National Library
of Sweden

Denna bok digitaliserades på Kungl. biblioteket år 2012

LX. A

S.O.U.

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1951:54
SOCIALDEPARTEMENTET

STATS- OCH KOMMUNALTJÄNSTEMÄNS FÖRHANDLINGSRÄTT

1948 års förhandlingsrätts-

kommittés betänkande

STOCKHOLM
1951

Statens offentliga utredningar 1951

Kronologisk förteckning

1. Statligt stöd åt svensk filmproduktion. Beckman. 73 s. **Fi.**
2. Försvarets personaltjänst. Kihlström. 166 s. **Fö.**
3. Förhållandet mellan arbetsuppgifter och löneställning vid statens järnvägar. Victor Petterson. 139 s. **K.**
4. Antagningen av medicine studerande m. fl. Kihlström. 123 s. **E.**
5. Förslag till naturskyddslag m. m. Haeggström. 212 s. **Jo.**
6. Näringslivets lokalisering. Appelberg, Uppsala. 245 s. **H.**
7. Principer för dyrortsgrupperingen. Kihlström. 116 s. **C.**
8. Betänkande angående polis- och åklagarväsendets organisation. Norstedt. 304 s. **I.**
9. 1945 års universitetsberedning. 6. Den vetenskapliga publiceringsverksamheten, personal-, institutions- och stipendiefrågor m. m., det akademiska befordringsväsendet. Svenska Tryckeriaktiebolaget. 332 s. **E.**
10. Sjöfartsförbindelserna mellan Gotland och fastlandet. Victor Petterson. 171 s., 3 pl. **K.**
11. Statsmakterna och folkhushållningen under den till följd av stormaktskriget 1939 inträdda krisen. Del 10. Tiden juli 1948—juni 1950 jämte sakregister till delarna 1—10. Av K. Åmark. Idun. 338 s. **H.**
12. Promemoria med förslag till allmän verksstadga. Katalog och Tidskriftstryck. 68 s. **Ju.**
13. 1944 års allmänna skattekommitté. 5. Betänkande angående studiekostnaders behandling i beskattningshänseende. Marcus. 79 s. **Fi.**
14. Landsbygdselektrifieringens utbredning år 1950. Idun. 47 s. **K.**
15. Daghem och förskolor. Betänkande om barnstugor och barntillsyn. Victor Petterson. 641 s., 6 pl. **S.**
16. Filmcensuren. Betänkande 1. Beckman. 95 s. **E.**
17. Statens sjukhusutredning av år 1943. Betänkande 6. Redogörelse för arbetsstudier vid kroppssjukhusens vårdavdelningar m. m. Beckman. 233 s. **I.**
18. Betänkande med förslag till förordning angående upphandling och arbeten för statens behov m. m. Norstedt. 77 s. **Fi.**
19. SOS. Samhällets olycksfalls- och säkerhetstjänst. Gummesson. 89 s. **I.**
20. Betänkande med förslag till ny ägofredslagstiftning. Beckman. 143 s. **Jo.**
21. Kejnekommissionens utredning. Norstedt. 313 s. **Ju.**
22. Förslag till sjömanslag m. m. Marcus. 106 s. **H.**
23. Socialvårdskommitténs betänkande. 18. Utredning och förslag angående begravningshjälpsförsäkring. Falu Nya Boktryckeri, Falun. 43 s. **S.**
24. Betänkande med förslag rörande utformningen av åtgärder för ökad skattefinansiering av kommunala investeringar. Beckman. 55 s. **Fi.**
25. Socialvårdskommitténs betänkande. 19. Utredning och förslag angående yrkesskadeförsäkringslag m. m. Kihlström. 55*, 443 s. **S.**
26. Vatten- och avloppsfrågan. Beckman. XIV, 597 s. **K.**
27. Konkurrensbegränsning. Betänkande med förslag till lag om skydd mot samhällsskadlig konkurrensbegränsning. Del 1. Idun. 722 s. **H.**
28. Konkurrensbegränsning. Betänkande med förslag till lag om skydd mot samhällsskadlig konkurrensbegränsning. Del 2. Bilagor. Idun. 549 s. **H.**
29. Skolöverstyrelsens organisation. Victor Petterson. 358 s. **E.**
30. Ekonomiskt långtidsprogram 1951—1955. Marcus. 200 s. **Fi.**
31. Den utomprocessuella rättshjälpen åt mindre bemedlade. Norstedt. 116 s. **Ju.**
32. Bränsle och kraft. Orientering rörande Sveriges energiförsörjning. Av K.-G. Ljungdahl. Gummesson. 73 s. **H.**
33. 1946 års kommitté för sjuksköterskeutbildningen. 2. Högre utbildning av sjuksköterskor m. m. 3. Specialutbildning av sjuksköterskor. Kihlström. 120 s. **I.**
34. Betänkande angående omorganisation av apoteksväsendet i riket m. m. Katalog och Tidskriftstryck. XVI, 679 s. **I.**
35. Den svenska byggnadsmaterialmarknaden. Produktion, distribution och prissättning av jord- och stenindustriens material. Av N. Tengvik. Sydsvenska Dagbladet, Malmö. 278 s. **S.**
36. Arkiv- och biblioteksfilmning. Appelberg, Uppsala. 114 s. **E.**
37. Universitetskanslersämbetets uppgifter och organisation m. m. Falu Nya Boktryckeri, Falun. 116 s. **E.**
38. Skor. Beckman. 347 s. **H.**
39. Betänkande angående producent- och kontantbidrag till vissa innehavare av mindre jordbruk. Beckman. 120 s. **Jo.**
40. Förslag till lagstiftning om förbud mot bebyggelse m. m. inom vissa strandområden. Kihlström. 149 s., 4 kartor. **Ju.**
41. Ungdomen möter samhället. Ungdomsvårdskommitténs slutbetänkande. Beckman. 221 s. **Ju.**
42. Betänkande med förslag till utlänningslag m. m. Sydsvenska Dagbladet, Malmö. 305 s. **Ju.**
43. 1944 års nykterhetskommitté. 1. Statistiska undersökningar kring alkoholfrågan. Appelberg, Uppsala. 348 s. **Fi.**
44. 1944 års nykterhetskommitté. 2. Verkan på den mänskliga organismen av maltdrycker med olika alkoholhalt. Av L. Goldberg. Appelberg, Uppsala. 148 s. **Fi.**
45. 1950 års folkpensionsrevision. Avdragsregler och bostadstillägg. Victor Petterson. 164 s. **S.**
46. Betänkande med förslag angående flyttning av Stockholms örlogsbas till Stockholms södra skärgård. Katalog och Tidskriftstryck. 102 s., 2 kartor. **Fö.**
47. Anstaltsvårdades rätt till folkpension m. m. Falu Nya Boktryckeri, Falun. 154 s. **S.**
48. Betänkande angående skol- och yrkeshem för barn med komplicerad utvecklingshämning. Katalog och Tidskriftstryck. 144 s. **I.**
49. Turisttrafiken från utlandet. Norstedt. 235 s. **H.**
50. Den prekliniska tandläkarutbildningens ordnande. Appelberg, Uppsala. 64 s. **E.**
51. 1949 års skatteutredning. Betänkande angående den statliga direkta beskattningen. Beckman. 400 s. **Fi.**
52. Betänkande med förslag till lag om fördelning i vissa fall av kostnader för anordningar i korsning av järnväg och väg m. m. Sydsvenska Dagbladet, Malmö. 72 s. **Ju.**
53. Statens sjukhusutredning av år 1943. Betänkande 7 angående patient-, personal-, förråds- och medelsredovisningen vid lasarett. Kihlström. 64 s. **I.**
54. Stats- och kommunaltjänstemäns förhandlingsrätt. Katalog och Tidskriftstryck. 198 s. **S.**

Anm. Om särskild tryckort ej angives, är tryckorten Stockholm. Bokstäverna med fetstil utgöra begynnelsebokstäverna till det departement, under vilket utredningen avgivits, t. ex. **E.** = ecklesiastikdepartementet, **Jo.** = jordbruksdepartementet.

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1951:54
SOCIALDEPARTEMENTET

STATS- OCH KOMMUNALTJÄNSTEMÄNS FÖRHANDLINGSRÄTT

1948 års förhandlingsrätts-
kommittés betänkande

STOCKHOLM 1951
KATALOG OCH TIDSKRIFTSTRYCK
12991

KUNGL. BIBLIOTEKET STOCKHOLM

Innehållsförteckning

Skrivelse till departementschefen 5
Förkortningar 7
Lag- och författningsförslag 9
I. Utredningsuppdraget 25
II. Gällande rätt och reformförslag 28
Förhandlingsrätt 28
Ämbetsansvar 31
Kollektivavtal för stats- och kommunaltjänstemän 37
Stats- och kommunaltjänstemäns stridsåtgärder 42
Samhällsfarliga konflikter 51
Jämförelse mellan avlöningsreglementets och kollektivavtalets rättsverkningar 61
Oavsättlighet 67
Befordringsbesvär 77
Disciplinstraffrätt 81
III. Stats- och kommunaltjänstemännens fackliga organisationsförhållanden 85
IV. Utlandet 97
V. Kommitténs förslag. Allmän motivering 109
Grundläggande synpunkter s. 109 — Stridsåtgärder s. 109 — Obligatorisk skiljedom s. 119 — Kollektivavtal s. 120 — Anställningsformer s. 124 — Förhandlingsrätt: med staten s. 125 — med kommunerna s. 136 — Föreningsrätten; begreppet »överläggning» s. 139 — 3 kap. FFL s. 140 — Medlingslagen s. 141 — Auktorisation och delgivningsplikt s. 144 — »Blandade tjänster» s. 145 — Folkskollärares förhandlingsrätt s. 147 — Militärers förhandlingsrätt s. 150 — Pensionärers förhandlingsrätt s. 152 — Begreppet »offentlig tjänsteman» s. 154 — Vissa andra bestämmelser i TL s. 156 — Disciplinstraffrätten s. 157 — Uppsägningsrätt s. 161 — Förbud mot stridsåtgärder i vissa fall s. 162 — Befordringsbesvär s. 164 — Neutralitet i arbetskonflikter s. 166 — Tjänstedomstolen s. 167.
VI. Kommitténs förslag. Speciell motivering 175
VII. Kostnadsberäkningar 193
VIII. Reservation av herr Törngren 194
Sammanfattning 196

Innehållsförteckning

Skrivelse till departementschefen 3
Förkortningar 9
Lag- och författningsförslag 9
I. Utredningsuppdraget 17
II. Gällande rätt och reformförslag 29
Förbundsförfattningsrätt 38
Ämbetsansvar 81
Kollektivavtal för stats- och kommunanställningar 87
Stats- och kommunalförfattningarna strejkförbud 92
Samhällsfarliga konflikter 97
Jämförelse mellan avtalsingreppen och kollektivavtal 101
Rättsvärkningar 107
Oavsättlighet 107
Beforderingsbesvär 107
Disciplinstraffrätt 107
III. Stats- och kommunalförfattningarna; gällande organisation och förhållanden 108
IV. Tillämpet 108
V. Kommitténs förslag. Allmän motivering 108
Grundläggande synpunkter s. 109 — Strejkstadgandet s. 109 — Obligatorisk skiljedom s. 119 — Kollektivavtal s. 120 — Anställningsformer s. 124 — Förbundsförfattningsrätt med stadgandena s. 125 — med kommunerna s. 130 — Förbundsrätten: begreppet lösvergängning s. 139 — 3 kap. FFL s. 140 — Meddelandeplikten s. 141 — Auktorisation och delegivningsplikt s. 144 — Tillämpade tillämpningar s. 145 — Folkskollärares förbundsförfattningsrätt s. 147 — Militärers förbundsförfattningsrätt s. 150 — Pensionärers förbundsförfattningsrätt s. 152 — Begreppet sofrenhälig tjänsteman s. 154 — Vissa andra bestämmelser i FFL s. 156 — Disciplinstraffrätten s. 157 — Tjänstesäkningsrätt s. 161 — Förbund med skiljedomare i vissa fall s. 162 — Beforderingsbesvär s. 164 — Neutralitet i arbetskonflikter s. 166 — Tjänstedomstolen s. 167.
VI. Kommitténs förslag. Speciell motivering 173
VII. Kostnadsberäkningar 195
VIII. Reservation av herr Tångeren 196
Sammanfattning 196

Till

Herr Statsrådet och Chefen för Kungl. Socialdepartementet

Genom beslut den 23 april 1948 bemyndigade Kungl. Maj:t chefen för socialdepartementet att tillkalla högst nio sakkunniga för utredning av frågan om vidgad förhandlingsrätt för stats- och kommunalanställda tjänstemän, som äro underkastade ämbetsansvar, samt därmed sammanhängande frågor ävensom att tillkalla experter att biträda vid utredningen och förordna sekreterare åt de sakkunniga.

Med stöd av nämnda bemyndigande utsåg chefen för socialdepartementet den 30 juni 1948 följande sakkunniga att verkställa utredningen, nämligen generaldirektören, numera statsrådet John Lingman, ordförande, ledamoten av riksdagens första kammare Elon Andersson, förste aktuarien Filip Anger, revisionssekreteraren, numera ordföranden i Kungl. Maj:ts Nedre justitierevision Erik Alexanderson, ombudsmannen Sven Hallnäs, ombudsmannen, numera ledamoten av riksdagens andra kammare Sture Henriksson, statskommissarien, numera ordföranden i statens lönenämnd B. E. Johnsson, förste sekreteraren Otto Nordenskiöld samt direktören Eric Törngren.

De sakkunniga antogo namnet 1948 års förhandlingsrättskommitté.

Till kommitténs sekreterare förordnades den 14 december 1948 e. o. assessorn i Svea hovrätt Erland Conradi.

Följande förändringar ha ägt rum i kommitténs sammansättning: Sedan Andersson avsagt sig uppdraget, utsågs den 30 mars 1949 ledamoten av riksdagens andra kammare, numera kammarens andre vice talman Anders Olsson att såsom ledamot av kommittén deltaga i utredningen. Den 7 september 1951 entledigades Lingman från uppdraget att vara ledamot och ordförande i kommittén, och samma dag uppdrogs åt Alexanderson att vara ordförande, varjämte Conradi förordnades att med bibehållande av sekreterarskapet vara ledamot av kommittén.

Såsom expert tillkallades den 19 oktober 1950 amanuensen hos socialstyrelsen Arne Näverfelt.

Till kommittén ha från justitie- och socialdepartementen överlämnats riksdagsskrivelser och andra framställningar att tagas i beaktande vid fullgörande av utredningsuppdraget. Därjämte ha till kommittén inkommit framställningar från olika personalorganisationer. Dessa handlingar överlämnas jämte betänkandet.

Kommittén har den 3—4 maj 1949 anordnat en konferens för att dryfta de

grundläggande problemen inom utredningsuppdraget. I denna konferens deltogo representanter för statsdepartement och statliga verk, svenska landskommunernas förbund, svenska landstingsförbundet och svenska stadsförbundet, SACO, statsjänarkartellen, svenska kommunalarbetareförbundet och TCO.

Lingman, Alexanderson och Conradi ha hösten 1949 företagit en studieresa till Oslo.

Kommittén har i september 1951 avgivit infordrade yttranden över 1948 års polisutrednings betänkande angående polis- och åklagarväsendets organisation (SOU 1951: 8) samt promemoria med förslag till verksstadga (SOU 1951: 12).

Efter avslutat arbete får kommittén härmed överlämna betänkande angående stats- och kommunaltjänstemäns förhandlingsrätt. Betänkandet innehåller förslag till

1) lag om offentliga tjänstemän;
2) kommunal delegationslag;
3) lag om ändrad lydelse av 10 § utsökningslagen;
4) lag om ändrad lydelse av 1 § lagen om arbetsdomstol;
5) lag om ändring i lagen om förenings- och förhandlingsrätt;
6) lag om ändrad lydelse av 1 och 3 a §§ lagen om medling i arbetstvister;
7) lag om ändrad lydelse av 44 § arbetarskyddslagen;
8) kungörelse om ändrad lydelse av folkskolestadgan § 8 i;
9) kungörelse om ändrad lydelse av 6 § 1 mom. landshövdinginstruktionen; och
10) kungörelse om ändring av kungörelsen den 12 december 1924 med föreskrifter angående fullföljd av talan i vissa besvärs- och anmärkningsmål m. m.

Undertecknad Törngren åberopar reservation.

Stockholm den 31 december 1951.

Erik Alexanderson

Filip Anger *Erland Conradi* *Sven Hallnäs*

Sekreterare

Sture Henriksson *E. Johnsson* *Otto Nordenskiöld*

Anders Olsson *Eric Törngren*

Förkortningar

AD	Arbetsdomstolen
ADL	Lag 22 juni 1928 om arbetsdomstol
AK	Riksdagens andra kammare
ALU	Andra lagutskottet
FFL	Lag 11 september 1936 om förenings- och förhandlingsrätt
FK	Riksdagens första kammare
FT	Förvaltningsrättslig Tidskrift
HD	Högsta domstolen
JK	Justitiekanslern
JO	Riksdagens justitieombudsman
KAL	Lag 22 juni 1928 om kollektivavtal
KK	Kungl. kungörelse
LO	Landsorganisationen i Sverige
MO	Riksdagens militieombudsman
NJA	Nytt Juridiskt Arkiv, avd. I
NaT	Nordisk administrativt Tidsskrift
RB	Rättegångsbalken
RegR	Regeringsrätten
RF	Regeringsformen
RÅ	Regeringsrättens årsbok
Saar	Statens allmänna avlöningsreglemente 30 juni 1948 (nr 436)
SACO	Sveriges Akademikers Centralorganisation
SAF	Svenska arbetsgivareföreningen
SFS	Svensk författningssamling
SL	Allmänna strafflagen
SOU	Statens offentliga utredningar
SR	Statstjänstemännens riksförbund
SST	Svenska stadsförbundets tidskrift
StvT	Statsvetenskaplig tidskrift
SvJT	Svensk juristtidning
TCO	Tjänstemännens centralorganisation
TD	Tjänstedomstolen
TfR	Tidsskrift for Rettsvidenskap
TL	Kommitténs förslag till lag om offentliga tjänstemän

Lag- och författningsförslag

Förslag till lag om offentliga tjänstemän

Härigenom förordnas som följer:

Inledande bestämmelser

1 §.

Med offentlig tjänsteman avses i denna lag envar hos staten eller kommun anställd befattningshavare, vilken är innehavare av eller uppehåller tjänst, som upptagits i tjänsteförteckning. I tjänsteförteckningen skola angivas tjänstens benämning samt beteckning å den lönegrad, som gäller för tjänsten, eller, i den mån tjänsten icke är lönegradsplacerad, hänvisning till avtal, protokoll eller annan handling, varav anställningsvillkoren framgå. Vilka tjänster som skola upptagas i tjänsteförteckningen bestämmes beträffande statstjänst av Konungen, dock att riksdagen beslutar härom i fråga om sina egna och underlydande verks tjänstemän, samt beträffande kommunal tjänst av vederbörande kommun.

I denna lag avses med kommun: landskommun, köping och stad samt församling ävensom municipalsamhälle, landsting och annan, borgerlig eller kyrklig, kommunal förvaltningsenhet.

2 §.

Vad i denna lag stadgas om statens offentliga tjänstemän skall ock gälla i fråga om den som innehar eller uppehåller prästerlig tjänst; dock är om tillsättning av prästerliga tjänster särskilt stadgat.

Beträffande riksdagens och dess verks tjänstemän skola de befogenheter, som nedan i denna lag tillagts Konungen, i stället utövas av riksdagen eller det riksdagens verk eller organ, som riksdagen därtill utsett.

3 §.

Bestämmelserna i denna lag må icke åsidosättas genom avtal i vidare mån än som framgår av 6 § andra stycket, 7 § första stycket sista punkten, 10 § andra stycket, 11 § sista stycket sista punkten, 19 § 4 mom. andra och tredje punkterna samt 20 § 2 mom.

Tjänstetillsättning

4 §.

Statstjänst tillsättes av Konungen eller av myndighet som Konungen bestämmer. Konungen äger föreskriva, hur vid tillsättningen skall tillgå.

