i speciella, offentligrättsligt garanterade anställningsformer, särskilt straffansvar m. m., har i nutiden icke undgått att påverkas av modern arbetsrättslig åskådning. Enligt den sistnämnda inrymmer tjänsteförhållandet snarare en motsatsställning än ett trohetsförhållande. Det personliga draget ersättes eller inskränkes av kollektiva krafter; härav föranledda nya former för tjänstevillkorens reglering träda fram. Den grundsyn, på vilken det statliga tjänsteförhållandet byggts, tenderar att under inflytande av sådana idéer försvagas till förmån för en uppfattning mera överensstämmande med normer hämtade från den allmänna arbetsrätten.

Ett markerat steg i antydd riktning togs i mitten av 1940-talet med inaugureringen av centrala förhandlingar om tjänstemannalöner m. m. Gången av ifrågavarande förhandlingar och de principiella konsekvenserna av därvid tillämpat förfarande äro utförligt behandlade i kap. 1.

Icke utan betydelse för den utveckling, som ägt rum, ha självfallet varit närliggande förebilder på andra områden. Det är icke så länge sedan privat-tjänstemännens förhandlingsrätt ifrågasattes. Dessa tjänstemäns position ansågs vara sådan att organisationsmässigt förda förhandlingar och träffandet av kollektiva uppgörelser rörande tjänstevillkoren borde vara uteslutna. Ståndpunkten nyanserades efter hand, och slutligen godtogs år 1936 den fulla förhandlingsrätten, vartill statsmakterna gävo sitt stöd genom särskild lagstiftning om förenings- och förhandlingsrätt.

Den för vår tid karakteristiska benägenheten att låta organisationsväsendet över huvud taget dirigera betydelsefulla uppgifter på skilda områden av samhällslivet synes vara en företeelse, som hämtat impulser från arbetsmarknaden men å andra sidan bidragit till att driva fram och stärka upp-

fattningen om förhandlings- och avtalssystemets berättigande inom statsverksamheten.

I förevarande sammanhang må vidare uppmärksammas senare tiders djupgående strukturförändringar av statsförvaltningen. En följd av dessa har blivit ett allt större uppbåd av fackutbildad arbetskraft i statens tjänst. Den i äldre tidsperioder fåtaliga och förhållandevis homogena tjänstemannakadern har mångdubblats och kommit att inrymma tjänstemän och funktionärer av de mest skilda yrkeskategorier. Fastställandet av tjänstevillkor blir därigenom ej längre väsentligen en administrativ angelägenhet utan fastmera ett socialt och ekonomiskt problem av förut okänd omfattning och vikt. Häri torde få anses ligga ett kraftigt incitament till den redan skedda utvecklingen och till att inom statstjänstemannarörelsen kraven blivit allt starkare på jämställdhet med organisationsväsendet i övrigt, när det gäller metodiken för reglering av tjänstevillkoren.

Praxis i fråga om förhandlingsförfarandet mellan civildepartementet och tjänstemännens organisationer har fört till, att realbehandlingen av löner och vissa andra villkor numera sker i former, som nära ansluta sig till vad som förekommer på den privata arbetsmarknaden. Man har vid sidan av gällande förhandlingsordning (1937 års) nått fram till en ordning, enligt vilken överenskommelser träffas, vilka betraktas och respekteras som kollektivavtal, ehuru de icke kunna klädas i juridiskt bindande avtalsform. Mellan den legala förhandlingsrätten och den faktiska utövningen av densamma har uppstått en spänning med åtföljande osäkerhet i rättsläget, vars konsekvenser på längre sikt synes svåra att överblicka. En bättre överensstämmelse mellan teori och verklighet torde under alla omständigheter vara önskvärd, ägnad att främja rationella anordningar för handläggning av staten-arbetsgivarens och tjänstemannaorganisationernas inbördes mellanhavanden.

I samband med tvister om tjänstevillkor ha såväl tjänstemännen som staten ansett sig kunna vidtaga stridsåtgärder. Ovisshet synes råda hur långt och under vilka former dylika åtgärder för närvarande kunna vara tillåtliga. En precisering av stridsmedlens användning synes därför vara påkallad till förekommande av en eljest icke förutsebar utveckling av stridsmetoderna. Förutsättningen härför torde vara, att hela det komplex av frågor, som höra samman med förhandlings- och avtalsproblemet klarlägges och fixeras.

Det nu tillämpade systemet synes även ur en annan synpunkt få betraktas som mindre lyckat. Resultaten av förda förhandlingar sätts i kraft genom författningsföreskrifter, utfärdade på basis av vad som överenskommit. Uppstående tvister på grund av dessa föreskrifter, vilka de facto tillkommit vid partsförhandlingar av privaträttslig karaktär, bliva handlagda av förvaltningsrättsliga instanser. Bundenheten vid författningstexter torde i många fall omöjliggöra praktiska lösningar av tolknings- och tillämpnings-

frågor, som kunna vara lättare att åvägbringa gemensamt av i de föregående förhandlingarna engagerade partsrepresentanter. Förhållandet accentueras av att författningsföreskrifterna upptaga få om ens några upplysningar om bakomliggande diskussioner och motiv till de kompromissprodukter, som kunna utgöra slutfasen av förhandlingsarbetet, och som sedermera fått rättskraft i de ensidigt utfärdade författningarna. Den allmänna arbetsrättens regler för handläggning av tolknings- och tillämpningstvister torde bättre motsvara kravet på en rationell behandling av sådana frågor.

En överblick av den aktuella situationen med avseende på statens och tjänstemannaorganisationernas inbördes relationer ger ovedersägligen intryck av oklarhet på många punkter och av improvisationer av svårbedömd karaktär. I vart fall på lång sikt torde avsaknaden av fastlagda riktpunkter kunna befaras medföra påtagliga olägenheter vid ett fortgående på hittills inslagen väg. Ett tillrättaläggande av de komplicerade förhållandena torde få anses önskvärt men är å andra sidan förenat med svårlösliga problem.

Visserligen läser frågan om en utvidgad förhandlingsrätt för statstjänstemännen efter mönster av den allmänna arbetsrättens icke behöva ge anledning till tveksamhet rent principiellt sett. Att staten som arbetsgivare har att intaga en annan ståndpunkt beträffande förhandlingsrätten än den som statsmakterna ställt sig bakom visavi enskild företagsamhet och som för övrigt sedan lång tid tillbaka accepterats för stora arbetstagargrupper inom statlig verksamhet torde knappast kunna betraktas som hållbart. Vid prövning av förhandlingsrättsfrågan för statstjänstemännen har man emellertid att beakta icke enbart arbetsgivar- och arbetstagar-synpunkter. I realiteten förknippas därmed andra viktiga intressen, hänförande sig till statens uppgift som bärare av samfundsmakten, till dess ansvar för statsorganisationens upprätthållande liksom till tjänstemannakårens roll av organ för staten i dess nyssnämnda funktion.

De mångsidiga problem, som i sådant sammanhang rullas upp, ha varit föremål för en ingående analys av utredningen, särskilt i avsnittet om oavsättligheten, som här må åberopas. Det torde få anses vara klarlagt, att det icke låter sig göra att på statstjänstemannaområdet helt applicera den allmänna förhandlingsrätten bland annat på grund av uppstående konflikt mellan oavsättlighetsinstitutet och den i allmänna arbetsrätten förutsatta tillgången till kampmedel i arbetstvister. Eventuell legalisering av stridsåtgärder i statstjänsten synes därför betingas av att nämnda kollision mellan offentligrättsliga och arbetsrättsliga intressen elimineras.

Positivt lagfästande av rätten att använda stridsmedel på statstjänstemannaområdet aktualiserar den betydelsefulla frågan om s. k. allmänfarliga konflikter.

Vid skilda tillfällen, då yrkanden framkommit om särskilda åtgärder till arbetsfredens säkerställande i samhällsviktig verksamhet, ha försök gjorts att fastställa begreppet allmänfarlig konflikt. Än har avgörande vikt lagts vid statens och kommuns partsställning i konflikten, än har härtill fogats

den inskränkande förklaringen, att betydande samhällsintressen skulle hotas genom konflikten. I andra fall har sikte tagits på arbetstvister, innebärande att samhällsviktiga funktioner störas men oberoende av om funktionerna utövas i allmän eller enskild regi. Indikationen har ibland knutits till det förhållandet, att konflikten genom sin omfattning och långvarighet kan vara samhällsfarlig. Som man finner, synes en godtagbar legal definition av begreppet samhälls- eller allmänfarlig konflikt erbjuda stora svårigheter. En allmängiltig sådan torde i själva verket knappast kunna uppställas.

I och för sig kan den omständigheten att en verksamhet drives av staten icke behöva betyda, att följderna av konflikt vid densamma blir farlig för samhället. Är produktionens art och ändamål likvärdig med vad som förekommer i enskild företagsamhet, torde det vara uppenbart att konflikten bör bedömas efter enahanda grunder som om den inträffat hos privat arbetsgivare. Mera närliggande synes det vara att i särklass ställa en produktion eller en tjänsteprestation av speciell vikt för tillgodoseende av ett allmänt behov. Det får dock icke förbises att utöver eller jämsides med en viss verksamhets primära syfte kan komma och vanligen också kommer ett starkt intresse att bereda statsinkomster. Vad här sagts torde gälla, oavsett om verksamheten har mer eller mindre utpräglad monopolställning. Generellt torde kunna sägas, att statsmaktens mellankomst i arbetskonflikter bör betingas av föreliggande förhållanden utan avseende på om konflikterna beröra statlig eller enskild företagsamhet.

Statstjänstemännens särställning i förhållande till fackliga stridsåtgärder kan, åtminstone formellt, härledas ur andra grunder än dem som äga samband med arbetsfredsfrågan. Här åsyftas det särskilda straffansvaret med direkt kriminalpolitisk innebörd och samtidigt utgörande garanti för att på tjänstemän vilande statsfunktioner skola ha sin gång utan störningar. Ämbetsansvarets utformning har lett till att nedläggande av arbetet i anledning av arbetstvist medför straffansvar och på så sätt blir förbjudet. Ämbetsansvarets verkningssfär sträcker sig som känt ut på områden, där statlig verksamhet kan anses jämförlig med enskild företagsamhet och där på skäl som nyss anförts arbetsfredsproblemet ur arbetsmarknadspolitiska synpunkter är av enahanda art vare sig det gäller det allmänna som arbetsgivare eller icke. Den bristande kongruens, som här föreligger mellan straffrättsliga och arbetsrättsliga intresseområden, synes utgöra välgrundat motiv för att ämbetsansvarets samband med arbetstvister upplöses. Berörda motiv är närmare utfört ovan i kap. 2 under rubriken ämbetsansvar.