Beträffande kommunal tjänst ankommer det på vederbörande kommun att bestämma, vem som skall tillsätta tjänsten och hur därvid skall tillgå, där icke annat är särskilt stadgat.

Om ledigförklaring stadgas i 7 §.

5 §.

Statstjänst tillsättes efter Konungens bestämmande genom fullmakt, konstitutorial, förordnande för viss tid, förordnande för begränsad anställningstid, förordnande tills vidare eller, beträffande vissa militära manskapsbeställningar, kontrakt.

Kommunal tjänst tillsättes genom förordnande för viss tid eller förordnande tills vidare. Det ankommer på kommunen att bestämma, vilkendera anställningsformen som skall tillämpas i varje särskilt fall. Vad sålunda stadgats skall dock icke gälla, när annat föreskrivits i lag eller författning.

Om anställningens upphörande stadgas i 12—20 §§.

6 §.

Allmänna och särskilda villkor för erhållande av offentlig tjänst — såsom fordringar i fråga om ålder, hälsotillstånd, avlagd examen och dylikt — fastställas i vad gäller statstjänst av Konungen eller av myndighet, som Konungen bestämmer, samt i vad gäller kommunal tjänst, där icke annat är särskilt stadgat, av vederbörande kommun.

Genom avtal må bestämmas, huruvida företrädesrätt till anställning må tillkomma tidigare anställd, som entledigats på grund av arbetsbrist.

7 §.

När offentlig tjänst skall tillsättas, skall den kungöras ledig. Ansökningstiden bör i regel vara minst tjugu dagar. Kungörelsen skall offentliggöras på lämpligt sätt. Om ansökningstidens längd och sättet för kungörandet må avtalas.

Finner Konungen beträffande visst slag av statstjänst eller eljest när särskilda skäl föranleda därtill, att ledigförklaring kan underlåtas eller icke lämpligen bör äga rum, må Konungen förordna, att tjänsten skall tillsättas utan ledigförklaring. Samma befogenhet tillkommer beträffande kommunal tjänst vederbörande kommun, där icke annat är särskilt stadgat.

8 §.

När offentlig tjänst tillsättes av statlig eller kommunal myndighet eller kommun efter ledigförklaring, må endast den som i vederbörlig ordning sökt tjänsten ifrågakomma till dess erhållande; vederbörande myndighet eller kommun obetaget att förklara tjänsten ledig på nytt.

9 §.

För offentlig tjänsteman skall den som tillsätter tjänsten utfärda anställningsbevis eller annan skriftlig tillsättningshandling. Av handlingen skall framgå tjänstens benämning enligt tjänsteförteckningen samt anställningsformen enligt 4 §. Är uppsägningstid avtalad eller eljest bestämd, skall uppsägningstidens längd angivas i tillsättningshandlingen.

Tjänsteåligganden m. m.

10 §.

Erforderliga föreskrifter om arbetets ledning och fördelning samt om offentlig tjänstemans åligganden — avseende tjänstgöringsskyldighet, arbetsuppgifter, iakttagande av allmän ordning och ordning på arbetsplatsen, lydnadsplikt, förflyttningsskyldighet, skyldighet att uppehålla annan befattning, begränsning av rätten att förena flera tjänster eller innehava bisyssla, bostadsband, skyldighet att underkasta sig läkarundersökning med mera dylikt — meddelas i vad gäller statstjänst av Konungen eller vederbörande myndighet och i vad gäller kommunal tjänst, där icke annat är särskilt stadgat, av vederbörande kommun. Bostadsband må åläggas endast när det är av väsentlig betydelse för tjänstens behöriga fullgörande; om skyldighet för rektorer och lärare vid högre kommunala skolor samt för folkskolans lärare att mottaga tjänstebostad gäller dock vad Konungen därom förordnat.

Om längd och förläggning av arbetstid och semester må avtalas. Avtal må ock slutas om offentlig tjänstemans rätt till uppfinning i den mån hinder däremot icke möter på grund av vad i lagen den 18 juni 1949 om rätten till arbetstagares uppfinningar stadgas.

11 §.

Offentlig tjänsteman är icke skyldig att utföra arbete, som är föremål för arbetsinställelse (lockout eller strejk) eller annan stridsåtgärd, som medför sådan verkan, att åtgärden med hänsyn härtill är att jämställa med arbetsinställelse.

Vad sålunda stadgats gäller dock icke, därest den stridsåtgärd varom fråga är strider mot lag, avtal eller föreningsstadgar, ej heller beträffande

skyddsarbete. Arbetsinställelse inverkar ej på tjänstemans skyldighet att utföra de göromål, som eljest pläga bestridas av honom.

Till skyddsarbete hänföres dels arbete, som erfordras för avveckling av verksamhet på tekniskt försvarligt sätt, dels ock arbete, som icke kan anstå utan fara för människor eller för skada å byggnader eller andra anläggningar, fartyg, maskiner, husdjur, varulager eller förråd. Lika med skyddsarbete anses arbete, som någon är pliktig att utföra på grund av särskild föreskrift i lag. Erfordras närmare bestämmelser om vad med skyddsarbete skall förstås må avtal därom ingås.

Tjänstefel

12 §.

Beträdes domare eller chef för eller ledamot av statlig myndighet eller byråchef eller därmed jämställd eller högre befattningshavare i statstjänst eller biskop med ämbetsbrott, som i 25 kap. 1—4 §§ strafflagen omförmäles, sker åtal därför inför hovrätt eller högsta domstolen enligt vad därom är särskilt stadgat.

13 §.

Åsidosätter annan offentlig tjänsteman än i 12 § sägs uppsåtligen eller på grund av försummelse, oförstånd eller oskicklighet vad honom åligger enligt lag, instruktion eller annan författning, särskild föreskrift eller tjänstens beskaffenhet, eller uppträder han eljest så, att han skadar det anseende, som innehavaren av befattningen bör äga, må den statliga eller kommunala myndighet, varunder han lyder, efter omständigheterna tilldela honom varning eller besluta, att han skall mista lönen under visst antal dagar, högst femton, eller ock, därest han icke innehar fullmakt å tjänsten, antingen avskeda honom utan uppsägning eller, beträffande den som tillsatts av Konungen, göra framställning om hans avskedande. Är gärningen straffbar enligt 25 kap. strafflagen, äger myndigheten i stället skilja saken från sig genom att anmäla den felande till åtal.

14 §.

Är offentlig tjänsteman missnöjd med beslut om varning, mistning av lön eller avskedande, som i 13 § sägs, äger han, där fråga icke är om åtgärd vidtagen av Konungen, efter stämning å myndighet, som meddelat beslutet, påkalla prövning av detsamma vid den i 24 § omförmälda domstolen. Talan skall väckas inom trettio dagar från det tjänstemannen erhöll del av beslutet. Sker det ej, har han förlorat sin talan.

Vill tjänstemannen klaga över att beslutet icke tillkommit i laga ordning

eller överskridit den myndighets befogenhet, som meddelat beslutet, gäller dock vad för varje särskilt fall är i lag eller författning stadgat om besvär över myndighetens beslut.

Beslut om mistning av lön eller avskedande verkställes utan hinder av däremot förd talan.

15 §.

Innan myndighet fattar beslut om varning, mistning av lön eller sådant avskedande, som i 13 § avses, skall tjänstemannen beredas tillfälle att yttra sig skriftligen eller, om han det påfordrar eller så prövas lämpligt, vid muntligt förhör. Det må därvid icke vägras honom att anlita biträde av försvarare.

16 §.

Är offentlig tjänsteman misstänkt för överträdelse av tjänsteplikt och är detta tjänstefel av svårare beskaffenhet eller är han eljest misstänkt för brott, som kan medföra frihetsstraff, må den myndighet, varunder han lyder, avstänga honom från tjänstgöring under högst trettio dagar i sänder. Beslut om avstängning går genast i verkställighet. Finnes åtgärden icke längre böra bestå, skall myndigheten omedelbart förordna, att tjänstemannen skall återinträda i tjänst. Väckes åtal för brottet, må rättens prövning av avstängningsbeslutet påkallas. Då sådan begäran inkommit, skall rätten så snart ske kan och, om synnerligt hinder ej möter, sist å fjärde dagen därefter hålla förhandling i avstängningsfrågan. Om sådan förhandling gäller i tillämpliga delar vad i 24 kap. 17 § rättegångsbalken är stadgat. Utsättes huvudförhandling att hållas inom en vecka, sedan begäran framställdes, må dock, om ej rätten finner särskild förhandling böra äga rum, med förhandlingen anstå till huvudförhandlingen. Ej må eljest talan fullföljas mot myndighets beslut om avstängning.

Har offentlig tjänsteman till följd av avstängningen vidkänts löneminskning eller eljest gått miste om någon till tjänsten hörande förmån och finnes avstängningen hava varit obefogad eller blir tjänstemannen frikänd, skall lönen eller förmånen till honom utgivas.

17 §.

Yppas tvekan om vilken myndighet som skall anses som den, varunder en statstjänsteman enligt bestämmelserna i 13 eller 16 § lyder, äger Konungen meddela föreskrift därom. Samma rätt tillkommer beträffande kommunal tjänst vederbörande kommun, där icke annat är särskilt stadgat.

18 §.

Om disciplinstraff för krigsmän, mål angående åläggande av sådana straff samt krigsrätt är särskilt stadgat.

Anställningens upphörande utan samband med tjänstefel

19 §.

1. Den som äger tillsätta offentlig tjänst beslutar angående uppsägning och meddelar avsked från tjänsten i andra fall än som avses i 13 § med iakttagande av vad nedan i denna paragraf stadgas. Hava beträffande kommunal tjänst genom särskild lag eller författning meddelats avvikande bestämmelser, skola dock dessa gälla.

2. Om den rättsverkan, som följer med fullmakt, är stadgat i § 36 regeringsformen.

Tillsättning medelst konstitutorial innebär, att tjänstemannen icke kan skiljas från tjänsten annorledes än efter rannsakning och dom eller i den ordning, som i 13 § sägs.

3. Offentlig tjänsteman, vilken är förordnad för viss tid eller begränsad anställningstid, har rätt att kvarstå i tjänsten under den tid förordnandet avser. Därest förordnandet må kunna förnyas men nytt förordnande icke finnes böra meddelas sådan tjänsteman, bör han i god tid före anställningstidens utgång erhålla skriftligt besked härom.

4. Offentlig tjänsteman, vilken är förordnad tills vidare, må icke avskedas utan uppsägning. Om uppsägningstidens längd må avtalas. Avtal må ock slutas om inskränkning i befogenheten att uppsäga dylik tjänsteman.

5. Beslut om uppsägning av offentlig tjänsteman må icke fattas, utan att myndigheten dessförinnan med angivande av skälen för den tilltänkta åtgärden berett tjänstemannen skälig tid till yttrande i ärendet. Har förening av arbetstagare, till vilken tjänstemannen är ansluten, i god tid före uppsägningstidens utgång begärt överläggning i ärendet, må uppsägningen icke träda i kraft, förrän överläggning ägt rum.

20 §.

1. Offentlig tjänsteman, vilken är förordnad för viss tid eller begränsad anställningstid, är skyldig att kvarstå i tjänsten under den tid förordnandet avser. Om särskilda skäl därtill äro, må dock på tjänstemannens begäran avsked beviljas honom före denna tids utgång. Därest förordnandet må kunna förnyas men tjänstemannen icke vill mottaga nytt förordnande, bör han i god tid före anställningstidens utgång skriftligen anmäla detta till den som har att tillsätta tjänsten.

2. Annan offentlig tjänsteman än i 1 mom. sägs äger att efter skriftlig uppsägning utan särskilt entledigande frånträda befattningen vid utgången av avtalad eller eljest bestämd uppsägningstid eller, om uppsägningstid icke avtalats eller eljest bestämts, vid det kalendermånadsskifte, som infaller näst efter det tre månader förflutit från uppsägningen, vederbörande myn-

dighet eller kommun obetaget att på tjänstemannens begäran medgiva honom rätt att lämna anställningen tidigare.

Om i visst fall uppsägningen skulle befinnas utsätta viktigt samhällsintresse för fara, må Konungen ålägga tjänstemannen såsom tjänsteplikt att kvarstå i anställningen högst intill det kalendermånadsskifte, som infaller näst efter det sex månader förflutit från uppsägningen.

21 §.

Offentlig tjänsteman äger att när han det begär av den myndighet, varunder tjänsten hör, erhålla intyg om anställningstidens längd och anställningens art. Om så av tjänstemannen påfordras, skall intyget, därest anställningen varat minst sex månader, därjämte innehålla vitsord över tjänstemannens i arbetet visade skicklighet, flit och uppförande samt, om anställningen skall upphöra, uppgift om orsaken härtill.

Stridsåtgärder

22 §.

Offentlig tjänsteman må icke deltaga i arbetsinställelse (strejk eller annan därmed jämförlig stridsåtgärd), som berör hans tjänst.

23 § (alternativ 1).

Stridsåtgärd må icke vidtagas för att påverka personvalet vid tillsättning av offentlig tjänst eller för att förmå den som äger uppsäga eller avskeda från offentlig tjänst att avstå från uppsägning eller avskedande eller återkalla uppsägning eller återtaga avskedad tjänsteman i anställningen eller för att hindra Konungen eller myndighet eller kommun att utöva sina befogenheter enligt 1 § första stycket sista punkten, 4 §, 5 §, 6 § första stycket, 7 § andra stycket, 10 § första stycket eller 12—18 §§. Utan hinder härav må dock dylik stridsåtgärd äga rum, när åtgärden riktar sig mot uppsägning eller avskedande, som är att betrakta som lockout eller därmed jämförlig stridsåtgärd.

Förening eller arbetstagare, som vidtagit åtgärd vilken enligt vad nu sagts icke må äga rum, är skyldig att ersätta skada, som kommit av förfarandet. Beträffande skadeståndet äger 8 § lagen om kollektivavtal motsvarande tillämpning.

23 § (alternativ 2).

Stridsåtgärd — — — se alt. 1 — — — befogenheter enligt 4 § — — — se alt. 1 — — — jämförlig stridsåtgärd.

Förening eller — — — se alt. 1 — — — motsvarande tillämpning.

23 § (alternativ 3).

Stridsåtgärd må icke vidtagas för att påverka personvalet vid tillsättning av offentlig tjänst.

Förening eller — — — se alt. 1 — — — motsvarande tillämpning.

Tjänstedomstol

24 §.

Med säte i Stockholm skall finnas en tjänstedomstol för upptagande och avgörande av

a) mål, däri tvisten är om giltigheten, beståndet eller rätta innebörden av kollektivavtal, avseende offentliga tjänstemän, eller huruvida visst förfarande strider mot dylikt kollektivavtal eller mot vad i lagen om kollektivavtal stadgas, såvitt gäller sådant kollektivavtal eller verkningarna därav, eller om påföljd av förfarande, som förmenas strida mot kollektivavtal av nu angivet slag eller nämnda lag, såvitt nu sagts;

b) mål, däri tvisten är, huruvida visst förfarande strider mot vad i 23 § stadgas eller om påföljd av dylikt förfarande;

c) mål enligt 14 § första stycket; samt

d) mål, avseende annan tvist, som härflyter ur offentlig tjänstemans anställningsförhållande.

Talan mot riksräkenskapsverkets eller med specialrevision utrustat ämbetsverks utslag i anmärkningsmål, däri anmärkningen avser utgivande av lön eller annan förmån till offentlig tjänsteman, skall ock fullföljas till tjänstedomstolen.

Om skyldighet för tjänstedomstolen att upptaga och avgöra vissa mål gäller vad därom är särskilt stadgat.

25 §.

Tjänstedomstolen skall bestå av ordförande och sex ledamöter.

26 §.

Ordföranden och två ledamöter förordnas av Konungen för viss tid bland personer, som icke kunna anses företräda arbetsgivar- eller arbetstagarintressen. Ordföranden och en av ledamöterna, vilken förordnas att vara vice ordförande, skola vara lagkunniga och i domarvärv erfarna. Den andre ledamoten skall äga särskild insikt och erfarenhet i tjänstemannafrågor.

För vardera ledamoten förordnar Konungen två ersättare, som uppfylla de för ledamoten stadgade behörighetsvillkoren.

Äro både ordföranden och vice ordföranden hindrade att tjänstgöra, in-

träda båda de för den sistnämnde förordnade ersättarna, och upprätthålles ordförandeskapet av den, som med hänsyn till förordnandet är den äldste av dem.

27 §.

Övriga ledamöter, vilka skola vara i tjänstemannaförhållanden erfarna och kunniga, förordnas av Konungen för två år i sänder. Av dessa ledamöter skall en representera staten, en kommunerna samt två de offentliga tjänstemännen. Representanten för staten utses utan förslag. Representanten för kommunerna utses bland personer, föreslagna av svenska landstingsförbundet, svenska stadsförbundet och svenska landskommunernas förbund. De två tjänstemannarepresentanterna utses bland personer, föreslagna av tjänstemännens huvudorganisationer. För nämnda fyra ledamöter skola i enahanda ordning utses minst dubbelt så många ersättare. Förslag, som ovan sägs, skall för att vinna avseende upptaga minst dubbelt så många personer som de, vilka skola med ledning av förslaget förordnas till ledamöter eller ersättare. Har förslag icke avgivits, skall förordnande ändock av Konungen meddelas.

28 §.

Om tjänstedomstolens sammansättning skall i övrigt i tillämpliga delar gälla vad som för arbetsdomstolens vidkommande föreskrivits i 5—10 §§ lagen om arbetsdomstol. Dom må dock icke beslutas med mindre tjänstedomstolen är fullsutten eller har den sammansättning, som i 10 § första stycket första och andra punkterna lagen om arbetsdomstol sägs.

29 §.

Är tvisten sådan som avses i 24 § första stycket a), skall vad i 12—14 §§ lagen om arbetsdomstol är föreskrivet äga motsvarande tillämpning vid tjänstedomstolen.

30 §.

Om förfarandet vid tjänstedomstolen m. m. skall gälla vad som beträffande arbetsdomstolen stadgats i 15—32 §§ lagen om arbetsdomstol; dock äger tjänstedomstolen utan huvudförhandling företaga mål till avgörande, om kärandens talan medgivits eller om parterna å ömse sidor begärt, att målet skall avgöras utan huvudförhandling.

Då tjänstedomstolen beslutat, att mål skall avgöras utan huvudförhandling, skola, om det erfordras, parterna erhålla tillfälle att skriftligen utveckla sin talan. Utan hinder av tidigare beslut äger tjänstedomstolen förordna, att huvudförhandling skall äga rum.

Om förfarandet i anmärkningsmål stadgas i nästföljande paragraf.

31 §.

Klagan över utslag i anmärkningsmål, vilka skola fullföljas till tjänstedomstolen, skall föras genom besvär, som skola ingivas till domstolen inom tjugu dagar från den dag, då klaganden erhöll del av utslaget.

Hava besvär i anmärkningsmål anförts hos tjänstedomstolen, äger den, mot vilken anmärkningen riktas (redogöraren), genom stämning till domstolen å den tjänsteman, som uppburit förmån vars utgivande anmärkningen avser (sakägaren), väcka talan om åläggande för denne att, för det fall redogöraren tappar saken, återgälda redogöraren vad han ålägges utgiva till Kungl. Maj:t och kronan. Kronan må ock efter stämning å sakägaren yrka åläggande för denne att jämte redogöraren ersätta kronan beloppet. Erforderligt rådrum för sådan talans väckande skall beredas kronan och redogöraren. Besvärs- och stämningsmålen skola därefter företagas till gemensam handläggning, varvid om förfarandet i tillämpliga delar skall gälla vad i 30 § första och andra styckena sägs.

Har varken kronan eller redogöraren begagnat sin i nästföregående stycke omförmälda rätt att instämma sakägaren i anmärkningsmålet, handlägges detta i tillämpliga delar enligt bestämmelserna i 52 kap. rättegångsbalken.

Gäller tvisten i anmärkningsmål tolkning av kollektivavtal, bör tillfälle beredas kollektivavtalets parter att framföra sina synpunkter.

Rättegångskostnader i mål, som i denna paragraf avses, skola oavsett utgången gäldas av kronan, dock icke i förhållande till part, vars talan är uppenbart ogrundad.

32 §.

Tvist, som eljest skulle höra under tjänstedomstolen, må i stället enligt avtal hänskjutas till avgörande av skiljemän, där fråga ej är om förklaring, som avses i 7 § lagen om kollektivavtal.

Denna lag träder i kraft den .....

Genom denna lag upphävas:

12 § och 17 § 7) lagen den 6 juni 1925 om polisväsendet i riket;

13 § 2 och 3 mom. lagen den 13 november 1936 om domkapitel;

lagen den 17 maj 1940 om förhandlingsrätt för kommunala tjänstemän; samt

kungörelsen den 4 juni 1937 angående förhandlingsrätt för statens tjänstemän,

så ock vad i övrigt finnes i lag eller författning stridande mot nya lagens bestämmelser.

Vad i lag eller författning är stadgat om besvär över myndighets eller

kommuns beslut skall icke gälla för offentlig tjänsteman, i den mån han äger föra talan mot beslutet vid tjänstedomstolen.

Talan, som enligt vad därom är särskilt stadgat skall upptagas och avgöras av arbetsdomstolen, skall i stället anhängiggöras hos tjänstedomstolen, då fråga är om kollektivavtal eller förhandlingsrätt för offentliga tjänstemän.

Förslag till lag om rätt för kommun att uppdraga beslutanderätten i vissa frågor till sammanslutning av kommuner (kommunal delegationslag)

Härigenom förordnas som följer:

Kommun äger att åt en för flera kommuner gemensam sammanslutning (arbetsgivarorganisation), i vilken kommunen ingår som medlem, uppdraga att med för kommunen bindande verkan genom kollektivavtal eller annorledes enhetligt reglera anställningsvillkoren beträffande sådana arbetstagare, för vilka kommunen bestämmer lön.

Med kommun avses i denna lag: landskommun, köping och stad ävensom municipalsamhälle, landsting och annan, borgerlig eller kyrklig, kommunal förvaltningsenhet.

Denna lag träder i kraft den .....

(I 7 § lagarna om kommunalstyrelse på landet och i stad, 3 § lagen om församlingsstyrelse, 5 § lagen om skolstyrelse i vissa kommuner och 4 § lagen om landsting ävensom i fattigvårdslagen, barnavårdslagen, polislagen, hälsovårdsstadgan, byggnadsstadgan och brandstadgan samt i lagarna om kommunalstyrelse i Stockholm och om församlingsstyrelse i Stockholm och i lagen angående folkskoleväsendet i Stockholm införes följande hänvisning:

»Om enhetlig reglering av arbetstagares anställningsvillkor är särskilt stadgat.»)

Förslag till lag angående ändrad lydelse av 10 § utsökningslagen

Härigenom förordnas, att 10 § utsökningslagen skall erhålla ändrad lydelse på sätt nedan angives:

10 §.

Överexekutor åligger — — — betrott varder.

Har Konungen beträffande stad meddelat förordnande jämlikt 1 § andra

stycket sista punkten, ankomme på Konungens befallningshavande att i stället för överexekutor i staden utöva befogenhet, som i första stycket sägs.

Denna lag träder i kraft den .....

Förslag till lag angående ändrad lydelse av 1 § lagen den 22 juni 1928 (nr 254) om arbetsdomstol

Härigenom förordnas, att 1 § lagen den 22 juni 1928 om arbetsdomstol skall erhålla ändrad lydelse på sätt nedan angives:

1 §.

För upptagande och avgörande av mål rörande andra kollektivavtal än sådana, som avse offentliga tjänstemän, å vilka lagen den ..... om offentliga tjänstemän äger tillämpning, skall finnas en arbetsdomstol med säte i Stockholm.

Om skyldighet — — — särskilt stadgat.

Såsom arbetare — — — enligt lagen.

Denna lag träder i kraft den .....

Förslag till lag om ändring i lagen den 11 september 1936 (nr 506) om förenings- och förhandlingsrätt

Härigenom förordnas, att 1, 4 och 8 §§ lagen den 11 september 1936 om förenings- och förhandlingsrätt skola erhålla ändrad lydelse på sätt nedan angives:

1 §.

Denna lag äger tillämpning å förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare.

Såsom arbetstagare — — — enligt lagen.

4 §.

Med förhandlingsrätt — — — äro medlemmar.

Förhandlingsrätt för — — — förhandling påkallats.

Har Konungen eller statlig myndighet att annorledes än efter underställning medverka vid bestämmande av anställningsvillkor för sådana kommunala tjänstemän, å vilka lagen den ..... om offentliga tjänstemän äger

tillämpning, må förhandlingsrätt i den utsträckning som påkallas därav utövas även av eller gentemot staten.

8 §.

Huvudorganisation av arbetstagare äger genom anmälan hos socialstyrelsen påkalla detta kapitels tillämpning, dock icke såvitt gäller medlem, vilken är offentlig tjänsteman som i lagen den ..... om offentliga tjänstemän avses. Dylik anmälan skall göras av organisationens styrelse och innefatta förklaring, att organisationen underkastar sig i 16 § angiven fredsförpliktelse.

Vid anmälan — — — hos socialstyrelsen.

Denna lag träder i kraft den .....

Förslag till lag om ändrad lydelse av 1 och 3 a §§ lagen den 28 maj 1920 (nr 245) om medling i arbetstvister

Härigenom förordnas, att 1 och 3 a §§ lagen den 28 maj 1920 om medling i arbetstvister skola erhålla ändrad lydelse på sätt nedan angives:

1 §.

För vart och ett av de distrikt, i vilka riket för sådant ändamål av Konungen indelas, förordnar Konungen en förlikningsman med uppgift att, på sätt nedan sägs, medla i tvister mellan arbetsgivare och arbetare; dock gäller denna lag icke i fråga om arbetsgivare och arbetare, å vilka bestämmelserna i 3 kapitlet lagen om förenings- och förhandlingsrätt äga tillämpning, och ej heller beträffande förhållandet mellan staten och offentliga tjänstemän, å vilka lagen den ..... om offentliga tjänstemän äger tillämpning.

Därest så — — — särskild förlikningsman.

Såsom arbetare — — — enligt lagen.

3 a §.

Innan arbetsinställelse — — — till åtgärden.

Förseelse mot — — — allmän strafflag.

Vad i denna paragraf stadgas skall ej gälla beträffande arbetsinställelse, som vidtages av eller gentemot sådana kommunala tjänstemän, å vilka lagen den ..... om offentliga tjänstemän äger tillämpning.

Denna lag träder i kraft den .....

Förslag till lag angående ändrad lydelse av 44 § arbetarskyddslagen den 3 januari 1949 (nr 1)

Härigenom förordnas, att 44 § arbetarskyddslagen den 3 januari 1949 skall erhålla ändrad lydelse på sätt nedan angives:

44 §.

Mål, som avser tillämpningen av 42 §, upptages och avgöres av tjänstedomstolen, när skyddsombud är offentlig tjänsteman, å vilken lagen den ..... om offentliga tjänstemän äger tillämpning, men eljest av arbetsdomstolen, dock skall talan mot arbetstagare väckas vid allmän domstol.

Fackförening eller annan liknande förening av arbetstagare äger vid arbetsdomstolen eller tjänstedomstolen väcka och utföra talan för medlem i föreningen; och må — — — förening kärar.

Denna lag träder i kraft den .....

Förslag till kungörelse om ändrad lydelse av § 8 i uti förnyade stadgan den 26 september 1921 (nr 604) angående folkundervisningen i riket

Härigenom förordnas, att i förnyade stadgan angående folkundervisningen i riket den 26 september 1921 § 8 i skall erhålla ändrad lydelse på sätt nedan angives:

§ 8 i.

1. Förutom distriktsöverläraren och den eller de lärare, som må vara valda till ledamöter i skolrådet, äger ytterligare en av distriktets lärare vara tillstädes vid skolrådets sammanträden, när i skolrådet behandlas fråga, som icke angår lärares anställningsförhållande eller som gäller antagande eller entledigande av lärare, lärares åliggande eller skolarbetets ledning. Han må dock icke närvara vid behandling av fråga rörande tjänstgöringsbetyg för eller tjänstefel av lärare.

Finnas inom — — — äldste läraren inom skoldistriktet.

Lärarrepresentant eller suppleant för honom, som är tillstädes vid skolrådets sammanträde, äger deltaga i överläggningarna men ej i besluten, med rätt för honom att få sin uttalade mening antecknad i protokollet.

Denna kungörelse träder i kraft den .....

Förslag till kungörelse om ändrad lydelse av 6 § 1 mom. landshövdinginstruktionen den 19 november 1937 (nr 902)

Härigenom förordnas, att 6 § 1 mom. landshövdinginstruktionen den 19 november 1937 skall erhålla ändrad lydelse på sätt nedan angives:

6 §.

1 mom. Länsstyrelsen tillkommer:

— —

5. att handhava den administrativa rättsskipningen i mål, vilka enligt vad därom är stadgat skola av länsstyrelsen upptagas och avgöras, ävensom i tvister om åboskap eller företrädesrätt därtill,

— —

16. att avgiva — — — eljest påkallas.

Denna kungörelse träder i kraft den .....; dock skola hos länsstyrelse före sagda dag anhängiggjorda mål, avseende huru och till vilket belopp prästerskapets och kyrkobetjäningens samt folkskollärarnas löningsrättigheter skola utgöras, avgöras i hittills gällande ordning.

Förslag till kungörelse om ändring av kungörelsen den 12 december 1924 (nr 528) med föreskrifter angående fullföljd av talan i vissa besvärs- och anmärkningsmål m. m.

Härigenom förordnas, att 1 § kungörelsen den 12 december 1924 med föreskrifter angående fullföljd av talan i vissa besvärs- och anmärkningsmål skall upphöra att gälla samt att 2 och 3 §§ i kungörelsen skola erhålla ändrad lydelse på sätt nedan angives:

2 §.

Anmärkningsmål, som — — — av riksräkenskapsverket.

Talan mot — — — av beslutet.

Om fullföljd av talan mot vissa anmärkningsmål stadgas i lagen den ..... om offentliga tjänstemän.

3 §.

Kammarrättens beslut må icke överklagas i nedannämnda mål:

a) mål om avkortning av allmänna medel;

b) mål om avskrivning av allmänna medel eller av persedlar; samt

c) reskontreringsmål.
Innefattar mål — — — Kungl. Maj:ts prövning.

Denna kungörelse träder i kraft den .....; dock skola utan hinder härav mål, som enligt hittills gällande bestämmelser anhängiggjorts hos kammarrätten före sagda dag, handläggas och avgöras i den i kungörelsen stadgade ordningen.

I. Utredningsuppdraget

Kommitténs uppdrag innefattas i ett anförande av chefen för socialdepartementet, statsrådet Möller, till statsrådsprotokollet för den 23 april 1948. Statsrådet yttrade därvid följande:

Lagen den 11 september 1936 (nr 506) om förenings- och förhandlingsrätt äger icke tillämpning å sådana arbetstagare i statens eller kommunernas tjänst, som äro underkastade ämbetsmannaansvar. Dylika arbetstagares förhandlingsrätt regleras i kungörelsen den 4 juni 1937 (nr 292) angående förhandlingsrätt för statens tjänstemän samt i lagen den 17 maj 1940 (nr 331) om förhandlingsrätt för kommunala tjänstemän. För vissa kategorier av tjänstemän äro särskilda bestämmelser meddelade i kungörelsen den 23 december 1937 (nr 1002) angående vissa inskränkningar i förhandlingsrätten för militär personal och likställda samt i kungörelsen den 20 december 1940 (nr 1031) angående vissa begränsningar i förhandlingsrätten för lärare vid folk- och småskolor samt fortsättningsskolor.

Mellan den förhandlingsrätt, varom stadgas i 1936 års lag, å ena, samt förhandlingsrätten enligt 1937 års kungörelse och 1940 års lag, å andra sidan, finnes en djupgående skillnad av principiell natur. I förstnämnda lag betraktas arbetstagarnas organisation såsom en med arbetsgivaren jämställd part och förhandlingsrätten avser, att arbetstagarna skola erhålla medbestämmanderätt i fråga om anställningsvillkoren. 1937 års kungörelse och 1940 års lag avse däremot endast att bereda de i författningarna omförmälda arbetstagarna tillfälle att, innan vederbörande myndighet fattar beslut rörande deras anställningsförhållanden, framföra sina synpunkter och önskemål i frågan. Med denna skillnad sammanhänger även, att ett kollektivavtal som upprättats mellan en myndighet och en förening av tjänstemän med ämbetsmannaansvar i rättspraxis ansetts ogiltigt.

Under de senaste åren har i skilda sammanhang fråga väckts om en vidgning av förhandlingsrätten för stats- och kommunalanställda tjänstemän. Sålunda har bl. a. tjänstemännens centralorganisation i olika skrivelser till Kungl. Maj:t hemställt om utredning i sådant syfte och socialstyrelsen har efter remiss tillstyrkt en dylik utredning. Även inom riksdagen ha uttalanden i denna riktning gjorts (andra lagutskottets utlåtande nr 26 till 1945 års riksdag). Särskilda spörsmål angående stats- och kommunalanställda tjänstemäns förhandlingsrätt ha vidare aktualiserats genom ett flertal skrivelser och framställningar till Kungl. Maj:t.

Det intresse, som frågan om en vidgad förhandlingsrätt för tjänstemän med ämbetsmannaansvar tilldragit sig, sammanhänger givetvis med den utveckling organisationsväsendet på tjänstemannaområdet undergått. Under de senaste åren har det i åtskilliga fall hänt att mellan statliga eller kommunala myndigheter, å ena, samt tjänstemannaorganisationer, å andra sidan, i uppkomna intressefrågor förts förhandlingar i former, som stå nära den förhandlingsordning som regleras av 1936 års lag om förenings- och förhandlingsrätt. Det resultat vartill förhandlingarna lett ha accepterats av de beslutande organen på sådant sätt, att de i viss mån blivit jämförliga med kollektivavtal. Vad sålunda förekommit utgör uppen-

barligen i och för sig ett skäl att undersöka huruvida icke det är möjligt att åvägabringa en mera reguljär ordning i detta avseende. Det synes mig därför vara påkallat, att en utredning genom särskilda sakkunniga företages rörande de olika spörsmål som sammanhänga med förhandlingar i anställningsfrågor mellan staten och kommunerna å ena sidan samt tjänstemännen å den andra.

Vid en dylik utredning måste bland annat undersökas huruvida ämbetsansvaret har den avgörande betydelse för bedömandet av hithörande problem som hittills antagits. Att ämbetsansvaret satts som norm för gränsdragningen mellan arbetstagare med och arbetstagare utan förhandlingsrätt enligt 1936 års lag sammanhänger bl. a. med den uppfattningen, att rättsförhållandet mellan staten eller kommunerna, å ena, samt deras tjänstemän, å andra sidan, skulle vara av offentligrättslig karaktär och till sin innebörd avvika från det privaträttsliga anställningsavtalet. Ämbetsansvaret har vidare ansetts utesluta rätt för tjänstemännen att såsom ett led i förhandlingar om arbets- och anställningsvillkor tillgripa arbetsinställelse såsom stridsåtgärd. Som en följd härav ha kollektivavtal icke heller ansetts kunna ingås av sammanslutningar av arbetstagare, vilka äro underkastade ämbetsansvar. I sistnämnda hänseende har dock även den åsikten förfäktats att ett sådant kollektivavtal, i den mån det angår avlönings- och andra ekonomiska förmåner, vore giltigt, medan så ej vore fallet beträffande frågor, som gälla tjänstemännens anställande, entledigande och skyldigheter i tjänsten.

Utan att taga ställning till de nu berörda rättsliga spörsmålen vill jag uttala såsom min mening, att en förnyad och grundlig undersökning av desamma synes påkallad. Jag vill sålunda anmärka, att frågan om förefintligheten av en det offentligas »höghetsrätt» gent emot tjänstemännen, som ger dessas anställning en annan prägel än ett privaträttsligt anställningsavtal, icke torde vara oomstridd. I detta sammanhang är emellertid att märka, att tjänstemännen tillförsäkrats garantier mot godtyckligt skiljande från tjänsten, vilka måste uppmärksammas vid ett bedömande av förevarande spörsmål. Med de nu antydda frågorna sammanhänger vidare spörsmålet huruvida en tjänsteman med ämbetsansvar äger rätt att när han det begär lämna tjänsten. Svaret på denna fråga är av stor betydelse jämväl för tjänstemännens »strejkrätt». Om nämligen det allmänna icke anses kunna vägra tjänstemannen begärt entledigande, synes påståendet att tjänstemännen sakna strejkrätt vara en sanning med modifikation, i det att något hinder i så fall icke föreligger för tjänstemännen att kollektivt begära avsked från tjänsten. Jag vill vidare hänvisa till att under de senare åren från vissa tjänstemannagruppers sida stridsåtgärder i form av kollektiva uppsägningar i förening med nyanställningsblockad faktiskt tillgripits. Dessa förhållanden påkalla uppmärksamhet ur synpunkten av både det allmännas och tjänstemännens intressen.

Beträffande det här föreliggande frågekomplexet må ytterligare erinras om att tjänstemannaverksamheten ofta är en nödvändig förutsättning för att samhällslivet skall kunna fungera. Frågan om förbud mot s. k. samhällsfarliga arbetsinställelser beröres fördenskull också av de här ifrågasatta övervägandena.

Det anförda visar att, om man vill överväga att på de offentliga tjänsteförhållandenas område åstadkomma ett närmande till vad som gäller för de privata arbetsförhållandena, ståndpunkt måste tagas till en hel rad av grundläggande frågor. Enligt min mening är det såsom jag redan antytt, önskvärt att en utredning härutinnan kommer till stånd. En sådan utredning måste jämväl avse problemet om möjligheterna att sluta kollektiva överenskommelser mellan det offentligas organ och tjänstemannaorganisationerna. Härvid äro att beakta de säregna förhållanden som råda såväl på arbetsgivare- som på arbetstagarsidan. I det förstnämnda

hänseendet må erinras om de former, som tillämpas inom den statliga och kommunala förvaltningen vid bestämmande av tjänstemäns anställningsvillkor och som sammanhänga med reglerna för de beslutande organens behandling av budgetära och organisatoriska frågor. Vad angår förhållandena på arbetstagarsidan måste hänsyn tagas till tjänstemannaorganisationernas storlek och beskaffenhet. Den starka differentieringen av tjänstemannakåren synes sålunda böra leda till ett krav på att vissa villkor uppställas för att en tjänstemannaorganisation skall anses berättigad att sluta kollektiva överenskommelser. Till övervägande uppställer sig i detta sammanhang också frågan i vad mån det kan vara lämpligt att i den kollektiva överenskommelsens form reglera endast enstaka tjänstemäns eller enstaka mindre tjänstemannagruppers anställningsvillkor.

Tjänstemännens centralorganisation har i skrivelse den 16 oktober 1947 hemställt att i samband med en utredning om vidgad förhandlingsrätt för tjänstemän med ämbetsansvar utredning måtte ske jämväl av frågorna om tillskapandet av en allmän tjänstemannalagstiftning, varigenom tjänstemännens rättsliga ställning bleve klart preciserad, om en reglering av frågan om tjänstemännens ställning vid arbetskonflikter samt om inrättande av en särskild lönedomstol för tjänstemän i offentlig tjänst. Vad angår de båda förstberörda frågorna framgår det av vad jag anfört, att dessa i betydande utsträckning komma att beröras av den av mig ifrågasatta utredningen. Denna måste sålunda avse bl. a. tjänstemännens rätt att erhålla begärt entledigande och deras rätt att vidtaga stridsåtgärd i form av arbetsnedläggelse. Likaledes synes i sistnämnda sammanhang utredningen böra taga ståndpunkt till frågan om tjänstemännens ställning vid arbetskonflikter, därom särskild utredning tidigare skett (SOU 1939: 19). Sambandet med frågan om den för tjänstemännen gällande s. k. oavsättlighetsprincipen bör uppenbarligen beaktas, även om det torde få övervägas att göra denna fråga till föremål för särskild utredning. Jag förmenar sålunda, att utredningen bör taga ställning till de här berörda problemen i den mån dessa sammanhänga med spörsmålen om förhandlingar och om slutande av kollektiva överenskommelser. Huruvida utredningen skall utvidgas att omfatta jämväl andra ämnen, som höra till en allmän tjänstemannalagstiftning synes böra bliva beroende på resultatet av det nu förordade utredningsarbetet. Vad angår frågan om inrättandet av en särskild lönedomstol kan denna bli i hög grad beroende på lösningen av de allmänna förhandlingsproblemen. I vad mån denna fråga bör inbegripas under förevarande utredning eller upptagas särskilt synes först på ett senare stadium kunna avgöras.