För en mycket betydande del av statstjänstemännen regleras förhållandet till arbetsnedläggelser icke allenast av ämbetsansvaret utan jämväl genom särskilda anställningsformer. Ifrågavarande sammanhang har ingående belysts i den framställning om oavsättligheten, som ingår i kap. 2. Här må med hänvisning till denna framställning understrykas, att oavsättligheten har sin grund i förhållanden, där statsintresset som sådant är helt domine-

rande och följaktligen arbetsrättsliga synpunkter måste vika. Den oavsärlige, som har att utöva statens höghetsmakt över medborgarna, är förlänad en tjänsteställning inrymmande i sig en särskild tjänsteplikt av helt annan innebörd än vad arbetsrättens avtal förutsätter. En dylik tjänsteställning är framför allt av betydelse inom grenar av statsförvaltningen, till vilkas uppgift hör att hävda samhällets bestånd och att bära ansvaret för grundläggande åtgärder till samhällets organisation. Det är här fråga om exklusiv statsverksamhet, som icke kan överlätas på enskild företagsamhet.

Ramen för användning av det till oavsärlighet ledande ordinarieskapet har emellertid kommit att vidgas utöver nyssnämnda verksamhetsfält och omsluter i stor utsträckning arbetsuppgifter, vilka principiellt sett skulle kunna fullgöras av icke statliga företag. Omvänt torde tjänstemän, som äro betrodda med centrala samhällsfunktioner, återfinnas i kretsen av icke ordinarie befattningshavare. Att märka är tillika, att oavsärlighetens tillämpningsområde icke överensstämmer med ämbetsansvarets.

Ovan angivna förhållande torde få anses vara av beskaffenhet att påkalla en undersökning, gående ut på att åstadkomma ett rationellt och enhetligt system för användningen av olika anställningsformer i statsförvaltningen och att samtidigt pröva frågan om en uppdelning av förvaltningsgrenarna i enlighet med förut (s. 45 ff.) angivna principer. En utveckling i här antydd riktning förefaller naturlig på längre sikt. Genomförandet därav aktualiserar en rad problem, vilka i vissa delar synas vara nära förknippade med spörsmålet om de statliga företagsformerna. Frågan om en genomgripande revision av anställningsformerna synes därför lämpligen böra prövas i samband med de principförslag, som den särskilda utredningen om företagsformerna kan komma att framlägga.

Med hänsyn till det ovan sagda torde för närvarande en reform av förhandlingsrättslagstiftningen böra avse, att med utgångspunkt från dagens läge precisera och kodifiera redan praktiserat förhandlingsförfarande och härtill knyta regler och anordningar, som möjliggöra legalisering av en vidgad förhandlingsrätt och ett kollektivavtalssystem.

Gällande kungörelse om förhandlingsrätt för statens tjänstemän torde få anses i stort sett inaktuell. Den bör därför upphävas. I dess ställe torde 1936 års lag om förenings- och förhandlingsrätt böra få tillämpning även inom statstjänstemannasektorn, varvid emellertid erfordras inskränkande särregler beträffande statstjänstemännens förhandlingsrätt.

Gränsdragning mellan statstjänstemän och övriga av förhandlingsrättslagen berörda arbetstagare

I avsaknad av en tjänstemannalag, som fixerar begreppet statstjänsteman, använder man för närvarande som avgränsningsinstrument mellan den allmänna förhandlingsrättslagens och kungörelsens av år 1937 tillämpnings-

områden ämbetsansvaret, vars tillämpning, i varje fall nedåt, bestämmas av rättspraxis och därför är i viss utsträckning flytande. Vidare må bemärkas, att ämbetsansvarets verkningssområde icke synes motsvara ett arbetsrättsligt tjänstemannabegrepps naturliga omfattning. Viss motsättning mellan ämbetsansvarets funktion och arbetsrättsliga intressen torde därför icke alltid kunna undvikas. Att ämbetsansvaret ändock tillagts uppgiften att tjäna som begreppsbestämning i här berört hänseende synes ha föranletts av att annan godtagbar definition icke stått till buds.

Anställningsformerna torde knappast vara lämpade för avgöranden av gränsen mellan olika kategorier av befattningshavare, bland annat på grund av brist på enhetlighet beträffande deras användning inom även ganska likvärdiga grupper. Endast den ordinarie anställningen indicerar för övrigt obetingat en tjänstemannaställning. I den norska tjänstetvistlagen har man begagnat sig av uppsägningstidens längd (minst två månader) som en faktor för bestämning av lagens omfattning. Förhållandena i Norge och hos oss äro i detta avseende icke jämförliga. Ömsesidig uppsägningsrätt och -tid är sedan lång tid tillbaka vedertagen för det alldeles övervägande antalet norska statstjänstemän. Principen är fastlagd i 1918 års norska tjänstemannalag, som även upptager vissa för tjänstemannabegreppet grundläggande distinktioner.

Tjänsteförteckning och lönegradsplacering bliva uppenbart otjänliga som gränstolpar i ett system, som förutsättes kunna leda till kollektivavtal. Avlöningsformer och olika arbetstagargruppers inpassning i löneskalor höra i eminent grad till kollektivavtalsparternas förhandlingsämnen. Uteslutet är icke att de tid efter annan komma att undergå förändring eller nydaning.

En begreppsbestämning på basis av tjänsteuppgifternas art, som i och för sig erbjuder stora svårigheter, skulle med säkerhet få omfattande återverkningar eftersom tjänstemannaställningen nu i stor utsträckning är konstituerad utifrån helt andra utgångspunkter. Då det icke torde finnas omedelbara förutsättningar för mera omfattande ändringar i här ifrågasvarande hänseende, torde det knappast vara ändamålsenligt att förutsätta, att en gränsdragning i förhandlingsrättsavseende mellan olika statliga befattningshavargrupper skall göras beroende av ett på nyssnämnda grunder åstadkommet statstjänstemannabegrepp.

Tills vidare — i vart fall intill dess en grundläggande utredning rörande anställningsformerna föreligger — synes någon annan lösning av problemet icke återstå än att låta ämbetsansvaret bestämma begreppet statstjänsteman inom förhandlingsrättslagstiftningen. Ovan antydda svagheter hos berörda institut ur här ifrågasvarande synpunkt, torde icke behöva föranleda större olägenheter. Den praktiska betydelsen av gränsbestämningen blir för övrigt mindre framträdande, eftersom det ej längre gäller att avgränsa två väsensskilda förhandlingsrättsprinciper utan i stället att inom en och samma lags ram ange tillämpningsområdet för vissa fixerade särbestämmelser. I fall

av tvist ankommer det i sista hand på arbetsdomstolen att träffa avgörande om, huruvida särbestämmelserna äga tillämpning eller icke.

Här berörda regler torde även kunna tillämpas beträffande befattningshavare hos riksdagens verk.

Förhandlings- och avtalsämnen

Förhandlingsrättens innebörd angives i 1936 års lag såsom en rätt att påkalla förhandling rörande reglering av anställningsvillkoren ävensom rörande förhållandet i övrigt mellan arbetsgivare och arbetstagare. Förhandlingsrätten begränsas endast av vissa tvingande lagregler. Vid tillämpning av förhandlingsrättslagen inom statstjänstemannasektorn synes det vara oundgängligt, att räckvidden av dylika inskränkande regler i förhandlingsrätten blir avsevärt större än inom privat företagsamhet. Vissa i statstjänstemannaförhållandet karakteristiska moment äro av sådan art, att de böra undantagas från privaträttslig reglering. En närmare precisering av undantagen synes vara ägnad att undanröja den osäkerhet beträffande rättsläget, som kan föranledas av en allmän hänvisning till vad som följer av i lag och författning givna föreskrifter.

De särskilda rättigheter och skyldigheter med avseende å statstjänstemän, som ovan s. 29 ff. refererats, torde på där anförda skäl böra bibehållas vid offentlighetslig reglering.

Tjänstgöringsskyldighetens innebörd och föreskrifter om åligganden i tjänsten — närmast motsvarande vad som allmänt brukar gå under beteckningen arbetets ledning och fördelning — kunna uppenbarligen, såsom direkt sammanhängande med ämbetsansvaret, icke bliva föremål för förhandlingar och avtal. Det skulle stå i strid mot gällande rätt och all tidigare praxis, att privaträttsligt avtal finge ligga till grund för tillämpning av allmän strafflag.

Tjänstemäns antagande, befordran och avskedande böra likaså förbehållas arbetsgivarens avgörande.

Vad beträffar disciplinrätten, torde motiv i och för sig icke saknas för att dithörande frågor kunna vara lämpade för avtalsmässig behandling. Med hänsyn till deras inom statstjänsten intima sammanflätning med ämbetsansvaret och i övrigt på de grunder, som utförligt redovisats i ett särskilt avsnitt, lära emellertid alldeles övervägande skäl tala för att disciplinrätten och dess handhavande icke utlämnas till förhandlingsförfarande.

Självfallet måste förvaltnings- och tjänsteorganisationens uppbyggnad liksom antagnings- och befodringsgrunder samt allmänna behörighetsregler undantagas från avtalsområdet. Nuvarande ordinarie anställningsformer ha sådana rättsverkningar, att deras kvarblivande såsom offentlighetsliga institut torde vara ofrånkomligt. Enligt vad förut framhållits synes frågan om deras användning böra närmare utredas i syfte att skapa enhetliga rikt-

linjer för tillämpningen av desamma. Utformningen av andra anställningsformer än de ordinarie synes vara att hänföra till gruppen förhandlings- och avtalsämnen.

Till förhandlings- och avtalsområdet böra räknas alla icke uttryckligen undantagna ämnen. De torde kunna sägas omfatta vad som inkluderas i det i egentlig mening ekonomiska mellanhavandet mellan staten och tjänstemännen och synas i stort sett motsvara de moment i tjänsteförhållandet, som upptagas i avd. 3 och avd. 4 av Saar. Vissa i andra delar av Saar eller eljest behandlade ämnen torde även inrymmas under de ekonomiska, exempelvis de som röra lönegradsplacering och principerna för reglerad befordringsgång, förening av tjänster, regler om vikariatsförordnande, skyldighet att uppehålla annan tjänst, förflyttnings- och avgångsskyldigheter, uppsägningsbestämmelser avseende icke ordinarie tjänstemän samt tjänstgöringstidens längd.