II. Gällande rätt och reformförslag

Förhandlingsrätt

För arbetstagare i allmänhet regleras förhandlingsrätten genom lagen 11 september 1936 om förenings- och förhandlingsrätt (FFL). Beträffande lagens förarbeten hänvisas till SOU 1935: 59, prop. 1936: 240 och ALU 1936: 58. Det grundläggande stadgandet om förhandlingsrättens innebörd återfinnes i lagens 4 §, där förhandlingsrättens föremål anges vara reglering av anställningsvillkoren och förhållandet i övrigt mellan arbetsgivare och arbetstagare. En jämförelse med ordalagen i 1 § KAL ger vid handen, att förhandlingsrätten har samma omfång som möjligheten att sluta kollektivavtal. Förhandlingsrätt tillkommer å ena sidan arbetsgivaren eller förening av arbetsgivare, vari han är medlem, samt å andra sidan förening av arbetstagare, vari de ifrågavarande arbetstagarna äro medlemmar. Det är alltså att märka, att en enskild arbetstagare aldrig kan vara part vid den lagstadgade förhandlingsrättens utövande. Även i detta hänseende råder likhet mellan förhandlingsrätten och befogenheten att sluta kollektivavtal. Förhandlingsrätt för en part medför skyldighet för andra parten att träda i förhandling, och denna skyldighet innebär icke endast att komma tillstädes vid förhandlingssammanträde utan även, om så erfordras, att framlägga förslag till lösning av den fråga varom förhandlas och därvid ange skäl för sin ståndpunkt (4 § andra stycket). Någon sanktion i form av straff eller skadestånd för underlåtenhet att ställa sig sistnämnda föreskrifter till efterrättelse är icke stadgad i lagen. Då emellertid i stor utsträckning särskilda förhandlingsordningar i form av kollektivavtal gälla mellan parterna på arbetsmarknaden, medför underlåtenhet att förhandla såsom brott mot kollektivavtal i allmänhet skadeståndsskyldighet. Förutsättningar för förlikningsmans ingripande enligt 1920 års lag om medling i arbetstvister föreligga därjämte i regel vid förhandlingsvägran. I sista hand kan — när fråga icke är om rättstvist, d. v. s. tolkning eller tillämpning av kollektivavtal — stridsåtgärder (strejk, lockout eller blockad) tillgripas för att realisera förhandlingsrätten.

Genom 3 kap. FFL har tillskapats en särskild förhandlingsapparat till förfogande företrädesvis för arbetstagarorganisationer som icke i första hand sikta till att lösa sina intressetvister genom facklig kamp. Kapitlet blir tillämpligt på huvudorganisation, som till socialstyrelsen gör särskild anmälan att organisationen vill vara underkastad dess bestämmelser. Regle-

ringen innebär i stort sett följande. Leder förhandling mellan organisation, som nu sagts, eller avdelning av sådan organisation och dess motpart icke till uppgörelse, förordnar socialstyrelsen opartisk ordförande eller förlikningskommission att leda nya förhandlingar. Föra icke heller dessa förhandlingar till resultat och vilja parterna icke underkasta sig vanligt skiljemannaförfarande, skall — under förutsättning därjämte att tvisten icke är sådan att den tillhör domstols prövning — en särskild skiljenämnd tillsättas med uppgift att avge förslag till tvistefrågans lösning. Har icke detta förslag antagits äro parterna, sedan ytterligare en månad förflutit — men först då — oförhindrade att tillgripa stridsåtgärder. Endast ett fåtal organisationer äro numera underkastade 3 kap. FFL. Bland dessa märkas Sveriges arbetsledareförbund, Sveriges aktiva handelsresandes förening och Sveriges farmacevtförbund.

FFL gäller emellertid icke beträffande sådana arbetstagare i statens eller kommunernas tjänst, som äro underkastade ämbetsansvar. Med ämbetsansvar avses de särskilda straffbuden i 25 kap. SL. Beträffande frågan vilka befattningshavare som äro underkastade detta ämbetsansvar lämnas en särskild redogörelse å s. 31—33. För nu avsedda befattningshavare, å vilka FFL alltså icke är tillämplig, gälla i stället i förhandlingshänseende särskilda bestämmelser, intagna för statstjänstemännens del i KK 4 juni 1937 (nr 292) angående förhandlingsrätt för statens tjänstemän (förarbeten: se SOU 1936: 41, prop. 1937: 128 och ALU 1937: 44) och för kommunaltjänstemännens del i lagen 17 maj 1940 (nr 331) om förhandlingsrätt för kommunala tjänstemän (förarbeten: SOU 1938: 56, prop. 1940: 4 och ALU 1940: 25). För vissa personalgrupper, nämligen militär personal och folkskollärare m. fl., gälla särskilda inskränkningar; se härom s. 147 ff.

Såsom i kommitténs direktiv (s. 25) framhållits föreligger mellan den förhandlingsrätt, som reglerats genom FFL, å ena sidan, samt den förhandlingsrätt som tillkommer stats- och kommunaltjänstemän med ämbetsansvar, å den andra, en djupgående skillnad av principiell natur, såtillvida nämligen som förhandlingsrätten enligt FFL förutsättes regelmässigt skola leda fram till kollektivavtal eller annan rättsligt bindande överenskommelse mellan parterna, medan beträffande nu avsedda stats- och kommunaltjänstemän arbetsgivarparten förutsättes äga att ensidigt bestämma villkoren. Såsom nedan (s. 37 ff) skall påvisas har i praxis ansetts att kollektivavtal beträffande stats- och kommunaltjänstemän med ämbetsansvar är ogiltigt. Sinsemellan äro 1937 års kungörelse och 1940 års lag ganska lika till uppställning och innehåll. Förhandlingsrätten avser enligt båda författningarna allmänna anställnings-, arbets- eller avlöningsvillkor eller tillämpningen av sådana villkor, men inskränkning göres som sagt därigenom icke i arbetsgivaren tillkommande beslutanderätt. Förhandling äger rum mellan statlig eller kommunal myndighet å ena sidan samt förening av arbetstagare

å den andra. Förhandlingsrätt tillkommer dock endast förening, som efter särskild ansökan tillerkänts sådan rätt. Beslut om tillerkännande av förhandlingsrätt meddelas beträffande det statliga området av Kungl. Maj:t att gälla i förhållande till viss myndighet och beträffande det kommunala området av socialstyrelsen att gälla generellt; men för att få utöva förhandlingsrätten gentemot viss kommun har föreningen att göra anmälan hos kommunen. Innan statlig eller kommunal myndighet avger förslag till eller fastställer nya eller ändrade anställnings-, arbets- eller avlöningsvillkor av principiell eller eljest allmän betydelse, skall förening, som utövar förhandlingsrätt gentemot myndigheten, beredas tillfälle att taga del av utkastet. Vid förhandling, som kan vara skriftlig eller muntlig, utser myndigheten ordförande och sekreterare. Ordföranden förklarar förhandlingarna avslutade, när han prövar skäligt. Fråga varom förhandlats får i regel icke upptagas till slutligt avgörande hos vederbörande myndighet, förrän en vecka förflutit efter förhandlingarnas avslutande. I 1937 års kungörelse föreskrives, att Kungl. Maj:t på begäran kan förordna särskilda ombud att förhandla med organisation av statstjänstemän; däremot kunna regelmässiga förhandlingar enligt kungörelsen icke ens i de centrala frågor, där Kungl. Maj:t (eller riksdagen) har avgörandet, föras med regeringen eller visst statsråd. De överläggningar, som i praktiken förekommit mellan exempelvis finansministern eller civilministern och tjänstemannaorganisationerna, falla således utanför kungörelsens ram. Enligt 1940 års lag kan, därest statlig myndighet har att annorledes än efter underställning fastställa villkor för kommunaltjänstemän, vederbörande organisations förhandlingsrätt enligt lagen utövas mot den statliga myndigheten.

Fråga om revidering av bestämmelserna om stats- och kommunaltjänstemännens förhandlingsrätt har vid ett flertal tillfällen aktualiserats. Redan 1943 hemställde TCO i skrivelse till Kungl. Maj:t om revision av lagen om förhandlingsrätt för kommunala tjänstemän både i fråga om själva grunderna för lagen och beträffande åtskilliga detaljspörsmål. I förstnämnda hänseende var syftet att få kommunaltjänstemännen likställda med arbetstagare på den privata marknaden och således bereda rättslig möjlighet att sluta kollektivavtal beträffande deras anställningsvillkor. Över denna framställning avgav socialstyrelsen den 7 februari 1945 yttrande, vari styrelsen instämde i utredningsyrkandet. I yttrandet framhölls, att det syntes kunna ifrågasättas huruvida begränsningen i förhandlingsrätten för tjänstemän underkastade ämbetsansvar vore grundad på verkligt bärande motiv eller om den måhända endast kvarstode såsom en relikt av en äldre tids åskådning på området. I den praktiska tillämpningen hade denna begränsning medfört avsevärda olägenheter, framhöll styrelsen. Vid utredningen borde övervägas, huruvida skäl förelåge att vägra de ifrågavarande tjänstemännen den förhandlingsrätt, som enligt FFL tillerkänts alla övriga grupper av

arbetstagare. — År 1945 hemställde TCO ånyo hos Kungl. Maj:t om en allmän utredning rörande förhandlingsrätten för tjänstemän med ämbetsansvar. Och i skrivelse den 16 oktober 1947 till chefen för socialdepartementet underströk TCO ännu en gång vikten av att den begärda utredningen igångsattes. — Med stöd av utredningar, verkställda av professor Folke Schmidt, har även svenska kommunalarbetareförbundet i framställning den 10 april 1945 till Kungl. Maj:t hemställt om utredning rörande lagstiftning i syfte att likställa kommunala arbetstagare underkastade ämbetsansvar med övriga arbetstagare i fråga om förhandlingsrätt och rätt att sluta kollektivavtal.

Spörsmålet har också behandlats av riksdagen. Sålunda väcktes vid 1945 års riksdag en motion (AK 149), vari hemställdes att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t begära utredning med förslag rörande förstärkning av förhandlingsrätten för de stats- och kommunalanställda tjänstemännen. ALU underströk i sitt utlåtande (nr 26) över motionen frågans vikt men hemställde, enär frågan vore föremål för Kungl. Maj:ts uppmärksamhet, att motionen icke måtte föranleda åtgärd. Riksdagen biföll utskottets hemställan. — Vid samma riksdag väcktes en motion (AK 422), vari begärdes utarbetande av proposition med förslag till sådan ändring i 1940 års lag, att kommuns förhandlingsdelegerade skulle kunna träffa preliminär överenskommelse med vederbörande personalorganisation. Även denna motion avslogs av riksdagen (jfr ALU nr 26). — Vid 1948 års riksdag väcktes motioner (FK 107 och AK 177, likalydande, jfr FK 106 och AK 176, samt AK 48) om revision av grunderna för stats- och kommunaltjänstemännens förhandlingsrätt. I sitt utlåtande (nr 55) hemställde ALU, under hänvisning till att Kungl. Maj:t stode i begrepp att tillkalla sakkunniga för frågans utredning, att motionerna icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd. Denna hemställan godkändes av riksdagen. — Vidare må här hänvisas till motioner vid 1951 års riksdag FK 322 och AK 431 samt FK 323 och AK 432 ävensom statsutskottets utlåtande 1951: 38.

Beträffande en speciell fråga avseende förhandlingsrätten för stats- och kommunaltjänstemän, nämligen förhandlingsrätt för pensionärer, hänvisas till framställningen nedan s. 152.

Litteratur:

MO:s ämbetsberättelse 1951 s. 127 ff.
Rodhe: Förhandlingsrätt för statens tjänstemän (FT 1938 s. 25 ff).
Schmidt: Kollektiv arbetsrätt, 1950, s. 150 ff.
Westman: Lagen om förhandlingsrätt för kommunala tjänstemän, 1943.

Ämbetsansvar

Såsom framgår av den i närmast föregående avsnitt lämnade redogörelsen för gällande lagstiftning rörande förhandlingsrätt för olika kategorier

av arbetstagare, har åt ämbetsansvaret — d. v. s. de särskilda regler om straff för överträdelse av tjänsteplikt, vilka gälla för stats- och kommunaltjänstemän — tillagts betydelse även inom arbetsrätten. Förekomsten av detta ansvar utesluter nämligen tillämpligheten av FFL och medför i stället, att 1937 års kungörelse respektive 1940 års lag blir tillämplig. Det måste därför vara en angelägen uppgift att konstatera, vilka tjänstemän som äro underkastade detta ämbetsansvar. Detta är emellertid ingalunda lätt. De avgörande lagbestämmelserna — vilka återfinnas i 25 kap. 11 § SL — äro delvis av ålderdomlig natur och vagt formulerade. I sagda paragraf bestämmes den personkrets, som omfattas av det fulla ämbetsansvaret,[1] på följande sätt:

Med ämbetsman förstås i denna lag domare, annan statens befattningshavare som endast medelst rannsakning och dom kan avsättas från sin tjänst samt den som har förtroendesyssla, från vilken Konungen må entlediga honom. Vad som sägs om ämbetsmän gälle ock om dem, som äro satta att förvalta städers, menigheters eller allmänna av Konungen stadfästade kassors, verks eller andra inrättningars eller stiftelsers angelägenheter, om de tjänstemän som under ämbets- eller förvaltningsmyndigheterna lyda och om andra som förordnats att förrätta ämbete eller tjänsteärende.

Beträffande tolkningen härav, särskilt i vad avser kommunal förvaltning, ha i doktrinen yppats olika meningar. Härom hänvisas till litteraturförteckningen s. 37. Det är naturligen gränsen nedåt, i förhållande till arbetarna, som i detta sammanhang främst vållar svårigheter. Här ha genom rättstillämpningen utkristalliserats vissa regler. Straffrättskommittén anför härom i sitt betänkande med förslag till lagstiftning om brott mot staten och samhället (SOU 1944: 69 s. 432):

Gränsen nedåt för ämbetsansvaret har under utvecklingen i rättspraxis kommit att bestämmas huvudsakligen av två ledande synpunkter. För det första har ämbetsansvar icke ansetts föreligga då en tjänst uteslutande innefattar osjälvständig verksamhet såsom arbetare eller biträde i arbete under annans ledning eller biträde på expedition eller i liknande göromål. Såsom exempel kunna anföras fast anställd civilarbetare vid flottan (NJA 1942 s. 356), vaktmästare vid folkskola (RÅ 1929 s. 93) och vid kyrka (NJA 1936 s. 55), sjuksköterskebiträde (under det att sjuksköterska ansetts underkastad ämbetsansvar, NJA 1931 s. 377) och eldare (under det att maskinist hänförts under 25 kap., AD:s dom 1939 nr 7 och NJA 1934 s. 455). För det andra har tjänst med osjälvständig verksamhet likväl ansetts grunda ämbetsansvar, då verksamheten antingen innefattar någon offentlig maktutövning eller inom kommunikationsverken angår förhållandet till allmänheten. Sålunda har ämbetsansvar tillämpats å exekutionsbetjänt (NJA 1905 s. 335 och 1929 s. 584) och polisman (NJA 1929 s. 402 och 1932 s. 361), vid postverket å postvaktbetjänt (NJA 1903 s. 436), genom kontrakt antagen lantbrevbärare (NJA 1913 s. 145) och brevbärarbiträde (NJA 1943 s. 26) samt vid statens järnvägar å stationskarlar och stationskarlsaspiranter (NJA 1918 s. 334).

---

[1] Ett begränsat ämbetsansvar åvilar ledamöterna av kommunernas beslutande församlingar m. fl. samt befattningshavare vid enskilda järnvägar.

Såsom tjänst i stat eller kommun betraktas i detta sammanhang hela den befintliga tjänsteorganisationen vilkens omfattning framgår av organisatoriska föreskrifter, såsom instruktioner, avlöningsreglementen, personalförteckningar och särskilda beslut. Det är utan betydelse, om tjänsten är ordinarie, extraordinarie eller extra, om den är organisatoriskt infogad eller fristående, om den är varaktig eller tillfällig. Även tjänster tillhörande de under krisläge tillfälligt organiserade krisorganen i stat och kommun grunda ämbetsansvar, något som vunnit erkännande i rättspraxis redan under förra världskriget (NJA 1919 s. 163 och 278).

Härtill synas kunna läggas följande fall då ämbetsansvar ansetts föreligga, nämligen för brandman (NJA 1943 s. 428 och RÅ 1946 ref. nr 6), spårvagnsförare (bl. a. NJA 1937 s. 287), spårvagnskonduktör (NJA 1937 not B 268), uppbördsman vid gas- och elektricitetsverk (NJA 1944 s. 526) samt avläsare och inkasserare vid vatten- och elverk (NJA 1925 not B 483, 1942 not B 506).

I sitt ovannämnda betänkande SOU 1944: 69 kom straffrättskommittén också in på frågan, huruvida icke en klarare avgränsning kunde åstadkommas beträffande subjekten för ämbetsbrotten. Kommittén utgick därvid från klart kriminalpolitiska grunder: det gällde att upprätthålla effektiviteten i förvaltningen och skydda denna för ovärdiga personer men å andra sidan att icke utsträcka ämbetsansvaret till osjälvständiga befattningshavare i andra fall än då tjänstefel av dem utsatte allmänheten för särskilda risker (s. 434 f). Utifrån dessa utgångspunkter kom straffrättskommittén fram till följande formulering (25 kap. 12 § i förslaget), vilken som synes nära ansluter sig till vad som ansetts vara gällande rätt:

Med ämbetsman förstås i denna lag domare, annan statens tjänsteman vilken endast medelst rannsakning och dom kan avsättas från sin syssla samt den som har sådan förtroendesyssla varifrån Konungen må entlediga honom. Vad som sägs om ämbetsman gälle ock den som eljest, för stat eller kommun, handhar förvaltningsuppgift eller förrättar tjänst eller tjänsteärende, varmed är förenad arbetsledning eller annan självständig verksamhet, eller ock är satt att biträda vid upprätthållande av allmän ordning eller säkerhet eller vid verkställighet av dom eller annat beslut av myndighet eller delgivning. Samma lag vare om den som vid statlig, kommunal eller av Konungen godkänd eller särskilt tillåten inrättning förestår verksamhet för vård av dem, som äro berövade friheten, eller för allmän samfärdsel eller är satt att deltaga i vården eller i driften av samfärdseln.

Mot denna bestämning av tjänstemannabegreppet riktades emellertid under remissbehandlingen åtskilliga anmärkningar, bl. a. av LO som framhöll, att för de grupper av arbetstagare, vilka komme att omfattas av den föreslagna utvidgningen av området för ämbetsansvaret, följden av denna utvidgning skulle bli — förutom det strängare straffansvaret — förlust av strejkrätten, inskränkning av förhandlingsrätten och beskuren eller utesluten möjlighet att ingå kollektivavtal (angående sistnämnda slutsats se nedan s. 37—42). I anslutning härtill sade sig LO vara betänksam inför förslaget i denna del och förklarade, att även om den nuvarande bestämningen

av subjektkretsen för ämbetsansvaret vore oklar och bristfällig, detta likväl knappast lett till sådana olägenheter att en ny bestämning icke skulle kunna anstå i avvaktan på den allmänna utredning rörande tjänstemannarätten, vilken aktualiserats från olika håll. Departementschefen gick på samma linje (prop. 1948: 80 s. 66); och den reform av 25 kap. SL, som genomfördes i anledning av straffrättskommitténs ifrågavarande förslag (lag 30 juni 1948, som trädde i kraft den 1 januari 1949), kom därför icke att beröra subjektkretsen för ämbetsansvaret i vidare mån än vad gällde definitionen på de egentliga ämbetsmännen (»domare, annan statens befattningshavare som endast medelst rannsakning och dom kan avsättas från sin tjänst samt den som har förtroendesyssla, från vilken Konungen må entlediga honom»).

Kritik har emellertid även riktats mot principen att överhuvud begagna ämbetsansvaret som kriterium vid gränsdragningen mellan de arbetstagare hos stat och kommun, vilka skola åtnjuta förhandlingsrätt enligt FFL, och de som skola falla utanför denna lags tillämplighetsområde. Av sagda gräns synes man inom arbetsrätten ha begagnat sig för första gången vid tillkomsten av FFL.[1] Under förarbetena till denna lag kom kommittén angående privatanställda (SOU 1935:59 s. 110) till den uppfattningen, att förhandlingsrätt borde tillkomma arbetstagare i privat tjänst och därjämte sådana arbetstagare hos kommun, vilka icke vore anställda genom en offentligrättslig akt, vilket i lagtexten uttrycktes så, att de icke finge vara anställda i kraft av särskild författning. Det må anmärkas, att denna kommitté enligt sina direktiv överhuvud icke hade att syssla med arbetstagare i statlig tjänst. Kommitténs gränsdragning mötte emellertid i remissbehandlingen kraftiga gensagor; bl. a. framhöll svenska stadsförbundet, att det syntes vara en tanke som föga hörde hemma i praktisk kommunalförvaltning att bokhållaren på drätselkontoret skulle få en lagfästad rätt att påkalla förhandlingar om sina avlöningsförmåner medan bokhållaren på ett sjukhus eller en fattigvårdsanstalt skulle förmenas samma förmån. Departementschefen frångick också i sitt förslag kommitténs tankegång och valde att anknyta till ämbetsansvaret. Att döma av ordalagen i departementsförslaget (prop. 1936: 240 s. 70 f) synes den avgörande synpunkten härvid ha varit, att tjänstemän med ämbetsansvar icke hade strejkrätt i vedertagen mening. Förhandlingsrätt enligt lagen skulle med andra ord tillkomma endast sådana arbetstagare, som åtnjöte sådan strejkrätt. Tre ledamöter av lagrådet erinrade häremot, att den föreslagna gränsen icke erbjöde parterna den säkra ledning som vore önskvärd, och menade att lagens tillämplighets-

---

[1] Visserligen hade föredragande departementschefen redan i prop. 1920: 155 med förslag till lag om medling i arbetstvister angivit, att det vore uppenbart att lagen icke gällde statsarbetare, som hade tjänstemannaställning och rörande vilkas förhållande i tjänsten meddelats särskilda bestämmelser i instruktioner o. s. v., men att härmed avsetts att draga gränsen just vid ämbetsansvaret synes icke vara klart, om ock lagen i praktiken i stort sett kommit att tillämpas på det sättet.

område därför borde begränsas till att avse enskild tjänst; men departementschefen framhöll i sin tur, att då gränsen ansetts tillfyllestgörande för möjligheten att ådöma straff för tjänstefel, så borde den kunna användas även i nu förevarande hänseende (prop. s. 140). ALU (nr 58) och första kammaren följde lagrådets ovannämnda ledamöter, medan andra kammaren biföll Kungl. Maj:ts förslag. I sammanjämkningen anslöt sig första kammaren till andra kammarens ståndpunkt. Följaktligen kom 1936 års lag att äga tillämpning å förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare, dock icke beträffande sådana arbetstagare i statens eller kommunernas tjänst, som äro underkastade ämbetsmannaansvar.

När således tillämplighetsområdet för FFL kommit att bestämmas på sätt nu angivits, hade de sakkunniga, som härefter utredde frågan om förhandlingsrätt för statstjänstemän, ingen större anledning att inlåta sig på ett försök att efter någon annan princip avgränsa tjänstemannakategorierna nedåt, i förhållande till arbetarna (jfr dessa sakkunnigas betänkande SOU 1936: 41 s. 84). Frågan härom togs däremot ånyo upp till prövning av de sakkunniga rörande förhandlingsrätt för kommunala tjänstemän (SOU 1938: 56). Visserligen hade enligt vad de sakkunniga (s. 36) framhålla, deras direktiv inneburit att skapa en förhandlingsordning för sådana kommunala tjänstemän, vilka vore underkastade ämbetsansvar. Emellertid hade de sakkunniga funnit det nödvändigt att också pröva, om den förhandlingsordning som skulle utarbetas borde gälla för andra arbetstagargrupper än som förutsatts vid lämnandet av uppdraget; och detta även om denna omprövning skulle leda till förslag om ändring av FFL. De sakkunniga kommo under sitt arbete till det resultatet, att man kunde tänka sig följande fem alternativ för gruppering av de kommunalanställda i förhandlingsrättshänseende, nämligen

1) Samtliga kommunalanställda hänföras till en grupp.
2) Kommunalanställda med ämbetsmannaansvar hänföras till en grupp och kommunalanställda utan sådant ansvar till en annan. För den senare regleras förhandlingsrätten på samma sätt som för privatanställda.
3) Förhandlingsrätt för kommunala arbetstagare, som anställas av kommunal myndighet i kraft av särskild författning, regleras för sig — övriga falla under FFL.
4) Under 3) upptagen kategoriklyvning förändras så, att blott de, vars anställningsvillkor bestämts i särskild författning, erhålla förhandlingsrätt i en endast för dem gällande förhandlingsordning — övriga hänföras till FFL.
5) Utöver nu angivna grupper kunde en indelning göras med utgångspunkt från att inom kommunerna vissa arbetstagares befattningar upptagits i kommunens lönestat eller tjänsteförteckning. Dessa befattningshavare skulle sålunda utgöra en kategori med särskild förhandlingsordning, medan övriga kommunalanställda skulle hänföras till FFL (betänkandet s. 37).

Efter att ingående ha dryftat de olika alternativens för- och nackdelar stannade de sakkunniga för en kombination av alternativen 2 och 5. Man

föreslog nämligen, att den nya lagen skulle bli tillämplig å kommunala tjänstemän, som vore underkastade ämbetsansvar eller innehade befattningar, upptagna i kommunal lönestat eller tjänsteförteckning (betänkandet s. 45). — Under remissbehandlingen av de sakkunnigas förslag anmärktes från flera håll, att det skulle komma att bero på kommunerna själva, vilka befattningar de ville uppföra på lönestat eller icke med åtföljande möjlighet för kommun att reglera, för vilken personal kollektivavtal skulle få slutas, och att således tillämplighetsområdet för den nya lagen kunde bli mycket ojämnt. Därjämte framhölls att om rätten att sluta kollektivavtal liksom dittills skulle åtfölja förhandlingsrätten, bl. a. en del sjukhuspersonal, som för det dåvarande hade kollektivavtal, torde komma att överföras till området för den nya lagen med dess mera begränsade förhandlingsrätt och med följd att kollektivavtal icke längre finge upprättas för denna personal (prop. 1940: 4 s. 19—29). I propositionen behölls också ämbetsansvaret som gräns (sistnämnda prop. s. 33). ALU hemställde i sitt utlåtande (1940: 25 s. 12) i denna del, att Kungl. Maj:ts förslag måtte bifallas, och detta blev också riksdagens beslut.

I sin framställning i september 1943 till Kungl. Maj:t om vidgad förhandlingsrätt för kommunaltjänstemän framhöll TCO, att den vid ämbetsansvaret dragna gränslinjen icke visat sig ägnad att skapa klarhet, då fråga uppstått, om FFL eller 1940 års lag skulle vara tillämplig. Den konstlade uppdelningen i förhandlingsrättshänseende mellan tjänstemän med ämbetsansvar och sådana utan ämbetsansvar hade i allmänhet icke följts i praktiken, utan för tjänstemän på lönestat förhandlade man enligt 1940 års lag vare sig de vore underkastade ämbetsansvar eller icke. Något socialt motiv att behålla den huvudsakligen teoretiska möjligheten för tjänstemän utan ämbetsansvar att erhålla kollektivavtal förelåge icke heller. I sina yttranden över denna framställning underströko även svenska landskommunernas förbund, svenska landstingsförbundet och svenska stadsförbundet de betydande svårigheter, som i praktiken uppkomme, när olikheten i förhandlingsrättshänseende skulle anknytas till ämbetsansvaret. — I sin framställning till Kungl. Maj:t av den 13 mars 1945 återkom TCO till saken och framhöll därvid, att frågan om vilka grupper av tjänstemän som vore underkastade ämbetsansvar icke reglerats med hänsyn till förhandlingsrätten. Ofta tillhörde tjänstemän med och tjänstemän utan ämbetsansvar samma arbetstagarorganisation, och därigenom framträdde kravet på ett likartat förhandlingsförfarande än starkare. För en sådan organisation vore det önskvärt att kunna föra förhandlingar med motparten angående anställningsvillkoren för hela den tjänstemannagrupp, som vore ansluten till organisationen. — Liknande synpunkter ha även framförts i svenska kommunalarbetareförbundets ovan s. 31 omnämnda framställning den 10 april 1945 till Kungl. Maj:t.

Litteratur:
Larsson: Om kommunaltjänstemän och kommunalarbetare, 1948, s. 187 ff.
Reuterskiöld: Om kommunalanställdas förenings- och förhandlingsrätt samt ämbetsmannaansvar (SST 1938 s. 547 ff).
Sundberg: Några anteckningar till SL 25:22 (SvJT 1928 s. 129 ff).
Sundberg: Kommunala förtroendemäns ansvar (SST 1933 s. 343 ff).
Wetter: Vilka arbetstagare i kommunernas tjänst äro underkastade ämbetsmannaansvar? (SST 1937 s. 171 ff).

Kollektivavtal för stats- och kommunaltjänstemän

Vid 1934 års riksdag var frågan om kommuns rätt att sluta kollektivavtal beträffande tjänstemän föremål för uppmärksamhet i samband med förslag till ändring i 1928 års sjukhuslag (se prop. 1934: 66, motionerna 1934 FK 293 och AK 526, ALU 1934: 13 samt FK:s prot. 1934 nr 18 s. 4 f).[1] Till motionen FK 293 var såsom bilaga fogad en av dåvarande stadsjuristen i Stockholm, numera professorn Halvar Sundberg upprättad promemoria med titeln »I vilken omfattning äger kommun ingå kollektivavtal med sin personal?». I promemorian utgick Sundberg från att ett individuellt arbetsavtal alltid förelåge för de kommunalt anställda befattningshavarna. Innehållet i dessa individuella arbetsavtal reglerades enligt Sundberg antingen genom kollektivavtal eller genom avlönings- eller tjänstereglemente. Härom yttrade Sundberg:

Likheten mellan ett kollektivavtal och ett avlöningsreglemente är, att båda utgöra normkomplex, vilka i följd av det individuella arbetsavtalets tysta eller uttryckliga hänvisning till detta normkomplex reglera rättsförhållandet mellan arbetsgivaren och arbetstagaren. Skillnaden mellan kollektivavtalet och avlöningsreglementet ligger å andra sidan däri, att kollektivavtalet under sin giltighetstid förpliktar arbetsgivaren att vid varje framtida anställande av arbetstagare låta arbetsavtalet regleras av kollektivavtalet; avvikelse från dettas bestämmelser kan allenast ske efter medgivande av medkontrahenten, d. v. s. arbetstagarorganisationen. Avlöningsreglementet däremot kan av arbetsgivaren ensam, när som helst,

[1] Propositionen gick ut på att i sjukhuslagen skulle införas en bestämmelse, att landsting genom förvaltningsutskottet eller i den ordning eljest funnes lämpligt skulle äga att enhetligt reglera avlönings- och arbetsvillkoren för personal vid sådana sjukhus, där landstinget i sista hand helt ansvarade för driftskostnaderna, varvid — sedan dylik reglering skett vare sig genom reglementen eller *genom avtal med personalen* eller på annat sätt — de givna bestämmelserna skulle lända till efterrättelse för vederbörande direktioner och befattningshavare. Förslaget föll 1934. Det togs åter upp 1939 genom prop. 1939: 89 och gick då igenom. Emellertid förklarade departementschefen i sistnämnda proposition (s. 31), att syftet med förslaget icke var att utvidga det område på arbetsmarknaden, där reglering av anställningsförhållandena kunde äga rum genom kollektivavtal, utan endast att i visst hänseende möjliggöra en ökad centralisering av den kommunala sjukhusförvaltningen. Med hänsyn härtill kan förevarande lagbestämmelse — som numera återfinnes i 8 § i 1940 års sjukhuslag — näppeligen antagas äga konstitutiv betydelse när det gäller att avgöra, för vilka kategorier av sjukhuspersonal som anställningsvillkoren må regleras genom kollektivavtal.

ändras eller återkallas oberoende av någon arbetstagarorganisations medverkan. Denna arbetsgivarens makt har visserligen icke någon betydelse för de redan ingångna arbetsavtalen — för dem förblir det gamla avlöningsreglementet normerande, så länge dessa avtal bestå — men anställning av nya arbetstagare kan ske under de villkor, som arbetsgivaren då bestämmer. Kortare uttryckt, vid anställning av nya arbetstagare är kommunen under kollektivavtalets giltighetstid bunden av avtalets bestämmelser, varemot avlöningsreglementet lämnar arbetsgivarens avtalsfrihet obeskuren.

Sundberg gick därefter in på frågan om kommuns möjlighet att sluta kollektivavtal och utvecklade därvid följande uppfattning. Inom området för kommunernas *rent ekonomiska förvaltning* — drätsel-, fastighets- och affärsförvaltningen — kunde något hinder icke föreligga mot att ingå kollektivavtal med befattningshavar- eller kommunalarbetarsammanslutningar. Det kunde nämligen svårligen göras gällande, att en stadskamrerare, en gasverksingenjör, en vaktmästare eller en kommunalarbetare intoge annan ställning till sin arbetsgivare än liknande personal i enskild tjänst. Men vore detta riktigt, då måste också det kommunen företrädande organet äga frihet att nyttja de avtalsformer, som civilrätten erbjöde. Även inom området för kommunens s. k. *självförvaltning*, d. v. s. besörjandet av statliga förvaltningsuppgifter, vore det klart, att kollektivavtal kunde ingås beträffande all personal, som saknade befattningshavarställning, d. v. s. i fråga om alla arbetare i detta uttrycks inskränktare mening. Beträffande den övriga personalen måste gälla, att genom kollektivavtal kunde regleras sådana frågor, som uteslutande tillhörde den ekonomiska förvaltningens område. Å andra sidan måste ett ovillkorligt hinder föreligga mot reglering genom kollektivavtal av samtliga offentligrättsliga moment i personalens ställning. Så snart alltså en gällande författning lade i ett kommunalt organs hand att bestämma över ett visst förhållande, vore varje reglering avtalsvägen av samma förhållande utesluten. Slutligen borde enligt sakens natur gälla, att genom bestämmelser i ett kollektivavtal inskränkning i självförvaltningsmyndigheternas handlingsfrihet aldrig finge ske, därest genom bestämmelserna det behöriga besörjandet av en självförvaltningsuppgift skulle äventyras.

Frågan om möjligheten att sluta kollektivavtal för tjänstemän med ämbetsansvar diskuterades ingående i AD:s dom 1939 nr 7. AD utgick i domen från att man under tjänstemannabegreppet — vilket icke vore i lagstiftningen närmare definierat — kunde inrymma två huvudgrupper av arbetstagare i statlig och kommunal tjänst, nämligen dels en högre grupp, omfattande sådana befattningshavare, som jämlikt 25 kap. SL vore underkastade ämbetsansvar, och dels en lägre grupp, omfattande befattningshavare vilka icke vore underkastade sådant ansvar.

Beträffande den senare gruppen — tjänstemän utan ämbetsansvar — kom AD till det resultatet, att hinder icke förelåge vare sig mot slutande av

kollektivavtal i och för sig eller mot reglering i sådant avtal av frågor om antagande och entledigande eller om skyldigheterna i tjänsten. AD stödde sig därvid på FFL. Enligt 1 § i nämnda lag omfattade lagen sådana arbetstagare i statens eller kommunernas tjänst, som icke vore underkastade ämbetsansvar. Och 4 § i lagen innebure enligt sitt innehåll rätt att påkalla förhandlingar om alla sådana frågor, varom enligt 1 § KAL sådant avtal kunde slutas. FFL måste därför antagas vila på den förutsättningen att förhandlingar, som öppnades enligt lagen, *kunde* resultera i ett kollektivavtal, något som för den behandlade frågans del måste innebära, att statlig eller kommunal myndighet, som förhandlade med tjänstemän, varå lagen vore tillämplig, icke skulle anses vara av principella skäl förhindrad att sluta ett kollektivavtal beträffande någon sådan fråga, som för arbetstagare i enskild tjänst kunde lösas genom kollektivavtal.

Beträffande tjänstemän, som vore underkastade ämbetsansvar, utgick AD från att frågan om kollektivavtals tillåtlighet i och för sig eller beträffande särskilda ämnen icke vore löst genom lagstiftningen — d. v. s. FFL och 1937 års kungörelse. För denna grupp av tjänstemän måste AD alltså bedöma frågan med hänsyn till allmänna offentligrättsliga principer. Domstolen fann det i denna del icke kunna betvivlas, att — därest kollektivavtal icke skulle anses helt uteslutet i fråga om tjänstemän med ämbetsansvar — en reglering genom dylikt avtal dock under alla omständigheter icke kunde ske av frågorna om antagande, entledigande och skyldigheter i tjänsten. Den myndighet, som författningsenligt hade att under eget ämbetsansvar besluta i dylika frågor, vore därvid skyldig att taga hänsyn allenast till vad tjänstens bästa fordrade, och myndigheten kunde icke få genom kollektivavtal binda sin handlingsfrihet och beröva sig möjligheten att förfara på sätt dess ämbetsplikt krävde. — AD framhöll, att det kunde ifrågasättas, huruvida icke i princip samma synpunkter borde vara avgörande även beträffande tjänstemän utan ämbetsansvar, men då på sätt förut anförts frågan om dem finge anses löst genom lagstiftningen, saknade domstolen anledning att gå närmare in på detta problem.

I prop. 1940: 4 med förslag till lag om förhandlingsrätt för kommunaltjänstemän yttrade föredragande departementschefen, statsrådet Möller, bl. a. följande (s. 48 f):

Liksom beträffande statens tjänstemän har man i fråga om de kommunala tjänstemännen att taga hänsyn till, att deras anställningsförhållanden äro av annan karaktär än de arbetstagares, vilka falla under 1936 års lag om förenings- och förhandlingsrätt. Detta torde ytterst sammanhänga med det förhållandet, att en kommun i sin egenskap av arbetsgivare intager en annan ställning än en privat arbetsgivare. En sådan äger i princip full frihet att själv bestämma, huruvida och på vad sätt han vill bedriva en viss verksamhet. För en kommun däremot föreligger förpliktelse att ombesörja vissa för det allmänna nödiga eller nyttiga arbetsuppgifter, och kommunen är därvid mer eller mindre bunden av offentligrättsliga

bestämmelser om det sätt, på vilket dessa uppgifter skola fullgöras. Vad nu sagts har visserligen icke ansetts hindra kommunerna från att anställa en betydande del av sin personal på ungefär motsvarande villkor som de, vilka gälla för huvudparten av arbetstagarna i enskild tjänst. Det oeftergivliga kravet på kontinuitet i det kommunala arbetet synes emellertid fordra, att innehavarna av de ansvarsfullare tjänsterna inom den kommunala förvaltningen anställas i mindre lösliga former än de å arbetsmarknaden eljest vanliga, men att samtidigt möjlighet lämnas öppen för kommunen att vidtaga de jämkningar i anställningsvillkoren som kunna bliva erforderliga för fullgörandet av kommunens offentligrättsliga förpliktelser. På grund av det nu anförda måste en förhandlingsordning för dessa kommunala tjänstemän i väsentlig grad skilja sig från den ordning, som befunnits lämplig att lagfästa, då det gäller statens och kommunernas arbetare samt de i enskild tjänst anställda arbetstagarna. Det av de sakkunniga utarbetade lagförslaget utgår också från, att genom förhandlingsordningens införande något intrång icke skall ske i kommun eller kommunalmyndighet enligt lag eller författning tillkommande beslutanderätt. Mot denna utgångspunkt för lagstiftningen på området har jag icke något att erinra.