Den lönegaranti, som konstitueras i vissa anställningsformer (oavsättlighet) och som beträffande fullmaktshavare anses vara härledd ur regeeringsformens 36 §, läser icke kunna undgå att påverkas av att löner och andra tjänsteinnehavet åtföljande förmåner bli föremål för privaträttslig reglering. Löneskyddet blir därvid avhängigt av vad de avtalsslutande parterna överenskomma. Vid bristande överenskommelse torde dess innebörd ytterst bli beroende på skälighetsprövning. Konstruktioner, som på senaste tiden gjorts i samband med centrala löneförhandlingar för statstjänstemännen, torde utvisa, att man icke står främmande för att löneskyddet kan fixeras i avtal och att en nyanserad tillämpning av berörda grundlagsbud i motsvarande riktning, förmedlad genom rättspraxis, icke kan anses utesluten. Ovan anförda uppfattning om lönegarantien i ett kollektivavtalsbundet tjänsteförhållande torde därför få anses äga visst stöd i vad som redan förekommit.

Stridsåtgärder

Under förutsättning att den kollektiva avtalsformen legaliseras på stats-tjänstemannaområdet, bör ämbetsansvarets rättsverkningar begränsas. Strafflagens ämbetsbrottskapitel bör i sådant syfte kompletteras med stadgande av innebörd, att detsamma icke har avseende på avhållsamhet från arbete, som grundar sig på av tjänstemannaorganisation i vederbörlig ordning beslutad arbetsnedläggelse.

Med hänsyn till vad som i rättsavgöranden eller eljest uttalats om sambandet mellan ämbetsansvar och möjligheten att ingå kollektivavtal, torde positivt uttryck böra givas för att förhandlingar må utmynna i kollektivavtal oberoende av ämbetsansvar.

Med kollektivavtalets erkännande få lagarna om kollektivavtal och om arbetsdomstol giltighet och i förekommande fall tillämpning inom stats-

tjänstemannasektorn. I berörda lagstiftning givna regler angående stridsåtgärder måste emellertid, av i olika sammanhang anförda skäl, kompletteras med särbestämmelser. Vissa statliga anställningsformer av offentlig-rättslig natur, i vilka en specifik tjänsteplikt ligger innesluten, medföra hinder för staten-arbetsgivaren att mot därav berörda tjänstemän vidtaga lockout liksom för motsvarande tjänstemän att deltaga i arbetsnedläggelse. Härav betingas uttryckligt stadgande om förbud mot vidtagande av sådana stridsåtgärder berörande ifrågavarande tjänstemän.

Av arbetsdomstolen utvecklade praxis, innebärande att strejk och lockout icke bryta anställningsförhållandet, förutsättes komma att upprätthållas på statstjänstemannaområdet.

I övrigt böra bestämmelser till förebyggande av och begränsning av konflikter samt om proceduren för behandling av uppkommande tvister om kollektivavtals tolkning och tillämpning kunna bli föremål för avtal mellan parterna.

Vid handläggning inför arbetsdomstolen av mål avseende kollektivavtals-tvister på statstjänstemannaområdet bör förutsättas, att representationen i arbetsdomstolen är sådan, att sakkunskap i statstjänstemannaförhållanden blir företrädd.

I anslutning till stadgandet i 6 § av förenings- och förhandlingsrättslagen torde böra klargöras, att lagen om medling i arbetstvister äger tillämpning å arbetstvister, som beröra statstjänstemän.

Den begränsning i tillgång till stridsmedel, som följer av det ovan sagda, regleras av ordinarieskapets tillämpningsområde. Bestämmandet av sist-nämnda område, som delvis är avhängigt av grundlagsbud och förty icke kan göras till föremål för privaträttsligt avtal, bör, i enlighet med vad i annat sammanhang understrukits, vara förbehållet statsmakternas avgörande. Det torde icke behöva särskilt anmärkas, att statsmakternas befogenhet i berörda avseende icke må utövas i avsikt att påverka avtalsparternas inbördes styrkeförhållande i aktuella situationer. Förutsättas torde vidare att om betydande rubbningar med avseende å användningen av de ordinarie anställningsformerna aktualiseras, särskild utredning härom bör göras.

Ytterligare må i detta sammanhang betonas att statsmakternas möjlighet till ingripande i konkreta fall beträffande s. k. samhällsfarliga konflikter står öppen på principiellt samma grunder inom statstjänsten som inom andra områden.

De principiella synpunkter på en reform av förhandlingsrättslagstiftningen för statstjänstemännen, som redovisas i utredningen, leda i fullföljandet i praktiken till en speciell kollektivavtalsrätt. Den skiljer sig från hävdvunnet system genom att förutsätta, att kollektivavtal och i lag stadgat förbud mot stridsåtgärder beträffande vissa grupper av statstjänstemän kunna fungera jämsides. En dylik ovanlig konstruktion betingas av stats-

tjänstens särskilda krav med hänsyn till omistliga samhällsintressen. Dess genomförande är motiverat, om man i nuvarande läge finner det angeläget att ge förhandlingsrättslagstiftningen en innebörd, som i princip ansluter sig till den allmänna arbetsmarknadens förhandlings- och avtalssystem.

Konstellationen kollektivavtalsrätt—tjänsteplikt för vissa kategorier av statstjänstemän har sin motsvarighet enligt den nya norska lagstiftningen av år 1958, ehuru parallellismen icke är fullständig och förhållandena i Norge i övrigt på många sätt avvika från dem, som äro för handen hos oss.

Frikretsfrågan

I lagen om förenings- och förhandlingsrätt av år 1936 är föreningsrättens innebörd preciserad som en rätt för arbetstagare att tillhöra facklig sammanslutning och att vara verksam för denna. Föreningsrätten skall lämnas okränk. Lagens bestämmelser äro tvingande. Endast så tillvida kan dess allmängiltighet inskränkas, att i avtal må intagas föreskrift att arbetsledare ej må vara medlem i förening, som avser tillvaratagande av honom underställd personals intressen gentemot arbetsgivaren. Med arbetsledare förstås den, som är anställd att såsom arbetsgivarens ställföreträdare leda, fördela och kontrollera arbete, vilket utföres av honom underställd personal och i vilket han icke annat än tillfälligtvis deltagar. Lagen garanterar arbetsledares rätt att tillhöra fackförening men möjliggör att i avtal bestämma, att arbetsledare icke skola vara organiserade i samma förening som vissa andra arbetstagare.

Om tolkningen av den s. k. arbetsledareklausulen, vars lydelse närmast är hämtad ur industriella kollektivavtal med arbetarfackförbund som avtalspart, råder viss osäkerhet. Förarbetena till lagen synas icke lämna klart besked om klausulens föreskrifter äro att bokstavligen förstås eller om utrymme ges för en extensiv tolkning. Man har å ena sidan ansett, att bestämmelserna ha starkt begränsad innebörd, å andra sidan hävdad att klausulens lydelse icke utesluter dess tillämpning även på tjänstemannaområdet eller att i vart fall lagstiftaren icke avsett att rigoröst binda rättsutvecklingen.

Från tjänstemannarörelsens sida synes man icke ha motsatt sig en tillämpning av arbetsledareklausulen i anslutning till sistnämnda uppfattning. Men man har varit angelägen om att undantagsbestämmelser icke skulle kunna få en så vidsträckt innebörd, som kunde leda till förfång för tjänstemannaorganisationerna, särskilt med hänsyn till deras vertikala uppbyggnad.

I flera riksomfattande kollektivavtal ha intagits bestämmelser om att vissa tjänstemän icke må, om arbetsgivaren så påfordrar, tillhöra den avtalslutande föreningen. Undantagsbestämmelserna avse i regel personer, som ingå i företagsledningen i snäv bemärkelse — företagsledare, personal-

chefer, tjänstemän med mera självständiga, ledande befattningar avseende företaget i dess helhet eller betydande del därav. Härtill komma i vissa fall undantag för personer — direktörsassistenter, sekreterare, chefernas privatsekreterare — vilka tydligen icke utöva egentlig arbetsledarfunktion men kunna ha att fullgöra för arbetsgivaren viktiga uppgifter av förtrolig karaktär. Sistnämnda förhållande torde aktualiseras bland annat vid avtalsförhandlingar.

Tillämpningen av undantagsklausuler synes icke ha vållat nämnvärda friktioner. Mål hos arbetsdomstolen angående tolkning eller tillämpning av sådana klausuler ha i regel avsett tvister vid små företag, där arbetsgivaren varit oorganiserad.

De internationella konventionerna nr 87 och nr 98, antagna vid ILO:s konferenser åren 1948 och 1949, äro från svensk sida ratificerade. Den förstnämnda berör föreningsfrihet och skydd för organisationsrätten. De anslutna staterna åtaga sig att lämna vissa garantier för arbetsgivare, arbetare samt deras organisationer. Arbetsgivare och arbetare skola utan någon som helst åtskillnad äga rätt att utan därtill i förväg inhämtat medgivande bilda organisationer efter sitt fria skön ävensom att utan andra förbehåll än vederbörande organisationsstadgar uppställa, ansluta sig till sådana organisationer. Konventionen nr 98 reglerar i vissa hänseenden förenings- och förhandlingsrättens tillämpning. Vid förarbetena till dessa konventioner klagjordes från svensk sida innebörden av den svenska lagstiftningen om föreningsrätten och om arbetsledareklausulen, under framhållande att man önskade bevara möjligheten att i kollektivavtal intaga föreskrift att vissa tjänstemannakategorier i förtroendeställning icke skola äga tillhöra samma organisation som de dem underställde. Framställt förslag om kompletterande regel i sådant avseende upptogs icke i fördragstexten. I internationella arbetsbyråns rapport till 1949 års konferens konstaterades, att konventionens regler om skydd för föreningsrätten icke avsågo att utgöra hinder mot att i kollektivavtal intoges klausuler, innebärande att arbetsledare uteslutas från rätten att tillhöra samma organisation som underlydande arbetare; dock med det uttryckliga förbehållet att nationell lagstiftning skulle tillförsäkra alla kategorier av löntagare rätten att organisera sig och att kollektivt förhandla. Det vore därför icke erforderligt att införa särskilt stadgande av föreslaget innehåll i konventionen.