Även om sålunda vid förhandlingar kommuner och tjänstemän icke komma att stå mot varandra såsom likaberättigade parter, anser jag mig dock kunna utgå från att de kommunala myndigheterna skola inse, att det ligger i deras eget intresse att aktivt medverka vid förhandlingar med tjänstemännen och att vid besluts fattande taga hänsyn till av dessa framställda motiverade önskemål.

Även RegR har haft anledning att taga ställning till frågan om giltigheten av kollektivavtal för tjänstemän med ämbetsansvar. Detta skedde genom ett utslag den 27 april 1942 (RÅ 1942 ref. nr 25). Omständigheterna i målet voro följande. Stadsfullmäktige i Västerås hade godkänt kollektivavtal för brandmän, slutet mellan staden och två avdelningar av svenska kommunalarbetareförbundet. Brandman är underkastad ämbetsansvar; se ovan s. 33. Kollektivavtalet upptog bestämmelser bl. a. om antagande, befordran, tjänsteåligganden och avlöning. Över stadsfullmäktiges beslut anfördes besvär hos länsstyrelsen, som undanröjde stadsfullmäktiges beslut under motivering att reglering genom kollektivavtal av anställnings-, arbets- och avlöningsvillkor för tjänstemän med ämbetsansvar icke lagligen kunde ske. RegR fann ej skäl att göra ändring i länsstyrelsens utslag.

Socialstyrelsen anförde i sitt yttrande den 7 februari 1945 över TCO:s första framställning till Kungl. Maj:t om en utvidgning av förhandlingsrätten för offentligt anställda följande:

Såsom skäl för den i 1937 och 1940 års författningar genomförda begränsningen av tjänstemännens förhandlingsrätt har åberopats, att tjänstemännen på grund av det allmännas »höghetsrätt» icke kunde betraktas såsom en med vederbörande myndighet likaberättigad part. Det har vidare framhållits, att de statliga och kommunala myndigheterna på grund av sin skyldighet att vid besluts fattande taga hänsyn endast till statens eller kommunens bästa skulle vara förhindrade att genom kollektivavtal binda sin handlingsfrihet.

De sålunda förda resonemangen synas icke övertygande. Beträffande den förra teorien må framhållas, att om de statliga och kommunala myndigheterna antagas

äga en speciell höghetsrätt gentemot sina anställda, denna höghetsrätt rimligtvis borde komma till uttryck icke endast i förhållande till tjänstemän med ämbetsmannaansvar utan även — och kanske framför allt — gentemot arbetare och gentemot tjänstemän utan ämbetsmannaansvar. Likaledes borde, om slutandet av ett kollektivavtal med en organisation av tjänstemän med ämbetsmannaansvar skulle innebära ett otillåtet åsidosättande av myndighetens handlingsfrihet, detsamma gälla även beträffande kollektivavtal med organisationer av arbetare eller av tjänstemän utan ämbetsmannaansvar liksom också beträffande långfristiga enskilda arbetsavtal med arbetstagare av vilken kategori det vara må. Ingen torde heller vilja göra gällande, att ett motsvarande förfaringssätt på den enskilda företagsamhetens område skulle innebära ett åsidosättande av arbetsgivarens intresse.

Straffrättskommittén anförde i sitt ovannämnda betänkande SOU 1944: 69 s. 435 f:

I fråga om ämbetsansvarets återverkan inom arbetsrätten på förhandlingsrätt och giltighet av kollektivavtal bör först undersökas, huruvida såsom princip kan upprätthållas den av regeringsrätten år 1942 intagna ståndpunkten, att ämbetsansvaret i allo utesluter laglig möjlighet till kollektivavtal. Såsom förut nämnts förekomma och tillämpas för närvarande ett flertal till avlöningsförhållanden begränsade kollektivavtal, avseende personal inom kommunerna vilken är underkastad ämbetsansvar, t. ex. brandmän och viss personal vid sjukhus och fattigvårdsinrättningar. Det är visserligen otvivelaktigt att ett kollektivavtal skulle kunna innebära hinder för att fullständigt genomföra ämbetsansvaret, såvitt angår i avtalet meddelade bestämmelser om anställnings- och arbetsvillkor, d. v. s. villkor om antagande, entledigande och skyldigheter i tjänsten. Däremot synes sådant hinder icke kunna föranledas av ett till avlöningsvillkor, d. v. s. det ekonomiska mellanhavandet, begränsat kollektivavtal. Under sådana förhållanden kan det icke anses påkallat att låta ämbetsansvaret medföra ogiltighet av de bestående kollektivavtal i vilka denna begränsning iakttagits. På motsvarande sätt saknas skäl för att antaga, att en utsträckning av ämbetsansvaret till en personalgrupp såsom konsekvens skulle medföra hinder i framtiden för denna personal att sluta kollektivavtal rörande avlöningsvillkor. — — — I princip böra alltså förutsättningarna för förhandlingsrätt enligt 1936 års lag och för den lagliga möjligheten att reglera avlöningsförhållanden genom kollektivavtal bedömas oberoende av ämbetsansvaret. Denna av kommittén förutsatta uppmjukning av den utav regeringsrätten år 1942 intagna ståndpunkten synes kunna genomföras genom förmedling av praxis men bör, därest en sådan utveckling icke skulle komma till stånd, regleras i lagstiftningsväg. Något förslag i detta avseende anser kommittén för närvarande icke påkallat.

I sitt yttrande över straffrättskommitténs betänkande anförde AD:s ordförande bl. a.:

Eftersom kollektivavtalet är ett privaträttsligt institut, bör detsamma naturligen icke för staten eller kommunerna komma till användning i andra fall än då det ställer sig naturligt, att arbetstagarnas anställningsvillkor ordnas i privaträttsliga former. När kommittén förordat användandet av kollektivavtal rörande lönevillkor, har kommittén uppenbarligen tänkt på vissa gränsfall, där det i och för sig icke är onaturligt att anlita dylika former. Men kommitténs uttalande är allmängiltigt och utan egentlig gränsbestämning. Enligt detsamma skulle hinder icke

föreligga att sluta kollektivavtal även för personalgrupper, som stå mycket högt upp i vederbörande tjänsteorganisation, vilket naturligen efter allmänna offentligrättsliga principer skulle vara orimligt. Detta synes mig emellertid visa, att en gränsbestämning är ofrånkomlig för att undvika oklarhet. Frågan är endast var gränsen skall dragas.

Professor Folke Schmidt har kommit in på dessa frågor i en uppsats i FT 1945 s. 121 ff med titeln: »Om kollektivavtal för stats- och kommunaltjänstemän.» Schmidt yttrar härvid bl. a. (s. 134):

Man kan ha delade meningar rörande frågan, hur en blivande lagstiftning (rörande förhandlingsrätt för stats- och kommunaltjänstemän) bör utformas. Straffrättskommittén förordar — efter vad förut nämnts — att kollektivavtal skola tillåtas beträffande avlöningsvillkor, men däremot icke beträffande anställnings- och arbetsvillkor (d. v. s. villkor om antagande, entledigande och skyldigheter i tjänsten). Man kan sätta i fråga om denna linje är hållbar. Det måste ofta bli svårt att draga en gräns mellan avlöningsvillkor, å ena, samt anställnings- och arbetsvillkor, å andra sidan.[1] Så t. ex. kan rätten till semester betraktas både som ett arbetsvillkor och som en förmån som är jämförbar med de egentliga avlöningsvillkoren. Ett annat gränsfall rör rätten till ersättning för övertidsarbete. En viktigare invändning är, att straffrättskommitténs linje icke harmonierar med de grundsatser, som gälla det enskilda anställningsavtalet. Särskilt tydligt framstår detta förhållande, när det gäller kommunala tjänstemän. Kommunen har full frihet att bestämma sina befattningshavares anställnings- och arbetsvillkor, när dessa villkor icke äro reglerade i särskild författning. Tjänstereglementen och instruktioner kunna ge allmänna regler om befattningshavares antagande och entledigande, om arbetstid, skyldighet att fullgöra övertidsarbete, semester, arbetsuppgifter o. s. v. Reglementenas och instruktionernas bestämmelser bli — oavsett deras lämplighet — bindande för kommunerna i den mån de ingå som ett led i de enskilda tjänstemännens arbetsavtal. Utan tjänstemannens samtycke kan kommunen icke ålägga honom vidgade skyldigheter, så länge hans anställning består. Man kan fråga sig, varför en kommun, som har frihet att binda sig på detta sätt, icke skall få intaga samma bestämmelser i ett kollektivavtal.

Kritiska synpunkter på den s. k. höghetsrätten ha slutligen även kommit till uttryck i motionen AK 1948: 176 (s. 10 f).

Stats- och kommunaltjänstemäns stridsåtgärder

1) Kollektivavtalet medför en särskild fredsförpliktelse, angiven i 4 § KAL. I korthet kan denna fredsplikt sägas innebära, att organisation eller enskild arbetsgivare eller arbetstagare, som är bunden av kollektivavtalet, under dess bestånd icke får vidtaga strejk, lockout, blockad eller annan dylik åtgärd i anledning av tvist rörande en fråga, som är löst i avtalet, en

[1] Denna svårighet underströks även av AD:s ordförande i hans ovannämnda yttrande över straffrättskommitténs betänkande.

s. k. rättstvist. Någon dylik fredsplikt föreligger däremot icke för stats- och kommunaltjänstemän, vilkas anställningsvillkor icke äro reglerade genom kollektivavtal utan genom avlöningsreglemente eller särskilt kontrakt. Som påtryckningsmedel i tvister rörande tolkningen av avlöningsreglementet (kontraktet) likaväl som för att framtvinga ändrade bestämmelser (således både i rättstvister och i intressetvister) kunna alltså begagnas stridsåtgärder av olika slag, såsom kollektiv arbetsnedläggelse och anställningsblockad. — Å andra sidan stå för statliga och kommunala befattningshavare i tjänstemannaställning icke fullt ut samma stridsmedel till buds som för arbetare anställda enligt kollektivavtal. Skillnaden hänför sig till strejkvapnet. Vad först angår tjänstemän med *ämbetsansvar* kunna dessa icke avhålla sig från tjänsten utan att göra sig förfallna till straff enligt 25 kap. SL. Enligt stadgad uppfattning gäller detta även om arbetsinställelsen ingår som ett led i en facklig aktion. En tjänsteman med ämbetsansvar, vilken önskar nedlägga arbetet, måste alltså först säga upp anställningen eller, där detta är föreskrivet, söka och erhålla entledigande. Om man kallar nedläggande av arbetet efter kollektiv uppsägning för strejk eller icke torde väsentligen vara en terminologisk fråga. Det synes knappast kunna anföras något bärande skäl varför man icke skulle kunna använda uttrycket strejk även om en sådan aktion (jfr AD 1931 nr 52 och för norsk rätt arbeidstvistloven av 5 maj 1927 § 29 samt ett flertal domar, exempelvis AR D 1916—1917 s. 47). Då rättsverkningarna av en typisk strejk och en arbetsnedläggelse efter massuppsägning kunna vara något olikartade, skall dock i fortsättningen uttrycket strejk undvikas när det gäller att beteckna arbetsnedläggelse efter massuppsägning. Under vilka förutsättningar avsked kan vägras diskuteras nedan under 2).

För de *kollektivavtalsanställda* arbetstagarnas möjlighet att vidtaga kollektiv arbetsnedläggelse åter är i första hand bestämmelsen om 7 dagars varseltid i § 3 a i lagen om medling i arbetstvister aktuell. Åsidosättande av varselbestämmelsen medför emellertid icke, att en eljest lovlig strejk därigenom blir olovlig, utan endast att bötesstraff drabbar den som vidtager arbetsinställelsen. Huruvida uppsägningstiden för de enskilda arbetsavtalen behöver iakttagas, så att varje arbetare som vill deltaga i arbetsnedläggelsen också måste säga upp sitt anställningsförhållande — eller om i vart fall arbetsnedläggelsen måste varslas så lång tid i förväg som motsvarar uppsägningstiden — är en fråga, som lämnar rum för åtskillig tvekan. I litteraturen har man därvid brukat skilja mellan den situation, som föreligger under kollektivavtalets bestånd — stridsåtgärden kan då vara tillåten exempelvis därför att det är fråga om en sympatiåtgärd eller därför att tvisten gäller en i kollektivavtalet icke löst fråga: en intressetvist för vars slitande icke uppställts någon fredsplikt — och det läge, som inträffar sedan kollektivavtalet upphört att gälla. Ett fall av typen stridsåtgärd under kollektivavtalets be-

stånd rörande tjänstemän har förelegat till bedömande i AD 1948 nr 47. *Om* kollektivavtalet kan tolkas så — säger AD i denna dom — att parterna få antagas ha åsyftat, att lovlig stridsåtgärd under kollektivavtalets giltighetstid må tillgripas oberoende av uppsägningstiden för de enskilda arbetsavtalen, följer därav med hänsyn till kollektivavtalets natur att stridsåtgärden ej heller utgör någon kränkning av det enskilda arbetsavtalet. Avgörande för AD:s tolkning av det i rättsfallet tillämpliga kollektivavtalet synes ha varit att detta föreskrev längre uppsägningstid för arbetsgivaren än för arbetstagarna samt att således iakttagande av uppsägningstiderna vid arbetsinställelse skulle medföra olikställighet mellan parterna. Exempelvis skulle en lockout, som proklamerats samtidigt med en strejk, icke kunna verkställas samtidigt med denna. AD ansåg, att en sådan innebörd av uppsägningsbestämmelserna måste antagas vara utesluten, särskilt med hänsyn till de verkningar som skulle inträda, om en ursprunglig konflikt utvidgades genom sympatiåtgärd. På grund härav fann AD, att uppsägningsbestämmelserna icke kunde innebära någon fredsplikt. I litteraturen[1] har i anslutning till denna dom hävdats, att samma grundsats borde gälla i alla fall, där parternas förhållanden äro reglerade av kollektivavtal. Man skulle då säga, att en part genom att godtaga kollektivavtal också erkänt, att motparten kan vara berättigad att vidtaga stridsåtgärd utan att vara bunden av särskilda restriktioner med hänsyn till avtalade uppsägningstider för alla individuella tjänsteavtal. Huruvida det här avsedda rättsfallet kan anses vara på detta sätt prejudicerande är emellertid ovisst. Det har vidare gjorts gällande, att samma betraktelsesätt som det nyss refererade också bör anläggas för det fall, att avtalslöst tillstånd inträtt, sedan ett kollektivavtal upphört att gälla. Huru därmed förhåller sig är emellertid ytterst vanskligt att säga. Visserligen har AD i flera domar (jfr 1929 nr 30, 1931 nr 108, 1932 nr 132, 1933 nr 103 och 1939 nr 61) utgått från att kollektivavtalet även för tid efter dess utlöpande har den verkan, att stridsåtgärd icke bryter anställning; och därav skulle då tänkas följa, att det enskilda arbetsavtalet — såsom ej berört av stridsåtgärden — icke skulle behöva sägas upp. Emellertid ha dessa rättsfall angått arbetare med kort uppsägningstid; och det kan icke utan vidare antagas, att läget är att bedöma på samma sätt för tjänstemän med lång uppsägningstid. För en motsatt uppfattning talar sålunda ett rättsfall, refererat i NJA 1932 s. 11. Beträffande detta rättsfall har å andra sidan gjorts gällande, att det icke bör tillmätas avgörande betydelse, enär fråga där var om befattningshavare (sjöbefäl), för vilka förelåg en tjänsteplikt av speciell natur.

Nu ha behandlats dels befattningshavare med ämbetsansvar och dels arbetstagare anställda enligt kollektivavtal. Det återstår härefter en grupp

[1] Schmidt: Kollektiv arbetsrätt, 1950, s. 197.

av tjänstemän, nämligen de lägre *lönegradsplacerade befattningshavarna utan ämbetsansvar* (t. ex. flertalet kontorsbiträden, sjukvårdsbiträden, ekonomibiträden och vaktmästare). För vissa sådana tjänstemän finnas direkta författningsbestämmelser om arbetsinställelse. Sålunda påträffas i instruktionerna för de statliga kommunikationsverken uttrycklig föreskrift, att tjänsteman, som lägger hinder i vägen för tjänstens punktliga fullgörande genom nedläggande av arbetet, utan att ledighet eller avsked beviljats honom, skall — där han icke kan åtalas för brottet — anses ha gjort sig skyldig till sådant tjänstefel, varå avsättning i administrativ väg kan följa. Det är möjligt, att denna instruktionsbestämmelse får antagas vara ett utflöde av en allmän princip, gällande för alla statstjänstemän, vilka äro underkastade myndighets disciplinära bestraffningsrätt.[1] — Bortsett härifrån lär situationen för lönegradsplacerade stats- och kommunaltjänstemän utan ämbetsansvar i förevarande hänseende vara densamma som för privata arbetstagare, vilka varken ha eller ha haft anställningsvillkoren reglerade genom kollektivavtal. »Här kan man icke utan särskilda skäl antaga, att parterna godtagit principen att lovlig stridsåtgärd må verkställas utan att detta utgör en kränkning av det enskilda arbetsavtalets föreskrifter om uppsägningstid.»[2] Detta skulle då innebära, att vederbörande arbetstagare för att kunna nedlägga arbetet måste säga upp sig och avvakta uppsägningstidens utgång. Statstjänstemän och vissa kommunaltjänstemän (exempelvis folkskollärare och poliser) behöva dessutom sannolikt formligt entledigande. Frågan har dock icke varit föremål för rättslig prövning.

Beträffande stats- och kommunaltjänstemäns rätt att tillgripa anställningsblockad såsom stridsåtgärd i kampen för arbetsvillkoren gäller ingen inskränkning. Blockad av ledig tjänst kan alltså för närvarande tillgripas av en arbetstagarorganisation när helst missnöje yppas med anställningsförhållandena och även om arbetstagarorganisationen godkänt uppgörelse rörande anställningsvillkoren. Utanför det kollektivavtalsreglerade området möter ej heller något hinder i gällande rätt att blockera viss ledig tjänst i syfte att erhålla uppgörelse eller ändring rörande anställningsvillkoren för *annan* tjänst, denna må för tillfället vara besatt eller icke.

2) Av det nu anförda framgår, att tjänstemän med ämbetsansvar icke kunna strejka under anställningens bestånd och att detsamma sannolikt måste anses gälla även för övriga statstjänstemän. Hur saken ställer sig för kommunaltjänstemän utan ämbetsansvar är ovisst. Det är därför i detta sammanhang av synnerligt intresse att klargöra, under vilka förutsättningar

---

[1] Se betänkande om statstjänstemäns ställning vid arbetskonflikter (SOU 1939: 19) s. 22.

[2] Schmidt: Kollektiv arbetsrätt, 1950, s. 197. Jfr Conradi i SvJT 1951 s. 362 och Bergström i SvJT 1951 s. 625.

stats- och kommunaltjänstemän enligt gällande rätt kunna mot arbetsgivarens önskan bringa anställningen till upphörande.

För kommunalanställda tjänstemän med fastställd uppsägningstid torde spörsmålet vara enkelt att besvara. De måste i likhet med motsvarande arbetstagare på den privata arbetsmarknaden, om icke särskilda omständigheter föreligga, ha rätt att lämna anställningen, sedan de sagt upp sig och avvaktat uppsägningstidens utgång. Att en för viss tid förordnad kommunaltjänsteman har rätt att lämna anställningen, när tiden för förordnandet gått till ända, är också otvivelaktigt. Men i övrigt är stats- och kommunaltjänstemännens ställning i förevarande hänseende mycket oklar. Frågan kompliceras i synnerhet därav, att för alla statstjänstemän och en del kommunaltjänstemän — exempelvis folkskollärare och poliser — kräves formligt entledigande, innan de ha rätt att lämna tjänsten.