Oavsett att konventionen nr 98 icke omfattar tjänstemän i allmän tjänst, torde det få anses ligga i sakens natur, att ovan refererade synpunkter böra vara normerande för förenings- och förhandlingsrättens tillämpning på statstjänstemannaområdet. Där särskilda undantagsklausuler erfordras, böra dessa intagas i kollektivavtal. Omfattningen av den krets av tjänstemän, som kan beröras av undantagsbestämmelser — den s. k. frikretsen — torde icke böra fastställas efter generella linjer för statsverksamheten i dess helhet. Skilda förhållanden inom olika myndigheter och verk kunna

ge anledning till att undantagen bli av större eller mindre räckvidd. Motsvarande stipulationer i tjänstemannaavtal inom enskilda företag, vilka i allmänhet synas vara tämligen restriktivt hållna, torde härvid kunna tjäna som mönster. Viss vägledning för bedömning av frikretsens omfattning torde jämväl lämnas av den praxis rörande statstjänstemäns organisationsanslutning, som utvecklats under de centrala förhandlingarna mellan civildepartementet och tjänstemannaorganisationerna.

Staten som avtalspart

Praktiskt och principiellt betydelsefullt är i ett kollektivavtalssystem utformningen av det eller de organ, som på statssidan har att kontrahera avtal. Uppenbart är att ifrågakommande organ måste tilläggas formellt juridisk och reell kompetens att göra och infria avtalsutfästelser. Av lika stor vikt är att de äga förutsättningar att materiellt sett handha alla med avtalsinstitutet samhörande spörsmål på ett ur samhällets synpunkt riktigt sätt. Problemet består i att från förvaltningsmässigt och statsrättsligt givna utgångspunkter skapa ett effektivt arbetsgivarorgan.

Närliggande synes vara att till förebild taga redan existerande anordningar inom den statliga förvaltningen, där kollektivavtal sedan lång tid tillbaka förekomma (se härom ovan s. 74—77). Vederbörande verksamheter äga där befogenhet att i samverkan med och under kontroll av centrala, för ändamålet särskilt inrättade organ — med viss direktiv- och beslutanderätt — förhandla om och slutligt träffa avtal. Kompetensen underbygges av att bakom dem alla stå statliga resurser, personifierade i begreppet Kronan. Verken och myndigheterna äro i här berört avseende att anse såsom Kronans uppdragstagare och ombud. Erforderlig sakkunskap, både lokal och allmän sådan, liksom önskvärd enhetlighet i statens framträdande som arbetsgivarpart blir härigenom tillgodosedd samtidigt som obehörigt intrång i myndigheternas författningssenliga självständighet undvikas; det sista viktigt även vid tillämpningen i praktiken av de olika avtalen.

Visserligen föreligger inom tjänstemannasektorn i många hänseenden specifika förhållanden, men i princip synes det icke vara någon skillnad mellan statens engagement i vad det gäller avtal med arbetare och avtal med tjänstemän.

Statsrättsliga aspekter på frågan saknas emellertid icke. De ha ingående diskuterats i ett särskilt kapitel. I anslutning till där gjorda konklusioner må anmärkas, att riksdagens eliminerande som avtalspart synes välmotiverat redan av den anledningen, att på kollektivavtal grundade anspråk icke torde vara exigibla gentemot riksdagen. Dess maktställning utesluter ju att domstolsutslag över huvud taget återopas mot densamma. Klart är vidare att riksdagens allmänna position i medborgaropinionen gör det an-

geläget att arbetsmarknadens avtalsfrågor — inklusive de statliga — frigöras från omedelbart beroende av riksdagen. Den bör om möjligt stå utanför och över partsintressena.

Det sist sagda gör sig i lika hög grad gällande ifråga om regeringen. Vådorna av att Kungl. Maj:t direkt engageras som part i kollektivavtalsuppgörelser torde icke böra förbises. Fördelen ur olika synpunkter av att de högsta politiska instanserna åtminstone i princip ställas fria i förhållande till de agerande är påtaglig. En motsatt inställning är oegentlig också på grund av dessa instansers möjligheter och förpliktelser att i särskilda fall vidtaga extraordinära åtgärder till skydd för arbetsfreden.

Partsorganets på statsidan anknytning till förvaltningsorganisationen synes för övrigt vara förutsättning för att medlingsinstitutionen skall kunna kopplas in på arbetstvister inom statstjänstemannaområdet. Ej heller synes det tilltalande att sammanbinda arbetsdomstolens funktion med ett avtalssystem, där riksstyrelsen och den lagstiftande makten ingå som parter.

Den praktiska utformningen för statens vidkommande av dess organisation som avtalspart torde i viss utsträckning bli avhängig av, huruvida handhavandet av statstjänstemannavillkoren i större eller mindre grad förlägges till central myndighet. Sistnämnda fråga torde böra bedömas med hänsyn till faktiskt föreliggande förhållanden. Inom stora delar av statsförvaltningen torde verksledningarna för närvarande i ringa utsträckning ha att handlägga ärenden av det slag, som innefattas i förhandlings- och avtalsämnen, inom andra torde personalärenden kunna sägas vara föremål för relativt självständig behandling, varjämte man i åtskilliga fall har att bygga på erfarenhet från förhandlingsförfarandet beträffande kollektivavtalsbundna arbetargrupper. Det synes därför vara anledning att tänka sig anordningar, som tillåta ett visst mått av flexibilitet allt efter skiftande betingelser, såsom fallet är inom statens avtalsnämnds verksamhetsområde.

Oundgängligt är att statens företrädare i förhandlings- och avtals-sammanhang äro obundna av tjänstemannaorganisationerna. Det ligger i allas intresse, att de icke utsättas för misstro från allmänheten. Varje anledning till pliktcollision måste undanröjas. Ingen tvekan får råda om att handhavare av uppgiften som förhandlings- och avtalspart i alla lägen är solidarisk med samhällsintresset. Här gäller om någonsin att statens organ i allt måste känna sig som ett med staten.

I styrelsen för det statliga organ, vars uppgift skall vara att centralt omhänderha tjänstemannafrågorna, torde med hänsyn till vad förut anförts böra ingå, förutom chefspostens innehavare, ett antal personer som stå oberoende till fackligt organisationsväsen. På motsvarande sätt torde det hos de statliga verken och myndigheterna böra fixeras en ledande personkrets, som obunden av de underlydande tjänstemännens organisationer har att företräda statens intressen såsom arbetsgivare.

Ett förhandlings- och avtalssystem inom statstjänstemannasektorn förutsättes i princip kunna omfatta alla kategorier av statstjänstemän, även dem på ledande poster. Kravet på att de personer, vilka skola ingå i det eller de organ, som konstitueras såsom förhandlings- och avtalsparter på statsidan, icke få vara medlemmar av statstjänstemannaorganisation, med vilken förhandlingar skola föras och avtal träffas, eller över huvud taget ha anknytning till fackliga organisationer, kan möjligen tangeras föreningsrättsprincipen. Med hänsyn härtill torde det kunna ifrågasättas, om icke de grundläggande bestämmelserna om organisationen av stäten såsom avtalspart beträffande tjänstemannafrågor böra fastläggas i särskild lag. Närmare föreskrifter om fördelningen av befogenheter mellan det centrala organet och ledningen av olika verk och myndigheter torde åter — liksom fastställandet av tjänstevillkor för däri ingående befattningshavare — böra ankomma på Kungl. Maj:t.

BILAGA

Den norska lagen den 18 juli 1958 om offentliga tjänstetvister (tjänstetvistlagen)

1. Inledning

Tjänstetvistlagen innebär i det väsentliga, att fyra nyheter införts i förhållandet mellan norska staten och dess tjänstemän. För det första har genom lagen öppnats möjligheter att rörande tjänstemännens villkor ingå ömsesidigt bindande kollektivavtal; tjänstemannaförhållandet har i väsentliga stycken med andra ord formellt överförts på privaträttslig grund. För det andra har användningen av stridsmedel vid arbetskonflikt mellan staten och tjänstemännen blivit lagreglerad. För det tredje har den redan existerande arbetsdomstolen för den privata arbetsmarknadssektorn (Arbeidsretten) gjorts till forum jämväl för statstjänstemäns ur kollektivavtalsförhållanden härflytande rättstvister. Och för det fjärde ha vissa bestämmelser — syftande till att åstadkomma en sanering av tjänstemannaorganisationsväsendet — införts, vilka reglerar villkoren för att viss tjänstemannaorganisation skall äga rätt att förhandla i enlighet med lagens bestämmelser.

2. Arbetstagare och organisationer, som omfattas av lagen

Lagen gäller för tre kategorier av offentliga arbetstagare, nämligen embetsmenn, statstjänstemän enligt 1918 års tjänstemannalag samt i övrigt sådana statsanställda tjänstemän och aspiranter, som ha en uppsägningstid av två månader eller mera. Härjämte kunna vissa grupper arbetstagare, vilkas anställning har viss statlig anknytning, genom Kongens förordnande föras in under lagen.

Embetsmennene omfattas icke av 1918 års tjänstemannalag och anses sakna strejkrätt (se vidare härom nedan). Begreppet embetsmann är icke närmare fastlagt i lag. Gränsen mellan embetsmann och övriga statliga arbetstagare är allenast traditionsmässigt bestämd. Embetsmenn finnas allenast i de äldre förvaltningsgrenarna ecklesiastikstaten, justitiestaten, försvarsväsendet, tullväsendet, polisväsendet, m. fl. Samtliga prästerliga befattningshavare ävensom alla ordinarie domare äro embetsmenn. Inom undervisningsväsendet äro alla ordinarie akademiska lärare samt lektorer vid läroverken embetsmenn. Detsamma gäller officerare ned till kapten. Inom polis- och tullväsendet äro endast de allra högsta funktionärerna embetsmenn. Inom andra tjänstegrenar finnas enstaka embetsmenn. Sammanlagda antalet embetsmenn torde uppgå till mellan 5 000 och 6 000. — Samtliga embetsmenn äro oavsättliga. Alla övriga statliga arbetstagare kunna i princip sägas upp. — Det synes vara svårt att ur lagen eller dess förarbeten utläsa, vem som har att i fortsättningen svara för bestämmandet av gränsen mellan embetsmenn och övriga statsanställda. Klart är emellertid att antingen Kongen eller Stortinget ensidigt har att framgent stå för denna gränsbestämning.