En ledande synpunkt synes rimligen böra vara, att en viss jämvikt eller ömsesidighet mellan parterna i anställningsförhållandet bör eftersträvas eller, uttryckt med andra ord, att en större trygghet i anställningen för befattningshavaren bör motsvaras av en större skyldighet för honom att mot sin vilja kvarstå i tjänsten i arbetsgivarens intresse. Vidare torde man sannolikt enligt svensk rätt böra antaga, att syftet med avskedsansökningen är irrelevant. Det skulle sålunda sakna betydelse, huruvida begärt entledigande avser att tillgodose ett tjänstemannens individuella intresse eller om det utgör ett led i en organiserad kollektiv aktion.

I det följande skall till en början behandlas statstjänstemännens ställning i förevarande hänseende.

Extra ordinarie och extra tjänstemän samt aspiranter kunna, om de förordnats tillsvidare, vilket är det regelmässiga, formellt sett[1] entledigas när som helst och av vad anledning som helst (således alldeles oberoende av fel eller försummelse å deras sida), endast med den begränsningen att i vissa fall uppsägningstid skall iakttas (Saar § 15). Denna svagt skyddade ställning för befattningshavaren bör rimligen motsvaras av en rätt för honom att — där så är föreskrivet med iakttagande av vederbörlig uppsägningstid — vinna entledigande från befattningen. Det har gjorts gällande, att denna princip skulle kunna tänkas genombrytas av en annan, nämligen att entledigande skulle kunna vägras, om detta skulle försätta staten i ett nödläge. Det saknas emellertid icke förespråkare för en motsatt uppfattning. Det lär väl också kunna ifrågasättas, om icke den omständigheten att numera i avlöningsreglementet föreskrivits, att tjänsteman som önskar avgå skall säga upp sig viss tid i förväg, tyder på att entledigandet endast skulle vara en formsak, som anses erforderlig bl. a. för att otvetydigt fastslå, att det särskilda ämbetsansvaret enligt 25 kap. SL därefter icke föreligger.

Vad nu sagts om tillsvidare-förordnandet torde gälla även för anställ-

[1] Jfr dock MO:s ämbetsberättelse 1946 s. 298.

ningsformen »förordnande tills vidare under högst ett (två o. s. v.) år». Denna anställningsform begagnas numera regelmässigt för extra underläkare vid statens kroppssjukhus. Förordnande (enbart) på viss tid för icke ordinarie personal torde numera förekomma endast i undantagsfall. Vilken möjlighet att avskeda en på dylikt sätt anställd befattningshavare respektive vilken rätt han själv har till entledigande oaktat tiden för förordnandet icke gått till ända är oklart.

Vad åter angår fullmaktshavare — utom förtroendeämbetsmän — och innehavare av konstitutorial kunna sådana tjänstemän i allmänhet avskedas endast på grund av tjänstefel (härvid bortses från pensioneringssituationerna). Denna relativa trygghet i anställningen synes rimligen böra motsvaras av — förutom skyldighet för befattningshavaren att vid begäran om entledigande iakttaga skälig ansökningstid — den modifikationen i rätten till entledigande, att avsked icke behöver beviljas, om (eller kanske snarare så länge) det skulle försätta staten-arbetsgivaren i ett nödläge. Vilka fordringar som skola ställas på situationen för att den skall kunna betecknas som nödläge torde få avgöras från fall till fall. Synpunkter som därvid kunna beaktas äro graden av verksamhetens samhällsviktighet och svårigheten att erhålla kompetent efterträdare.

En förtroendeämbetsman med fullmakt — exempelvis en landshövding — kan enligt 35 § RF entledigas, närhelst rikets tjänst det fordrar. Måhända bör denna rättighet å statens sida motsvaras av en rätt för ämbetsmannen att när han så önskar — möjligen efter skälig ansökningstid — erhålla entledigande. Här skulle i så fall nödlägesynpunkterna icke kunna anföras gentemot befattningshavaren.

För vissa ämbetsmän, som enligt 35 § RF äro att anse som förtroendeämbetsmän — exempelvis cheferna för medicinal- och byggnadsstyrelserna samt för kommunikationsverken — begagnas emellertid icke anställningsformen fullmakt, utan de erhålla förordnande på viss tid och äro i den egenskapen ordinarie (se Saar § 2). Vissa andra högre ämbetsmän — exempelvis statssekreterare — äro till sin typ förtroendeämbetsmän, ehuru icke omnämnda i 35 § RF; de anställas med förordnande tills vidare (Saar § 2). Det torde ligga i sakens natur, att ämbetsmän av dessa båda kategorier kunna entledigas, när Kungl. Maj:t finner att rikets tjänst så kräver. Liksom beträffande landshövdingarna (ovan) lär man mot bakgrunden härav kunna ifrågasätta, om de icke själva ha en motsvarande rätt att avgå när de så önska, även om detta skulle försätta staten i ett nödläge.

Det finns emellertid även vissa andra ordinarie befattningshavare, förordnade på viss tid[1] (t. ex. vissa chefstjänstemän) eller tills vidare (exempelvis

[1] Med dessa synas i detta sammanhang böra jämställas vissa befattningshavare, förordnade med »begränsad anställningstid». Hit höra exempelvis vissa professorer.

byråchefer för lagärenden i regel). Av dessa torde de tills vidare förordnade i nu ifrågavarande hänseende i stort sett böra jämställas med de icke-ordinarie tjänstemännen — dock med det påpekandet att för dessa tillsvidareförordnade ordinarie befattningshavare icke gäller någon uppsägningstid och att de följaktligen vid sin begäran om entledigande lära få iakttaga skälig ansökningstid. Beträffande de på viss tid förordnade ordinarie befattningshavare, som icke äro förtroendeämbetsmän, lär rätten till entledigande i viss mån sammanhänga med frågan vilken mening man hyser om förordnandets natur. Antager man att också ett dylikt förordnande kan av statenarbetsgivaren när som helst återkallas, måste konsekvensen rimligen kräva, att även tjänstemannen i princip har rätt att när han så önskar bli entledigad. Men även om man utgår från att staten genom visstidsförordnandet bundit sig att låta anställningen fortbestå under den tid som bestämts i förordnandet, behöver därav icke med nödvändighet följa, att icke tjänstemannen skulle äga rätt att erhålla entledigande från förordnandet. Det har sålunda gjorts gällande, att dessa tjänstemän i nu ifrågavarande hänseende måste jämställas med innehavare av fullmakt och konstitutorial och att de följaktligen måste ha en ovillkorlig rätt att avgå, så snart icke ett nödläge lägger hinder i vägen. Det naturliga betraktelsesättet torde dock vara att parterna å ömse sidor äro bundna för den i förordnandet avsedda tiden.

Beträffande kommunaltjänstemännens rätt att erhålla entledigande lära, där icke särskilda bestämmelser i sådant hänseende äro meddelade i författningar som reglera anställningsförhållandet, allmänna civilrättsliga regler vara tillämpliga. Beträffande befattningshavare förordnade tills vidare torde man sålunda få anse att, om föreskrifter angående uppsägningsrätt och uppsägningstid undantagsvis icke skulle ingå i anställningsvillkoren, rätt att lämna anställningen efter skälig uppsägningstid tillkommer den anställde. Det är dock möjligt, att i vart fall för befattningshavare tillsatta av offentlig ämbetsmyndighet i nu ifrågavarande hänseende måste anses gälla i stort sett samma regler som för statstjänstemän och att följaktligen ett krav på entledigande från sådana tjänstemäns sida skulle kunna mötas med ett åberopande av nödlägesynpunkter. Frågan har varit aktuell, när det gällt polisen (se prop. 1947: 326).[1] Vad åter angår tjänster tillsatta genom förordnande på viss tid kan det ifrågasättas huruvida icke, därest särskilda hållpunkter saknas för ett annat bedömande, ett sådant förordnande bör binda både kommunen-arbetsgivaren och den anställde för den tid förord-

[1] Hösten 1951 sökte ett antal extra poliskonstaplar i Stockholm — vilka samtliga varit anställda vid polisväsendet mera än två år i följd; jfr 20 § polisreglementet — entledigande i samband med en lönetvist. Polismästaren vägrade dem avsked under åberopande av att bifall till ansökningarna skulle föranleda ett nödläge i fråga om möjligheterna att nödtorftigt upprätthålla ordning och säkerhet inom polisdistriktet. Ett par av konstaplarna klagade hos överståthållarämbetet, som emellertid fastställde polismästarens beslut. Ärendet är nu efter besvär beroende på Kungl. Maj:ts prövning.

nandet avser (jfr stadsjuristens i Stockholm yttrande över 11 § 1 mom. i förslaget till nytt tjänstereglemente för Stockholm; se ock nedan s. 74 not 2).

3) I sitt ovan (s. 30) nämnda utlåtande den 7 februari 1945 över TCO:s framställning i september 1943 till Kungl. Maj:t om vidgad förhandlingsrätt för kommunalanställda tjänstemän uttalade socialstyrelsen:

Den djupast liggande grunden till den gällande begränsningen i tjänstemännens förhandlingsrätt har måhända varit en önskan att undvika arbetsstrider inom dessa tjänstemäns verksamhetsområde. Beträffande detta spörsmål må framhållas, att rätten att vidtaga stridsåtgärder icke torde utgöra någon ofrånkomlig konsekvens av rätten att såsom likaberättigad part förhandla och sluta kollektivavtal. De i 25 kap. SL stadgade straffen för tjänsteförsummelse skulle sålunda icke behöva påverkas av att tjänstemännen tillerkännas full förhandlingsrätt. I den mån på den statliga eller kommunala förvaltningens område föreligger behov av ett förbud mot stridsåtgärder eller av särskilda inskränkningar i rätten att vidtaga sådana åtgärder, torde möjlighet icke heller saknas att genom lagstiftning eller genom bestämmelser i kollektiva eller enskilda arbetsavtal tillgodose ett dylikt behov. För den händelse restriktiva bestämmelser i detta hänseende skulle befinnas erforderliga, synes det emellertid även böra undersökas, i vad mån särskilda föreskrifter påkallas för att garantera, att de därav drabbade tjänstemannagrupperna likväl erhålla skäligt medinflytande vid fastställandet av anställnings-, arbets- och avlöningsvillkoren.

I detta hänseende gav AD:s ordförande i sitt yttrande över straffrättskommitténs betänkande uttryck åt en delvis avvikande uppfattning. Han anförde sålunda:

Historiskt och även rättsligt framstår kollektivavtalet såsom ett fredsslut efter strid eller såsom en avveckling av en intagen uppmarschställning till strid. Kollektivavtalets fredsfunktion är ett av dess mest utmärkande kännetecken. Det är därför ägnat att medföra en betänklig begreppsförvirring, om man öppnar en möjlighet att sluta kollektivavtal — låt vara endast beträffande lönefrågor — för personal med ämbetsansvar, eftersom här rätt till stridsåtgärder är utesluten. Och en sådan oklarhet saknar ingalunda sina risker. Kunskapen om sambandet mellan stridsåtgärder och kollektivavtal är synnerligen levande i de vidaste kretsar, samtidigt som kunskapen angående ämbetsansvarets omfattning och innebörd säkerligen alltid kommer att vara ringa. Ett genomförande av kommitténs tanke är därför ägnat att skapa den missuppfattningen, att eftersom kollektivavtal må slutas, så får också strid föras om dess innehåll: på frågorna om ämbetsansvarets existens och innebörd anser man sig icke behöva reflektera.

I sin förnyade framställning den 14 mars 1945 till Kungl. Maj:t om revision av stats- och kommunaltjänstemännens förhandlingsrätt hemställde TCO att även frågan om vilka stridsåtgärder som i framtiden borde tillkomma dessa tjänstemän skulle upptagas till förutsättningslös prövning. Vad anginge gällande rätt anförde TCO, att SL:s bestämmelser om ämbetsansvar ansetts medföra förbud mot strejk men att det vore tämligen oklart, vilka andra stridsåtgärder ifrågavarande tjänstemän ägde rätt att tillgripa.

I flera uppmärksammade fall på senare tid ha konflikter berörande stats- och kommunaltjänstemän förekommit. Då konflikt av denna art sommaren 1947 hotade inom polisväsendet — på grund av svårigheter att nå resultat i de förhandlingar, som fördes mellan svenska stadsförbundet och svenska polisförbundet om normerande bestämmelser för polispersonalens avlöning i de till stadsförbundet anslutna kommunerna — beslutade riksdagen på Kungl. Maj:ts förslag (prop. 1947: 326) en provisorisk, till ett år begränsad lag om polisverksamhetens upprätthållande i vissa fall. Enligt denna lag kunde statsverket övertaga polisen i polisdistrikt där brist på polispersonal rådde eller befarades. Dåvarande eller tidigare befattningshavare vid polisen kunde i sådant fall åläggas att som tjänsteplikt uppehålla befattning som polisman i distriktet. Avlöning skulle utgå i enlighet med vad Kungl. Maj:t förordnade. — Hösten 1951 i samband med hotande sjuksköterskekonflikt avlämnades till riksdagen proposition (1951 nr 212) med förslag till lag om obligatorisk skiljedom och tjänsteplikt för sjukhuspersonal. Sedan uppgörelse i konflikten kommit till stånd, återkallades emellertid propositionen.

I januari 1948 insände överståthållarämbetet till Kungl. Maj:t en framställning från stadsfullmäktige i Stockholm med begäran om utredning av frågan om samhällets skydd mot illojalitet från dess anställdas sida (jfr nedan s. 76). Därvid uttalade överståthållarämbetet i särskilt yttrande följande:

Vidare böra i lag regleras de spörsmål, som sammanhänga med konflikter rörande löne- och anställningsförhållanden. Att fast anställda statliga befattningshavare icke äga nedlägga arbetet torde få anses fastslaget i gällande författningar. Det förtjänar härvid omnämnas, att dåvarande statsministern Per Albin Hansson i uttalande till statsrådsprotokollet den 31 december 1934 vid tillsättande av den s. k. mammututredningen förklarade, att »där tjänstemannaställning tillkomme de anställda, äro arbetsinställelser förbjudna». Mot tryggheten i anställningen har nämligen ansetts böra svara en skyldighet för befattningshavaren att icke utan tillstånd lämna sin tjänst. Trygghet i anställningen synes emellertid icke vara tillförsäkrad de kommunala befattningshavare å vilka 25 kap. SL är tillämpligt. Såväl denna fråga som även den att trygga kontinuiteten i de kommunala verksamhetsgrenarna, t. ex. hälso- och sjukvård, belysningsväsen och renhållning, där en arbetsinställelse är för det allmänna av vida allvarligare art än inom åtskilliga grenar av den civila statliga administrationen, bör göras till föremål för närmare utredning.

Till sina verkningar likartad med en arbetsnedläggelse är den sedan några år tillbaka förekommande företeelsen, att ett ämbetsverk eller en allmän verksamhetsgren förklaras i blockad för ny arbetskraft. Hittills har saken i regel kunnat lösas förhandlingsvägen, men i längden lära statsmakterna icke kunna undgå att genom lagstiftning förhindra, att statlig eller kommunal verksamhet på antytt sätt lamslås. Tidsförhållandena torde, trots den olust och den tvekan till handling, som kan förväntas, tvinga till att nu rådande förbud att nedlägga arbetet till sist får utsträckas till att gälla blockad mot vissa tjänster, även i sådan maskerad form därav som den att endast *en* och av vederbörande organisation utsedd aspirant för varje gång anmäler sig till en ledig tjänst.

Frågan om stats- och kommunaltjänstemäns rätt att tillgripa stridsåtgärder har även berörts i de ovan (s. 31) nämnda motionerna till 1948 års riksdag om vidgad förhandlingsrätt för dessa tjänstemän. I motionen AK 176 framhölls sålunda, att vid den begärda revisionen ett huvudintresse anknöte sig till frågan om den trygghet man kunde vinna mot arbetsnedläggelser, vilka i åtskilliga fall skulle komma att beröra för samhället viktiga funktioner, varjämte påpekades att SL:s stadganden om ämbetsbrott visserligen lämnade skydd mot öppen arbetskonflikt i form av strejk men att konflikt erfarenhetsmässigt kunde taga andra, i längden lika så kännbara former. I fortsättningen pekades på vissa möjligheter som stode till buds för att lösa en tjänstemannakonflikt, nämligen vidgad förhandlingsrätt — eventuellt under medverkan av ett organ av samma natur som den på den privata arbetsmarknaden verkande s. k. arbetsmarknadsnämnden (se nedan s. 56) eller ock i de former, som anvisades i 3 kap. i FFL — eller skiljemannaförfarande.

Litteratur:

Bergström: Kollektivavtalslagen, 1948, s. 108.
Larsson: Om kommunaltjänstemän och kommunalarbetare, 1948, s. 262 ff.
Malmgren: Sveriges författning II, s. 175 ff.
Rytkölä: Om tjänstemannastrejk från finsk förvaltningsrättslig synpunkt (StvT 1948 s. 160 ff).
Schmidt: Kollektiv arbetsrätt, 1950, s. 194 ff.
Schmidt i SvJT 1949 s. 740 f (rättsfallsöversikt).
SOU 1935: 18 (förslag till lag om arbetsavtal) s. 185, 204, 206 och 218.
Sundberg: Underläkarnas uppsägningsrätt (Svenska läkartidningen 1946 s. 2643 ff).
Törngren: Läkarekonflikten ur rättslig synpunkt (FT 1940 s. 304 ff).
Undén: Kollektivavtalet enligt gällande svensk rätt, 1912, s. 216 ff.
Undén, anmälan av Paal Berg, Arbeidsretten, i TfR 1930 s. 459 f.

Samhällsfarliga konflikter

1) Utredningar och reformförslag före 1938 års huvudavtal

I början av 1926 tillkallade Kungl. Maj:t en niomannadelegation, den s. k. arbetsfredsdelegationen, bestående av tre representanter för vardera LO och SAF samt tre opartiska personer, med uppdrag att undersöka olika frågor rörande arbetsfreden. Undersökningen skulle bl. a. omfatta de ömtåliga frågorna om olika blockad- och bojkottmetoders tillåtlighet samt möjligheterna för skiljedomsinstitutets införande även i andra tvister än rättstvister. Sedan emellertid LO:s tre representanter i delegationen i början av 1927 förklarat sig förhindrade att taga vidare del i delegationens arbete, upphörde delegationen med sitt arbete. Vissa specialutredningar, som dele-

gationen lät utföra, ha framlagts i SOU 1927: 4. Publikationen innehåller bl. a. en historik över lagstiftning och reformförslag rörande medling och skiljedom i arbetstvister fram till och med 1926 års riksdag samt en översikt över utländsk lagstiftning om medling och skiljedom i arbetstvister.

I mitten av 1927 tillsatte Kungl. Maj:t en ny kommitté — 1927 års arbetsfredssakkunniga — för att utreda spörsmålet om arbetsfred vid statens och kommunernas arbeten. Vid denna utredning borde beaktas möjligheten att komma fram till enhetliga kollektivavtal med utbyggd förhandlingsordning. I slutet av 1932 hemställde kommittén att bli befriad från sitt uppdrag och åberopade därvid, att avtalsförhållandena vid statens och kommunernas företag utvecklats i den riktning, som i direktiven angivits såsom önskvärd. Kommitténs hemställan bifölls.