Med statstjänsteman enligt 1918 års tjänstemannalag förstås den, som är an-

ställd hos och avlönas av staten och som icke är tillfälligt anställd eller är aspirant. Närmare bestämmelser om vad som därutöver skall erfordras för att en statlig arbetstagare skall anses som tjänsteman utfärdas av Kongen. Tjänstetvistlagen medför ingen ändring härutinnan. — Statstjänsteman enligt tjänstemannalagen kan av vederbörlig statsmyndighet uppsägas med tre månaders uppsägningstid. Dylik statstjänsteman med minst tre års anställningstid kan dock icke uppsägas på annan grund än att hans befattning blivit överflödigt eller indragits. — Envar statstjänsteman äger rätt att av vad anledning som helst säga upp sig och därefter — utan att avvakta entledigande — med iakttagande av tre månaders uppsägningstid lämna sin tjänst.

Såväl embetsmenn som tjänstemän kunna vid fel eller försummelse i tjänsten eller på grund av viss brottslighet avskedas, de förra allenast genom allmän domstols dom med stöd av allmän strafflag och de senare jämväl i administrativ väg med stöd av tjänstemannalagen.

Personalorganisation äger rätt att förhandla enligt lagen endast om organisationen uppfyller vissa i lagen uppställda fordringar med avseende å medlemsantal och representativitet inom vederbörlig tjänstegren eller vederbörliga tjänstegrenar. Förhandlingsberättigad organisation skall registreras hos löns- och prisdepartementet samt årligen anmäla, huruvida organisationen alltjämt besitter uppställda kvalifikationer. Organisationen är pliktig underkasta sig kontroll härutinnan. Kongen kan medge rätt att förhandla även åt organisation, som icke uppfyller de i lagen stadgade fordringarna.

Organisationerna uppdelas i lagen i två grupper, nämligen huvudorganisationer (hovedsammenslutninger) och övriga organisationer (tjenestemannsorganisasjoner). Som huvudorganisationer räknas för närvarande Statstjenestemanskartellet (omkring 53 000 medlemmar), Statstjenestemannsforbundet (omkring 11 000 medlemmar) samt Embetsmennenes Landsforbund (omkring 9 000 medlemmar).

3. Förhandlingsämnena

Förhandlingsämnena äro enligt lagen tjänstemännens¹ allmänna löne- och arbetsvillkor. Detta torde framgå av innehållet i lagens § 11, vari angives att kollektivavtal må slutas i dessa ämnen, jämfört med uttalande i propositionen å lagen att »det som kan krevs inntatt i en tariffavtale reguleres av forhandlingsrettens omfang» (Ot. prp nr 20—58 s. 36). Förhandlingar må vidare föras beträffande tvist om tolkning eller tillämpning av ingånget kollektivavtal. Enskilda löne- och arbetsvillkor får däremot icke bliva föremål för förhandlingar men väl för överläggningar (Ot. prp nr 20—58 s. 12).

Lagen ger icke någon ledning för bestämmandet av huruvida alla moment i tjänstemannaförhållandet skola kunna bestämmas genom avtal eller om jämväl i fortsättningen vissa moment alltjämt skola vara förbehållna statsmakternas ensidiga reglering. Detta förhållande föranledde Statstjenestemanskartellet att i yttrande över tjänstetvistkommitténs betänkande framhålla, att det borde klart understrykas, »at alt som angår tjenestemennens lønns-, arbeids- og tjenestevilkår er gjenstand for forhandlingar, selv om visse sider ved disse vilkår ikke skulle kunne reguleres i tariffavtale». Yttrandet föranledde icke någon precisering i lagen uti nu ifrågavarande hänseende. Det synes emellertid på såväl stats- som organisationshåll anses givet att jämväl framgent vissa moment i tjänstemannaförhållandet skola vara förbehållna Stortingets, Kongens eller myndighets ensidiga

¹ Med uttrycket tjänstemän avses i fortsättningen de arbetstagare, som falla under tjänstetvistlagen.

bestämmanderätt. Sålunda skola såväl förvaltningsorganisationen som tjänsteorganisationen (antalet tjänster och tjänsternas art) regleras av Stortinget eller — i vad avser förekommande fall beträffande tjänsteorganisationen — av Kongen eller myndighet. Bestämmelser angående arbetets ledning och fördelning skola givas i av Kongen eller myndighet ensidigt utfärdade reglementen och instruktioner. I övrigt torde dock ställning ännu icke ha tagits till den närmare gränsdragningen mellan de moment, som skola få göras till föremål för förhandlingar (och därmed även för avtal), å ena, samt de moment, som skola av statsmakterna ensidigt regleras, å andra sidan. Det synes förutsättas, att förhandlingar angående huvudavtal mellan staten och tjänstemännen, skola upptagas innan kollektivavtal enligt tjänstetvistlagen ingås och att ifrågavarande gränsdragning skall genomföras genom bestämmelser i det tillämnade huvudavtalet.

Tjänstetvistlagen innehåller alltså icke några regler, som klart avgränsa de moment i tjänstemannaförhållandet, som kunna göras till föremål för avtalsförhandlingar. Emellertid uppdelas genom bestämmelser i lagen förhandlingsämnen i två grupper. Den ena gruppen omfattar frågor om inplacering i lönegrad av viss befattning eller grupp av befattningar (s. k. justeringar), om uppflyttning till högre lönegrad av viss befattning eller grupp av befattningar (s. k. normeringar) samt om övertidsgottgörelse och särskilda, icke generella, lönetillägg. Denna grupp av frågor benämnes här i fortsättningen justeringar och normeringar. Den andra gruppen omfattar övriga förhandlingsämnen, varmed främst synes avses frågor om allmänna tjänstevillkor (ungefärligen de ämnen, som hos oss äro reglerade i Saar) och om den generella lönenivån. Denna grupp benämnes här i fortsättningen allmänna villkor.

4. Förhandlingar och avtal

Det avses — ehuru därom intet utsäges i tjänstetvistlagen — att kollektivavtal beträffande allmänna villkor och avtal beträffande justeringar och normeringar skola ha gemensam giltighets- och uppsägningstid och att förty rörande justeringar och normeringar avtal icke skola slutas, vilka medföra ändringar i gällande kollektivavtal rörande allmänna villkor, annat än i det fall, att under kollektivavtalstiden inträffande nytillkomst av tjänstegren eller myndighet kan nödvändigösa justeringsfrågas avgörande före löpande avtalsperiods utgång.

Vad beträffar förhandlingsproceduren och avtalsslutandet gälla på väsentliga punkter olika regler i tjänstetvistlagen allteftersom förhandlingarna avse allmänna villkor eller justeringar och normeringar. Det synes därför vara lämpligast att här redogöra för de olika slagen av förhandlingar var för sig.

a) Förhandlingar och avtal om allmänna villkor

Å arbetstagersidan kan endast huvudorganisation kräva förhandlingar och förhandla i fråga om allmänna villkor. Har huvudorganisation begärt förhandlingar och dessa förhandlingar kunna väntas beröra även tjänstemän i andra huvudorganisationer, skola sistnämnda organisationer underrättas och — om de så önska — beredas tillfälle att deltaga i förhandlingarna.

Begäran om förhandlingar i fråga om allmänna villkor riktas till Kongen och insändes till lönn- och prisdepartementet. Inom departementet handläggas förhandlingsfrågor å en särskild avdelning, benämnd Statens personaldirektorat. Denna avdelning har hittills företrätt staten gentemot statens arbetare såväl i vad angår förhandlingar som beträffande ingående och underskrivande av kol-

lektivavtal. Direktoratet har vidare företrätt staten vid förhandlingar angående tjänstemännens frågor, vilka förhandlingar före tjänstetvistlagens tillkomst — i likhet med vad som hos oss är fallet — icke kunnat utmynna i juridiskt bindande avtal utan endast i överenskommelser, ingångna under förutsättning av Kongens och Stortingets godkännande. Detta slag av överenskommelser har för statens räkning undertecknats av direktoratets chef, lönsdirektören, samt eventuellt av någon eller några lönsdirektören underlydande tjänstemän.

Inom 14 dagar efter det att begäran om förhandlingar inkommit till löns- och prisdepartementet skola de påyrkade förhandlingarna upptagas.

Uppnås under förhandlingarna enighet mellan parterna, upprättas ett avtalsförslag, som dels tillställs Stortinget för eventuellt godkännande och dels utsändes för omröstning bland de i förhandlingarna deltagande huvudorganisationernas medlemmar.

Stortingets ståndpunktstagande inhämtas på så sätt, att Kongen i en kort proposition, vid vilken avtalsförslaget bifogas, utan närmare motivering föreslår Stortinget att godkänna förslaget. Inom Stortinget företager administrasjonskomitéen (ungefärligen motsvarande vårt statsutskott) genast en granskning av avtalsförslaget. Härefter företager Stortinget utan föregången motionstid ärendet till avgörande genom ett enkelt stortingsbeslut. Hela förfarandet med inhämtande av Stortingets ställningstagande till framförhandlat avtalsförslag beräknas taga högst en veckas tid i anspråk. Väl kan Stortinget genom sitt beslut vägra att godkänna det framförhandlade avtalsförslaget. I realiteten synes man emellertid räkna med att Stortinget undantagslöst skall godkänna alla framlagda avtalsförslag. Det förutsättes dock, att Stortinget kan komma att genom föreställningar visa sitt missnöje med något av Stortinget likväl godkänt avtalsförslag för att på så sätt klargöra sin inställning till läget vid nästkommande förhandlingsomgång. Det kan möjligen sägas, att Stortingets roll som avtalspart enligt tjänstetvistlagen är av helt formell natur. Det saknas emellertid icke röster, som äro benägna att tillskriva Stortinget jämväl reell makt såsom avtalspart, åtminstone i vissa lägen. Det anses jämväl icke heller uteslutet, att viss grupp eller vissa grupper befattningshavare, som äga förespråkare inom Stortinget, genom påverkan på en eller flera stortingsmän skola kunna förmå Stortinget att godkänna förelagt avtalsförslag med den förändringen, att nämnda grupp eller grupper separat få bättre villkor än vad avtalsförslaget innehåller, något som ju skulle förrycka eller snedvrida förslaget, som i egenskap av förhandlingsprodukt alltid bär kompromissens prägel. Vid den översyn av tjänstetvistkommitténs betänkande, som professor Kristen Andersen jämlikt bemyndigande verkställde, föreslogs också att Kongen skulle tilläggas även den reella kompetensen när det gällde ingående av kollektivavtal med statstjänstemännen. Andersen menade att det icke skulle betyda något större reellt ingrepp i Stortingets finansmakt, om Kongen bemyndigades att ingå avtal om tjänstemannalönerna: det måste ju nödvändigt förutsättas, att tjänstemännen skulle ha betalt för sitt arbete och att denna betalning måste vara anständig; de skillnader som skulle kunna föreligga mellan vad Stortinget, å ena, samt Kongen, å andra sidan, ansåge vara en anständig lön torde alltid komma att bli så små, att de icke spelade någon väsentlig roll i den tillsammansantagna lönebudgeten. Andersens förslag förkastades dock vid slutbehandlingen av lagen.

Inhämtandet av berörda organisationsmedlemmars mening om ett avtalsförslag genom omröstning innan förslaget definitivt godkännes av organisationens förhandlare brukar regelmässigt ske inom norskt arbetsliv på den privata arbetsmarknadssektorn. Visar omröstning, att stämningen bland organisationsmed-

lemmarna är avgjort mot avtalsförslaget, så förkastas detta av förhandlingarna och förhandlingsförfarandet upptages på nytt enligt gällande regler.

Om såväl Stortinget som de förhandlande organisationerna, de senare på grundval av utfallet av företagen omröstning, definitivt godkända framförhandlat avtalsförslag, upprättas ett skriftligt kollektivavtal, som för statens räkning under-tecknas av Kongen och som blir ömsesidigt bindande.

Skulle däremot Stortingets eller förhandlande organisationers definitiva godkännande av framkommet avtalsförslag vägras, blir läget detsamma som om enighet aldrig uppnåtts vid förhandlingarna.

Om enighet mellan parterna icke uppnås vid förhandlingarna, kunna parterna — därest de äro ense därom — hos riksmedlingsmannen påyrka, att denne företar medling mellan parterna. Riksmedlingsmannen är då skyldig att efterkomma yrkandet.

Om en månad förflutit efter det att förhandlingar påbörjats utan att enighet mellan parterna uppnåtts, kan endera parten kräva, att förhandlingarna avslutas en vecka efter det att sådant krav framställts. Underrättelse om att förhandlingar avslutats utan att enighet uppnåtts skall alltid utan omgång tillställas riksmedlingsmannen. Denne äger då att på eget initiativ företaga medling mellan parterna. Det anses sannolikt, att riksmedlingsmannen helt undantagslöst kommer att skrida till medling i dylik situation, såvitt förhandlingarna röra allmänna villkor.

Medling skall påbörjas inom fjorton dagar efter det att yrkande därom framställts eller underrättelse, som nyss sagts, inkommit till riksmedlingsmannen. Denne äger föreskriva förbud mot tillgripande av stridsåtgärder intill dess att medlingen slutförts. Medlingen verkställs av riksmedlingsmannen, som är utnämnd av Kongen och har att företaga medling såväl på den privata som på den offentliga arbetsmarknadssektorn, eller ock av en å riksmedlingsmannakontoret anställd befattningshavare, som av Kongen särskilt förordnas att verkställa viss medling mellan Kongen och statstjänstemän.

Man kan måhända ställa sig undrande inför en ordning, som innebär att ena parten i en arbetsrättslig tvist ensam äger utse medlare i tvisten. Det föreslogs också av tjänstetvistkommittén, att medling mellan staten och statstjänstemän skulle verkställas av en särskild statsmedlingsman; det synes — ehuru tjänstetvistkommitténs betänkande icke giver upplysning härutinnan — hava varit meningen att denne medlingsman skulle utses av ordföranden i Höiesteret. Kristen Andersen tog emellertid vid sin översyn av betänkandet avstånd från tanken på särskild medlingsman för den offentliga sektorn och underbyggde detta sitt ståndpunktstagande med flera argument. I propositionen och i Stortinget, där frågan om vem som skulle utse medlingsman icke debatterades, följdes Andersens mening.

Vid medlingen få parterna framlägga sina synpunkter inför medlingsmannen. Denne äger förelägga parterna medlingsförslag, vilket sedan utsändes till vederbörande tjänstemannaorganisations medlemmar för omröstning.

Har medlingen pågått under fjorton dagar utan att parterna kunnat bringas till enighet, äger vardera parten påfordra, att medlingen skall avslutas. Om sådant yrkande framställs, skall medlingsmannen inom en vecka förklara medlingen avslutad. Först i detta skede av förhandlingsproceduren kan vidtagande av stridsåtgärder normaliter bliva aktuellt enligt tjänstetvistlagens regelkomplex.

Emellertid anvisar lagen ytterligare en utväg för bringande till slut av förhandlingar angående allmänna villkor utan vidtagande av stridsåtgärder. Tvist angående nya sådana villkor kan nämligen hänskjutas till avgörande inför Rikslönnsnemnda, vilken är en genom särskild lagstiftning upprättad nämnd, som

sedan 1953 fungerat som skiljedomstol i tvister angående nytt kollektivavtal på den privata arbetsmarknadssektorn. År 1958 anlätades Rikslønnsnemnda genom speciallag av Stortinget och frivilligt medgivande av tjänstemännens huvudorganisationer som skiljedomstol i fråga om generella lönetillägg å statstjänstemannalönerna för år 1958 (se stortingsprp. nr 117—58).

Sedan en tvist om nytt kollektivavtal bragts inför Rikslønnsnemnda, få stridsåtgärder i anledning av tvisten icke längre vidtagas. Nämndens avgörande är bindande för båda parterna.

Enligt tjänstetvistlagen kan tvist om nytt kollektivavtal icke bringas inför Rikslønnsnemnda, med mindre än att båda parterna äro ense därom. Vad beträffar statssidan måste medgivande att anlita Rikslønnsnemnda inhämtas från Stortinget. Rikslønnsnemndas inkopplande är begränsat till saker, som avse allmänna villkor.

Vid sidan av tjänstetvistlagens regler om tvångsmedling och skiljedomsförfarande står ytterligare den möjligheten öppen, att Stortinget — om medling misslyckas och tjänstemannaorganisation icke medgiver att tvist om nytt kollektivavtals innehåll går till avgörande inför Rikslønnsnemnda — genom lagstiftning in casu förordnar om tvistens hänskjutande till nämnden och om förbud mot stridsåtgärder.

b) Förhandlingar och avtal om justeringar och normeringar

Envar förhandlingsberättigad organisation kan påfordra och föra förhandlingar angående normeringar och justeringar. Förhandlingar, som beröra villkoren för tjänstemän under mera än ett departement, är emellertid endast huvudorganisation berättigad att påyrka. Begäran om förhandlingar angående normeringar och justeringar riktas till vederbörande departement eller myndighet. Underrättelse om begäran skall tillställas lönnns- och prisdepartementet. Gäller det förhandlingar, som beröra tjänstemän i mera än ett departement, riktas begäran till Kongen och sändes till nyssnämnda departement. Huvudorganisation är alltid berättigad att rikta begäran till lönnns- och prisdepartementet.

Förhandlingar angående justeringar och normeringar, som angå allenast ett departement eller en myndighet, föras — därest begäran om förhandlingarna icke riktats till Kongen eller till lönnns- och prisdepartementet — på statssidan av personal hos departementet eller myndigheten med biträde av någon tjänsteman från personaldirektoratet. Denne tjänsteman har att svara för att tillbörliga krav på koordination av villkoren för samtliga statstjänstemän icke eftersättas vid separata förhandlingar för viss stat eller tjänstegren. Övriga förhandlingar angående justeringar och normeringar föras på statssidan av personaldirektoratet. Vid slutande av avtal rörande justeringar och normeringar företräder Kongen staten; Kongen har i vad angår dylika avtal alltså tillagts såväl formell som reell avtalskompetens.

Leda förhandlingar om justeringar och normeringar till enighet mellan parterna, blir resultatet givetvis, att ett kollektivavtal kommer till stånd. Detta avtal behöver — som framgår av vad ovan angivits — icke underställas Stortinget för godkännande. Genom Kongens underskrift blir avtalet juridiskt bindande. Förhandlande organisation godkänner avtalet definitivt genom underskrift, sedan det genom omröstning bland berörda organisationsmedlemmar klarlagts, att medlemmarna i tillbörlig omfattning äro beredda att godtaga avtalsvillkoren.

Uppnås icke vid förhandlingarna enighet mellan parterna, kan envar av parterna, så snart en månad förflutit efter det att förhandlingarna påbörjats, begära att förhandlingarna skola avslutas. Dyläk begäran skall efterkommas inom en

vecka. Om parterna ena sig därom, kunna förhandlingarna avslutas även när de varat kortare tid än en månad. I realiteten komma lagens bestämmelser att verka så, att hela förhandlingsproceduren, när det gäller justeringar och normeringar, kan betraktas som avslutad, så snart det kunnat konstateras, att förutsättningar saknas för att parterna skola uppnå enighet. Dylika frågor kunna icke med åberopande av lagens regler bringas till medling inför offentlig medlingsman och kunna icke heller bliva föremål för privat skiljedom.

Så snart det står klart, att enighet mellan parterna icke kommer att uppnås, kan endera parten bringa saken till avgörande inför Statens lønnsutvalg. Detta är att betrakta som ett slags skiljedomstol, som består av ordförande och två neutrala ledamöter, alla utsedda av riksmedlingsmannen, samt dessutom lika antal medlemmar, valda av Kongen och tjänstemännens topporganisationer, en från varje huvudorganisation. Samtliga medlemmar av lønnsutvalget väljas för en tid av tre år. — Utvalgets avgörande blir bindande för såväl Kongen — och därmed även Stortinget — som organisationernas medlemmar.

Stridsåtgärder få icke tillgripas för att framtinga en lösning av frågor om justeringar och normeringar. Sådana åtgärder skulle, även om lagen icke innehölle förbud därutinnan, troligen komma att sakna praktiskt intresse i frågor av ifrågasvarande slag, eftersom det alltid står *endera* parten till buds att ensam åstadkomma, att frågan hänskjutes till lønnsutvalget, som har att sist inom en månad efter hänskjutandet träffa avgörande i saken. Sedan avgörandet kommit bliva ju parterna, som nyss sagts, båda bundna av detta och kunna icke då lagligen upprätthålla stridsåtgärder.

För statens räkning är det Kongen, som — utan att först behöva inhämta Stortingets mening — beslutar huruvida tvist skall bringas till avgörande inför statens lønnsutvalg.

Det bedöms som troligt, att Kongen kommer att regelmässigt hänskjuta tvister i fråga om justeringar och normeringar till lønnsutvalget, så snart det visar sig, att underlag för enighet mellan parterna icke synes föreligga.

Tjänstetvistlagens avfattning lägger i och för sig icke hinder i vägen för att en fullständig tjänsteförteckningsrevision under namn av justeringar och normeringar genomföres med Kongen som företrädare för staten eller via lønnsutvalget. Något missbruk av lagen härutinnan synes dock icke på ansvarigt håll befaras. Dels hålles det nämligen för visst, att Stortinget, därest Kongen skulle medverka till att justerings- och normeringsfrågorna finge en omfattning, som väsentligt överstiger frågornas nuvarande omfång, kommer att ingripa med lagstiftning, som begränsar Kongens befogenheter i nu förevarande avseende, något som väl får anses ägnat att verka starkt återhållande å såväl Kongen som — kanske främst — personalorganisationerna ifråga om upptagande, respektive framställande av justerings- och normeringskrav. Och dels anses det uppenbart, att lønnsutvalget, som själv bestämmer sin kompetens, kommer att avvisa alltför omfattande justerings- och normeringskomplex med förklaring, att dessa alltför omfattande komplex i realiteten äro att betrakta som innefattande frågor om allmänna villkor och att de sålunda falla inom Rikslønnsnemndas men utanför lønnsutvalgets kompetensområde.

Den huvudsakliga orsaken till att i tjänstetvistlagen uppställts särskilda regler för behandlingen av justerings- och normeringsfrågor, regler som äro ägnade att snabbt leda fram till avgörande och förhindra konflikt i dylika frågor, är den, att det av erfarenheter, som vunnits vid efterkrigsårens tjänstemannaförhandlingar, visat sig nödvändigt att reducera såväl den statliga förhandlingsapparatusens som organisationernas arbete med dessa spörsmål. Justerings- och normeringsfrågorna

ha visat sig taga så oändligt mycket mera förhandlingstid i anspråk än frågor om allmänna villkor, att båda parter förhandlingsinstitut måst utökas och tvingats att praktiskt taget året runt arbeta för högttryck. Sett mot bakgrunden av att justerings- och normeringsspörsmålen genomsnittligt årligen bruka representera allenast en tredjedels procent av den totala lönebudgeten för tjänstemännen, anses det att en dylik utveckling måste ledas in i nya banor.

Det synes knappast vara i enlighet med norska grundlagens bestämmelser, att Stortinget genom permanent lagstiftning avhänder sig en del av sin finansmakt, något som tvivelsutan skett genom tjänstetvistlagens bestämmelser om att Kongen utan vidare kan genom avtal i justerings- och normeringsfrågor binda Stortinget vid utgifter samt om att endera förhandlingsparten kan framtvinga för Stortinget bindande skiljedom i dylika frågor. Det synes emellertid som om man velat bortse härifrån med hänsyn dels till syftet med ifrågavarande regler och dels till den obetydliga roll, justerings- och normeringsfrågorna budgetmässigt spelat och förväntas komma att spela, därest lagens bestämmelser i förevarande avseende icke missbrukas; det torde vidare förutsättas, att Stortinget uppmärksamt skall följa vad som händer på området och genast ingripa, om tendenser till missbruk visa sig. Kongen har skyldighet att orientera Stortinget om sin verksamhet i justerings- och normeringsfrågor.

Den grupp förhandlingsfrågor, som kallas justeringar och normeringar, påminner i ganska hög grad om vad som hos oss för närvarande benämnes A- och B-frågor.

5. Centrala eller lokala förhandlingar

Tjänstetvistlagen ger ingen anvisning om huruvida förhandlingarna enligt densamma skola föras centralt eller för varje etat eller tjänstegren för sig. Det uppges från personaldirektoratet, att klart är att förhandlingar angående allmänna villkor skola föras centralt och utmynna i ett för alla statstjänstemän gemensamt kollektivavtal, medan förhandlingar i justerings- och normeringsfrågor troligen komma att åtminstone i viss utsträckning föras etats- eller tjänstegrensvis. Det har vidare under förarbetena till tjänstetvistlagen nog förutsatts, att förhandlingarna i största möjliga utsträckning över hela linjen skulle föras centralt och utmynna i ett gemensamt avtal. På senare tid ha emellertid röster höjts för åtminstone säravtal för de olika tjänstegrenarna. Det kan bedömas som troligt att centrala förhandlingar komma att anlitas i största möjliga utsträckning, och att gemensamma avtal rörande allmänna tjänstevillkor och generell lönenivå bliva det regelmässiga samt att av de särskilda förhållandena inom de olika tjänstegrenarna betingade säravtal komma att slutas rörande vissa specialfrågor.

Förhandlingar i tolknings- och tillämpningstvister bliva antingen centrala eller lokala, allteftersom tvisten härflyter ur centralt eller lokalt avtal eller berör allmänna eller speciella frågor.

6. Stridsåtgärder

I tjänstetvistlagen lämnas definition på de stridsmedel, strejk för tjänstemännens och lockout för statsmakternas del, som få komma till användning inom den offentliga arbetsmarknadssektorn. Beskrivningarna äro ordagrant hämtade ur arbetstvistlagen av år 1927. Tjänstetvistlagen reglerar vidare stridsmedlens användning. Lagen öppnar däremot i och för sig icke tillgång till stridsmedlen

för någondera parten. Tjänstemännen fingo redan genom 1918 års tjänstemannalag tillgång till strejk som stridsmedel. För staten har ännu icke genom positiv lagbestämmelse öppnats självständig tillgång till något stridsmedel.

Tjänstemännens tillgång till strejk öppnades alltså enligt 1918 års tjänstemannalag. Envar tjänsteman äger enligt denna lag — som ovan berörts — säga upp sig och med iakttagande av tre månaders uppsägningstid därefter frånträda sin tjänst utan att avvakta särskilt beslut om entledigande. Om det framgår, att uppsägningsaktion från tjänstemäns sida ingår som led i laglig strejk, kan Kongen, om viktiga samhällsintressen utsätts för fara, ålägga tjänstemännen som tjänsteplikt att kvarstå i sina befattningar intill tre månader efter uppsägningstidens utgång; bestämmelser härom återfinnas såväl i tjänstetvistlagen som i tjänstemannalagen. Det torde kunna tagas för visst, att en statstjänstemannastrejk regelmässigt kommer att betecknas som samhällsfarlig och att förty »strejkvarseltiden» alltid blir utsträckt till sex månader.

Tjänstemannastrejk är i Norge konstruerad efter massuppsägningslinjen: för att en tjänsteman skall få gå i strejk räcker det icke med att hans organisation kollektivt varslat om strejk utan det erfordras en individuell prestation från varje i strejken deltagande tjänsteman, d. v. s. en uppsägning. Samma förhållanden ha tidigare varit rådande på den privata arbetsmarknadssektorn i Norge — ehuru »varseltiden» naturligen varit betydligt kortare än tre till sex månader — och råda där alltså i viss mån även om uppsägning i och för strejk numera får ske kollektivt genom vederbörande arbetsorganisations försorg. Det kan förväntas, att även statstjänstemäns uppsägning i stridssyfte kommer att få ske kollektivt genom vederbörande organisation, som då har uppsägningsfullmakter från sina medlemmar liggande i förvar och som i samband med uppsägning i stridssyfte får foga en förteckning över uppsägande medlemmar till uppsägningshandlingen samt vara beredd att vid anfordran styrka att fullmakter föreligga från samtliga å förteckningen upptagna tjänstemän.

Bestämmelser som reglera användning av stridsmedlet strejk återfinnas i tjänstetvistlagen. Lagligen kan strejk tillgripas för att framtvinga lösning av tvist allenast angående allmänna villkor och då först sedan medling visat sig resultatlös. Tjänsteman, som deltagit i olaglig strejk, kan jämlikt stadgande i tjänstemannalagen omedelbart avskedas.

Embetsmennene lyda, som förut påpekats, under tjänstetvistlagen men icke under tjänstemannalagen. Att märka är att lagstiftningen härutinnan utformats utan hänsynstagande till en klassisk tjänstemannarättslig problemställning, nämligen frågan om förhandlingslagstiftningens tillämpning å cheftjänstemän. Bland de norska cheftjänstemännen återfinnes — som av det föregående framgår — såväl oavsättliga — embetsmenn — som icke oavsättliga. För båda kategorierna gäller, att de äro underkastade tjänstetvistlagens bestämmelser såtillvida, att deras allmänna villkor kunna regleras genom kollektivavtal. För de oavsättliga allena gäller, att de icke tillerkänts den strejkrätt, som tillkommer alla övriga tjänstemän. Icke befattningens natur utan anställningsförhållandets grund har varit avgörande för denna kategoriklyvning: ingen cheftjänsteman har undantagits från rätt att genom organisation medverka vid utformningen av sina anställningsvillkor men alla de tjänstemän, som åtnjuta en ur anställningsförhållandets grund härflytande långtgående anställningstrygghet, ha förmenats den rätt att begagna de stridsmedel, vilka tillkomma de med lägre grad av anställningstrygghet utrustade tjänstemännen. — Det förtjänar i detta sammanhang att framhållas, att de oavsättliga, embetsmennene, utgöra allenast 5—6 procent av hela den norska tjänstemannakadern.

Norska statens möjlighet att lockouta statstjänstemän synes för närvarande in-
skränkt åtminstone till allenast det fall, att befattningshavare till följd av andra
befattningshavares strejk blir utan arbetsuppgifter. Hans befattning kan då sägas
bliva överflödig, varför han kan uppsägas med stöd av bestämmelser i tjänsteman-
nialagen. Någon mot tjänstemännens rätt att utan särskild motivering säga upp sig
svarande rätt för staten att säga upp tjänstemän finnes emellertid icke stadgad
vare sig i tjänstemannalagen, i tjänstetvistlagen eller annorstädes. Möjligheterna
att deduktionsvis påvisa sådan rätt få anses synnerligen diskutabla. Troligt är
att frågan om statens tillgång till lockout-vapnet blir löst genom införande i tjänste-
mannalagen av nya regler, som ge staten rätt att i stridssyfte företaga uppsägning
av tjänstemän. För lockout kräves i Norge, att formlig uppsägning och avvaktande
av uppsägningstid föregår avstängningen från arbetet.

Såväl strejk som lockout anses i Norge bryta anställningsförhållandet. Då efter
konflikts biläggande återgång till arbetet skall ske, blir det alltså fråga om nyan-
ställning av den av konflikten berörda personalen. Den norska grundlagen inne-
håller icke något mot den svenska regeringsformens bestämmelser om förtjänst
och skicklighet som enda anställningsgrunder svarande stadgande. Det anses
vara helt naturligt, att alla av arbetsnedläggelse berörda befattningshavare, sedan
konflikten bilagts, skola utan särskilt ansökningsförfarande återfå sina gamla
befattningar.

I de utredningar, som legat till grund för tjänstetvistlagen ha icke berörts spörs-
målen om företagen stridsåtgärds inverkan på sådana tjänstemannavillkor, som
äro beroende på viss kontinuitet i anställningsförhållandet. Skall den för närva-
rande i Norge gällande regeln att strejk och lockout anses bryta anställnings-
förhållandet efterkommas, blir följden den, att tjänsteman under tid, då han
strejkar eller är föremål för lockout, icke endast mister honom eljest tillkommande
sjukförmåner utan även till följd av sjukdom, som drabbat honom under konflikt-
tiden och som sätter honom ur stånd att vid konflikttidens slut förete vederbörligt
friskintyg för nyanställning, icke kan ifrågakomma för återanställning vid
konfliktens biläggande. Avlider tjänsteman i konfliktssituation, går hans familj
miste om familjepension. Tjänsteman, som uppnår pensionsålder under strejk eller
lockout, kan mista pensionsförmåner. Uteblivande från arbetet som led i strids-
åtgärd inverkar på beräkningen av kvalifikationstider för ålderstillägg, pensions-
underlag etc. — Det bedöms som troligt, att dessa spörssmål komma att närmare
regleras.

Anställningsblockad får lagligen användas endast som komplement till strejk
eller lockout.

Tillgången till sympatiaktioner är icke materiellt reglerad i tjänstetvistlagen.
Denna innehåller allenast en bestämmelse, som överlåter åt arbetsmarknads-
parterna att i ett blivande huvudavtal verkställa denna reglering.

Av det föregående torde framgå, att man i den norska lagstiftningen sökt att
genom olika regler i hög grad beskära strejkvapnets användning eller att i vart fall
säkra sig mot plötsliga avbrott i arbetet på grund av tvister om tjänstevillkoren.
De långa »varseltiderna», som måste förflyta innan en strejk kan komma till stånd,
den starkt förbundna förhandlings- och medlingsproceduren jämte ett obligato-
riskt skiljedomsförfarande i tvister rörande justeringar och normeringar verka
i sådan riktning. Jämväl den förutsedda möjligheten av skiljedom i tvister om
allmänna villkor, sådan den utformats i tjänstetvistlagen, synes utgöra en kraf-
tig press på parterna att undvika arbetsnedläggelse. Härtill komma de extraordi-
nära åtgärder, som Stortinget kan vidtaga i strejkhindrande syfte, därest strejk
ändock i något läge skulle komma att framstå som ett reellt hot.

Vid bedömning av det regelsystem, som här berörts, torde böra uppmärksammas att man i norsk arbetsmarknadspolitik sedan lång tid tillbaka icke hesiterat för att i viss utsträckning laborera med tvångsförfarande för slitandet av arbetstvisiter. Med hänsyn jämväl härtill synes det vara berättigat att utgå från att man på statstjänstemannaområdet knappast har att betrakta strejken som ett användbart remedium utan fastmera som en tillgång av främst psykologiskt värde.

7. Avtalslöst tillstånd. De oorganiserades ställning

I tjänstetvistlagen angives, att kollektivavtal skall ha en giltighetstid av tre år, om annat icke överenskommes mellan parterna. Det synes vara föremål för viss tveksamhet, huruvida denna regel är att betrakta som en rekommendation angående normal giltighetstid eller ej. Från statsmakternas sida hävdas, att kollektivavtal med tjänstemännen bör ha tämligen lång giltighetstid, förslagsvis minst tre år, för att tillbörlig »arbetsfred» skall åstadkommas. Från organisationshåll framhålles däremot, att längre giltighetstid än ett år knappast kan ifrågakomma, främst med hänsyn till att sådan löneglidning, som förekommer på den privata arbetsmarknaden, icke kan äga rum på statstjänstemannaområdet och att långa avtalsperioder förty skall komma att medföra betydande eftersläpningar för statstjänstemännen i förhållande till de privatanställda.

I synnerhet om avtalsperioderna få så kort varaktighet som ett år kan det förväntas, att det läget uppstår, att avtalsperioden utlöper innan förhandlingar om nytt avtal hunnit avslutas. I denna situation kan det uppstå vad man brukar kalla avtalslöst läge. Det står emellertid parterna fritt att då genom överenskommelse prolongera det gamla avtalet intill dess att nytt avtal kommer till stånd. Nås icke sådan prolongationsöverenskommelse, torde Kongen — eventuellt efter Stortingets hörande — komma att föreskriva de villkor, som skola tillämpas för tiden fram till nytt avtals ingående, eventuellt i kombination med provisorisk lag om tjänsteplikt intill dess stridsåtgärder enligt tjänstetvistlagens bestämmelser kunna få tillgripas.

Något organisationstvång eller tvång för den, som önskar organisera sig, att söka inträde i viss bestämd organisation, föreligger, naturligt nog, icke i Norge. Man har därför att räkna med att det även framgent kommer att finnas norska statstjänstemän, som äro oorganiserade eller organiserade allenast i icke förhandlingsberättigad organisation. Dessa tjänstemän äga icke tillgång till att förhandla och sluta avtal rörande sina anställningsvillkor. De ha vidare genom tjänstetvistlagens tillkomst avskurits från tillgången till laglig strejk. De bliva å andra sidan icke bundna av de kollektivavtal, som ingås mellan statsmakterna och de förhandlingsberättigade organisationerna. Anställnings- och avlöningsvillkoren för nu ifrågavarande tjänstemän komma att även framdeles regleras genom ensidigt utfärdade lönelementen, vilka alltså komma att existera jämsides med de för tjänstemännen i övrigt gällande kollektivavtalen. Reglementenas innehåll kan väntas överensstämma med innehållet i samtidigt gällande kollektivavtal och undergå förändringar i samma mån, som kollektivavtalens innehåll vid ingående av nya avtal ändras.

Organisationsfriheten i Norge är vad man kan kalla fullständig. Det står envar tjänsteman, oberoende av ställning och tjänsteuppgifter fritt att organisera sig i vilken organisation, han önskar. Det har visat sig, att denna organisationsfrihet även utnyttjas, så att jämväl statstjänstemän, som kunna anses mera direkt utöva statsmakt eller företräda staten i personalfrågor, återfinnas som medlemmar i förhandlingsberättigade organisationer.

8. Rättstvister

Stridsåtgärder få icke användas för att framtvinga lösning av tvist om kollektivavtals giltighet, tolkning eller tillämpning och ej heller för att underbygga krav, som härflyter ur kollektivavtal. Dylika tvister och krav kunna av part dragas inför Arbetsretten (arbetsdomstolen) för prövning. Arbetsrettens avgöranden äro utan appell och äro för parterna bindande. Arbetsretten är gemensam för den offentliga och den privata arbetsmarknadssektorn; dess sammansättning varierar dock något allteftersom målen komma från den ena eller från den andra sektorn.

Övriga rättstvister mellan staten och dess tjänstemän än dem, som nu nämnts, höra under de allmänna domstolarna.

Talan mot statsmakt, organisationer eller enskilda tjänstemän angående olaga vidtagande av stridsåtgärd skall instämmas till Arbetsretten, som kan ålägga såväl avtalsparten som icke förhandlingsberättigad organisation och enskild tjänsteman skadeståndsskyldighet för olaga stridsåtgärd. Huruvida dessa forumregler i vad avser icke förhandlingsberättigad organisation och dess medlemmar samt oorganiserade tjänstemän skall utläsas ur tjänstetvistlagen eller ur arbetstvistlagen synes dock vara oklart.

Sammanfattningsvis torde kunna sägas, att man inom tjänstetvistlagens ram sökt tillämpa den privata arbetsmarknadens handlingsnormer även å tjänstemannarättens område. Det är emellertid att märka, att en fullständig sammansmältning av de båda regelkomplexen icke kunnat åstadkommas: åtskilliga förvaltningsrättsliga förhållanden hava, som torde framgå av nu lämnade redogörelse, icke vunnit reglering och vissa särregler hava bevarats för den offentliga rättens del. Orsakerna till denna ofullständighet i sammansmältningen torde ligga i öppen dag och te sig naturliga: det särpräglade i den offentliga förvaltningen hindrar varje fullständig parallell med den privata arbetsmarknadens förhållanden.

KUNGL. BIBL.

16 MRS1960

STOCKHOLM

Statens offentliga utredningar 1960

Systematisk förteckning

(Siffrorna inom klammer beteckna utredningarnas nummer i den kronologiska förteckningen)

Justitiedepartementet

Förslag till namnlag. [5]

Utrikesdepartementet

Försvarsdepartementet

Socialdepartementet

Kommunikationsdepartementet

Finansdepartementet

Fastighetsbeskattningen. [4]
Studiekostnader vid beskattningen. [6]
Redogöraransvaret och anmärkningsprocessen. [7]
Preliminär nationalbudget för år 1960. [8]

Ecklesiastikdepartementet

Jordbruksdepartementet

Högre utbildning, forskning och försök på lantbrukets område. [2]
Grusexploateringen i Sverige. [3]

Handelsdepartementet

Inrikesdepartementet

Folkvandvården. [1]
De ekonomiska villkoren för en huvudmannaskapsreform inom mentalsjukvården. [9]

Civildepartementet

Statstjänstemäns förhandlingsrätt. [10]