I en rad riksdagsmotioner under 1930-talet (FK 148 och AK 287, FK 154 och AK 340, FK 149 och AK 289 samt FK 242 och AK 497, alla för 1934 och parvis likalydande; FK 179 samt de likalydande FK 253 och AK 439 för 1935; FK 154 och AK 368 samt FK 269 och AK 584, alla för 1936 och parvis likalydande; FK 170 och AK 350 för 1937, likalydande; ävensom FK 179 och AK 287 för 1938, likalydande; jfr slutligen FK 43 och AK 91 för 1939, likalydande) framfördes yrkanden om att åtgärder måtte vidtagas för att säkra arbetsfreden på särskilt samhällsviktiga verksamhetsområden, i synnerhet där arbetet bedreves av stat och kommun. Därvid framfördes tanken att på dylika områden stridsåtgärder borde helt eller delvis förbjudas och intressekonflikter i stället lösas genom obligatorisk skiljedom. I några motioner underströks vikten av att ett dylikt skiljedomsförfarande icke improviserades i en uppkommen konfliktsituation utan vore förberett genom en beredskapslagstiftning. Redan tillvaron av en dylik lagstiftning skulle måhända verka återhållande på stridigheterna. Vidare krävdes obligatorisk medling i intressekonflikter, som berörde stat eller kommun, och ifrågasattes, om icke beträffande anläggningsarbete, som avsåge att tillgodose ett allmänt intresse — exempelvis ett sjukhusbygge — och som icke tålde uppskov, kunde föreskrivas, att ingånget kollektivavtal skulle gälla, till dess arbetet vore slutfört. I flera motioner påyrkades laglig reglering av omröstningsförfarandet, eventuellt syftande till att kvalificerad majoritet skulle erfordras för att medlingsförslag skulle anses förkastat. Slutligen framhölls, att när ingripande krävdes beträffande intressekonflikter av samhällsfarlig natur, det måste undersökas, under vilka betingelser samhällsfarlighet i nu ifrågavarande hänseende skulle anses föreligga. Det borde därvid utredas, om enbart hänförligheten till vissa nödvändiga samhällsfunktioner — försörjning med livsmedel, vatten, gas och elektricitet m. m. — borde vara avgörande eller om hänsyn också måste tagas till konfliktens omfattning och långvarighet.

I slutet av december 1934 tillkallade Kungl. Maj:t tre sakkunniga — över-

ståthållaren Torsten Nothin, tillika ordförande, disponenten Elof Ericsson och redaktören Frans Severin — för att verkställa en förberedande utredning angående ingripanden från samhällets sida på vissa samhällsområden (folkförsörjning och arbetsfred). Denna kommitté avgav betänkande i slutet av 1935 (SOU 1935: 65 och 66). Ett par avsnitt av betänkandet (SOU 1935: 65 s. 115—118 och 124—125) äro ägnade åt frågan om förbud mot s. k. samhällsfarliga konflikter. Kommittén framhåller där inledningsvis, att det är ytterst svårt att finna en tillfredsställande definition på vad som avses med en samhällsfarlig konflikt. Man kan icke ens utan vidare utgå från att arbetskonflikter riktade mot stat eller kommun såsom arbetsgivare alltid äro samhällsfarliga. Ett bättre kriterium är möjligen att som utgångspunkt välja de ändamål, som verksamheten avser att tillgodose, och därvid räkna med att om arbetsavtalet icke avser att tillgodose något arbetsgivarens ekonomiska intresse, arbetsinställelsen i regel får anses beröra mera omedelbart viktiga samhälleliga funktioner. Med denna utgångspunkt skulle man komma fram till den ståndpunkten, att en konflikt skulle anses samhällsfarlig, när den hotar exempelvis polis-, brand- och renhållningsväsen samt sjukhus och i regel också när fråga är om kommunala anläggningar för belysning, kraft och distribution av vatten och gas m. m. Nära jämförliga med dessa verksamhetsområden äro de statliga post- och telegrafverken, medan det är mera tveksamt om hit kunna hänföras statens järnvägar och statens vattenfallsverk. Vad härefter angår frågan om vilka åtgärder som kunna vidtagas för att förhindra arbetsnedläggelser inom företag av ovan angiven art synes en möjlighet som man bör undersöka vara att bereda de anställda tjänstemannaställning. I så fall komma arbetsnedläggelser, som vidtagas utan att de anställda i vederbörlig ordning erhållit avsked från sin tjänst, att bli straffbara såsom tjänstefel under förutsättning att verksamheten bedrives av staten eller kommun eller kommunal samfällighet.[1] En annan väg kunde vara att tillskapa enhetliga löneregelmenten — i vad gäller kommunerna underställda statlig myndighets prövning — och garantera efterlevnaden genom ett lagstadgat förbud mot stridsåtgärder, försett med lämpliga sanktioner. En tredje utväg är att avtalsvägen söka få till stånd en förhandlingsordning som gäller för längre tid än ett vanligt kollektivavtal och innehåller förbud mot arbetsinställelser och regler för hur intressekonflikter skola biläggas. Skulle trots allt en konflikt uppstå inom de arbetsområden, varom nu är fråga, bör det finnas en beredskapslagstiftning — möjligen i form av en fullmaktslag — för att snabbt kunna ingripa mot konflikten. Olika medel kunna därvid begagnas, såsom att tvångsvis förlänga dittills gällande kollektivavtal, förläna kollektivavtalets verkan åt avgivet medlingsförslag eller gå till obligatorisk skiljedom. I samtliga fallen bör därjämte åt Kungl. Maj:t meddelas befogenhet att förbjuda arbetsinställelse. Om staten emellertid

[1] Jfr s. 42—45.

på detta sätt förbjuder intressestrider för vissa grupper av arbetstagare, bör också rättvisligen tillses, att dessa grupper komma i åtnjutande av sin skäliga anpart av det allmänna välståndets tillväxt. Det bör därvid ske en avvägning i förhållande till jämförliga arbetstagare på den fria marknaden, så att de statliga och kommunala arbetstagargrupper, vilka berövas fördelen av tillgång till strejkvapnet, erhåller en så mycket bättre ställning i löne- och andra hänseenden som betingas av denna förlust, varvid dock den större säkerhet, som tjänst hos stat och kommun innebär, icke bör förbises. Betänkandet utmynnar i dessa delar i förslag om dels utredning, huruvida och i vilken omfattning arbetskonflikter kunna förhindras i sådana fall, där verksamheten icke avser att i främsta rummet tillgodose ett arbetsgivarens ekonomiska intresse, och dels utarbetande och framläggande av förslag till beredskapslagstiftning enligt de i betänkandet angivna riktlinjerna.

I samband med utredningen om tredje mans rätt till neutralitet i arbetskonflikter aktualiserades frågan om begränsning av befogenheten att *besluta* om vidtagandet av stridsåtgärd, och då särskilt blockader. Den s. k. trettonmannakommissionen — som tillsattes enligt Kungl. Maj:ts bemyndigande i början av 1934 för att överarbeta ett av professor Ragnar Bergendal utarbetat lagutkast avseende tredje mans rätt till neutralitet i arbetskonflikter m. m. — tog i sitt betänkande (SOU 1934: 16) upp tanken på att åstadkomma en koncentration till de ansvariga organisationsledningarna i fråga om användandet av stridsåtgärder i allmänhet och de farliga blockad- och bojkottvapnen i synnerhet (s. 30—34 i betänkandet). Kommissionen föreslog, att blockad eller bojkott endast skulle få igångsättas av förening, i vars verksamhet inginge att företaga sådan åtgärd. Där flera föreningar vore sammanslutna till en huvudorganisation, skulle endast huvudorganisationen få vidtaga åtgärden. För att äga rätt att proklamera blockad eller bojkott skulle förening därjämte i regel vara skyldig att i förväg ha hos länsstyrelsen nedsatt säkerhet (bestämd till minimum 5 000 och maximum i regel 50 000 kronor) för det skadestånd, som kunde åläggas föreningen, därest det befanns att stridsåtgärden var otillåten. Överträdelse av vad sålunda stadgats föreslogs skola straffbeläggas. Kommissionens förslag i denna del vann gillande av det övervägande flertalet av de myndigheter och sammanslutningar, som hördes över förslaget. LO avstyrkte emellertid förslaget härutinnan, och i den proposition (1935: 31), varigenom lagstiftningskomplexet om tredje mans rätt m. m. förelades riksdagen, hade dessa s. k. behörighetsregler uteslutits (se s. 54—56 i prop.). Andra lagutskottet återinförde visserligen i sitt utlåtande behörighetsreglerna i huvudsaklig överensstämmelse med kommissionens förslag, men hela frågan om lagstiftning angående tredje mans rätt m. m. föll vid kammarbehandlingen.

Kommittén angående privatanställda avgav i slutet av 1935 betänkande

med förslag till lag om förenings- och förhandlingsrätt (SOU 1935: 59). Förhandlingsrätten var enligt detta förslag konstruerad på det sättet, att man dels givit en allmän föreskrift om förhandlingsrätt utan att uppställa någon påföljd vid överträdelse av densamma, dels ock meddelat bestämmelser om ett särskilt förfarande för förhandlingsrättens realiserande tvångsvis genom en särskild förhandlingsapparat i sådana fall, då något resultat icke kunde nås på annat sätt. Under detta särskilda förhandlingsförfarande förelåge fredsplikt för därav berörda parter. Tillämpligheten av den särskilda förhandlingsproceduren gjordes emellertid beroende av särskild förhandsanmälan till statlig myndighet om villighet att vara underkastad förfarandet. Man tänkte sig uppenbarligen, att institutet kunde bli av värde för en del tjänstemannaorganisationer, som därmed ville markera sin ställning av att icke vara kamporganisationer. Förslaget i denna del avstyrktes emellertid i stor utsträckning under remissbehandlingen, och departementschefen upptog i den proposition, som föranleddes av betänkandet (prop. 1936: 240), icke några bestämmelser om ett dylikt speciellt förhandlingsförfarande. Andra lagutskottet återgick emellertid i sitt utlåtande (1936: 58) till kommitténs tanke, och riksdagen följde utskottet. FFL kom följaktligen att innehålla ett särskilt kapitel — kap. 3 — om förhandlingsrätts utövande i vissa fall. Kapitlet blir tillämpligt, när huvudorganisation av arbetstagare påkallar detta genom anmälan till socialstyrelsen. Kan i tvist, däri sådan organisation eller en underavdelning av densamma är inblandad, enighet icke nås vid förhandling mellan parterna, tillsätter socialstyrelsen en opartisk ordförande eller om så behövs en förlikningskommission för att lösa tvisten. Lyckas ej ordföranden (kommissionen) ena parterna, skall försök göras att förmå parterna att gå till skiljedom i vanlig bemärkelse, d. v. s. med åtagen skyldighet att underkasta sig skiljedomen. Lyckas ej heller detta, skall, under förutsättning att saken icke hör under domstol, ett särskilt konsultativt skiljedomsförfarande äga rum, d. v. s. parterna erhålla genom skiljenämnden ett förslag till tvistens lösning, vilket de emellertid äga att förkasta. Under förfarandet råder fredsplikt; först viss tid efter förkastande av skiljenämndens förslag till tvistens lösning får stridsåtgärd vidtagas. Överträdelse medför skadeståndsskyldighet.

Införande av denna speciella förhandlingsprocedur måste sägas ha haft viss betydelse för eliminerande av risken för samhällsfarliga konflikter. Bland de organisationer som underkastat sig 3 kap. i lagen återfinnes åtmistone en, som omfattar medlemmar sysselsatta på ett område, där en konflikt i regel måste betecknas som »samhällsfarlig», nämligen Sveriges farmacevtförbund.

2) 1938 års huvudavtal och andra avtalsbestämmelser m. m.

Den 20 december 1938 upprättades mellan SAF och LO ett *huvudavtal,*

innehållande regler angående dels ett stående förhandlingsorgan mellan de avtalsslutande organisationerna — den s. k. arbetsmarknadsnämnden — dels en enhetlig förhandlingsordning för alla tvister om arbetsvillkor, således både rättstvister och intressetvister (med lokala och centrala förhandlingar), dels förfarandet vid avskedande och permittering, dels utmönstring av vissa ekonomiska stridsåtgärder (i nära anslutning till vad som föreslagits i ovannämnda prop. 1935: 31) och dels behandling av konflikter berörande samhällsviktiga funktioner. Beträffande sistnämnda spörsmål gäller huvudavtalet omedelbart som kollektivavtal mellan parterna. I övrigt får huvudavtalet kollektivavtals natur först i och med att det antages såsom kollektivavtal av de till huvudorganisationerna anslutna särskilda förbunden. Huvudavtalets parter ha åtagit sig att verka för att avtalet på detta sätt skall antagas av förbunden, och så har också skett i stor utsträckning. I huvudavtalets kap. III (om uppsägning av arbetsavtal och permittering m. m.) vidtogos vissa ändringar 1947.

Den del av huvudavtalet, som i detta sammanhang i första hand intresserar, är kap. V, som innehåller regler för behandling av konflikter berörande samhällsviktiga funktioner. Parterna ha där överenskommit, att de på begäran av endera organisationen *eller av offentlig myndighet eller annat därmed jämförligt organ* som företräder ett allmänt intresse, skola till skyndsam prövning gemensamt upptaga varje konfliktsituation, i vilken sökanden påkallar skydd för ett sådant intresse. Denna prövning utföres i arbetsmarknadsnämnden, som härvid består av tre arbetsgivar- och tre arbetstagarrepresentanter. Ledamot i nämnden får icke direkt beröras av frågan eller vara styrelseledamot eller funktionär inom en av frågan berörd underorganisation. Vinnes inom nämnden majoritet för att häva eller undvika konflikt, ankommer det på huvudavtalets parter att göra vad de förmå för att få konflikten bilagd.

Dessa regler ha av den delegation från avtalsparterna, som utarbetat förslag till huvudavtalet — den s. k. arbetsmarknadskommittén — försetts med följande allmänna motivering:

Kommittén har vid prövning av frågan om de s. k. samhällsfarliga konflikterna sökt bedöma behovet av särskilda åtgärder till skydd mot störning av verksamhet, som tillför befolkningen livsviktiga nyttigheter, social omvårdnad och annat dylikt. I den offentliga diskussionen ha meningarna varit mycket delade om hur man riktigast skall bestämma och begränsa de verksamhetsområden, vilka med hänsyn till sin egenskap av särskilt samhällsviktiga böra skyddas mot arbetskonflikter. Kommittén förmenar, att någon ens tillnärmelsevis tillfredsställande avgränsning av sådana områden över huvud ej kan åstadkommas med anspråk på objektivitet och allmängiltighet. Redan det förhållandet att samhällets intresse alltid är beroende av den aktuella konfliktens omfattning gör en sådan på förhand fixerad gränsdragning omöjlig. En viss verksamhet är i och för sig ytterst sällan så fundamentalt samhällsviktig att den måste skyddas mot alla konflikter. Å andra sidan kan en konflikt, som i och för sig ingalunda är riktad mot särskilt sam-

hällsviktiga funktioner, likväl genom sina yttringar i visst begränsat avseende försvåra eller omöjliggöra verksamhet, som är nödvändig för tillgodoseende av befolkningens säkerhet till liv eller hälsa.

Då alltså behovet att undvika eller begränsa en viss konflikt är beroende av omständigheterna i det särskilda fallet, lärer någon annan utväg icke finnas än att låta intresseavvägningen, med hänsyn jämväl till samhällsvikten, äga rum i varje konfliktsituation för sig. En återblick på de öppna konflikter, som under gångna tider förekommit i vårt land, visar att man icke med fog kan mot parterna på arbetsmarknaden rikta den anmärkningen, att de i sina intressekonflikter brustit i hänsynstagande till i verklig mening samhällsviktiga intressen. Organisationerna å ömse sidor ha tvärtom medvetet sökt undvika att förekommande konflikter trätt dylika intressen för nära. För att emellertid skapa gynnsammare förutsättningar för strävandena i sådan riktning föreslår kommittén en fastare form för prövning av uppkommande frågor om åtgärder i syfte att vid arbetskonflikt undvika ett störande av samhällsviktiga funktioner, därvid kommittén ansett arbetsmarknadsnämnden vara lämpligaste forum för prövningen (kap. V).

Enligt arbetsmarknadskommitténs mening kan man sålunda icke uppnå någon ens tillnärmelsevis tillfredsställande allmängiltig avgränsning av de verksamhetsområden, vilka med hänsyn till sin egenskap av särskilt samhällsviktiga böra skyddas mot konfliktstörningar. Med ledning av de synpunkter som framförts under förarbetena till huvudavtalet[1] skulle man emellertid såsom principiellt kännetecken på en samhällsviktig funktion kunna våga angiva funktionens betydelse för *allmänhetens tillgodoseende med livsviktiga nyttigheter, upprätthållande av allmän ordning och säkerhet samt utövande av hälsovård och annan nödvändig social omvårdnad.* Hit skulle då höra sådana verksamhetsområden som gas-, elektricitets- och vattenförsörjning, polisväsen, fångvård, brandväsen, sjukvård och renhållningsväsen men även andra samhällsområden i den mån därstädes bedriven verksamhet är nödvändig för upprätthållande av verksamheten på de uppräknade områdena.

Huvudavtalet innehåller vidare, i kap. II § 8, föreskrift att arbetsinställelse, blockad, bojkott eller annan därmed jämförlig stridsåtgärd icke må företagas utan att åtgärden blivit beslutad eller medgiven av vederbörande förbund.

I huvudavtalets kap. IV förbjudas principiellt stridsåtgärder mot tredje man i tvister om ingående av kollektivavtal. Skyddet gäller emellertid icke för tredje man, som icke iakttager neutralitet i förhållande till konflikten. Till sådana oneutrala tredje män hänföras strejkbrytare. Som strejkbrytare skall dock icke anses den som utför s. k. skyddsarbete. Skyddsarbete är i avtalet definierat på följande sätt:

Till skyddsarbete hänföres dels sådant arbete, som vid ett konfliktutbrott erfordras för att driften skall kunna avslutas på ett tekniskt försvarligt sätt, dels sådant

[1] Jfr en av SAF utgiven redogörelse för huvudavtalet, 2 uppl., sid. 12 samt Arnold Sölvén: Huvudavtalet, 2 uppl., sid. 209.

arbete, som erfordras för avvärjande av fara för människor eller för skada å byggnader eller andra anläggningar, fartyg, maskiner eller husdjur eller för skada å sådant varulager, vilket ej under konflikten tages i anspråk för uppehållande av företagets drift eller för avyttring i vidare mån än som erfordras till förekommande av förskämning eller förstöring, som varorna på grund av sin beskaffenhet äro underkastade.

Lika med skyddsarbete anses arbete, som någon är pliktig att utföra på grund av särskild föreskrift i lag eller författning, så ock arbete, vars eftersättande kan medföra ansvar för tjänstefel.

Protokollsanteckning.

Vid fastställande av bestämmelserna om skyddsarbete hava parterna förutsatt:

att den närmare innebörden av skyddsarbetsbegreppet inom olika yrkesområden skall fastställas genom överenskommelse mellan vederbörande förbund samt

att, där företaget under konflikten ej bedriver produktion, de ordinarie arbetarna i fall av behov åtaga sig utförandet av dessa arbeten.

Såsom ovan nämnts träda dessa bestämmelser om centralisering av stridsåtgärderna till förbundsstyrelserna och om reglering av skyddsarbetet icke i kraft, förrän huvudavtalet antagits såsom särskilt kollektivavtal mellan respektive förbund.

I detta sammanhang synes böra omnämnas viss reglering av befogenheten att vidtaga stridsåtgärder som genom avtal eller stadgebestämmelser ägt rum vid sidan av huvudavtalet. I LO:s stadgar föreskrives sålunda, att strejk omfattande mera än 3 % av ansluten organisations medlemsantal icke må vidtagas utan landssekretariatets tillstånd. Ej heller må utan dylikt tillstånd strejk av mindre omfattning vidtagas, därest densamma kan antagas medföra lockout mot mera än 3 % av organisationens medlemsantal eller mot medlemmar av annan LO-ansluten organisation eller om strejken kan förutses medföra permittering av medlemmar, vilka tillsammans med de av strejken direkt berörda uppgå till mera än 3 % av organisationens medlemsantal, eller ock kan förutses medföra permittering av medlemmar av andra anslutna organisationer. Blockad eller bojkott får beslutas endast av förbundsstyrelse. Åsidosättande av dessa bestämmelser medför bl. a. att konfliktunderstöd icke utgår. Alldeles oavsett om huvudavtalet gäller för arbetsmarknadsparterna på ett visst verksamhetsområde — så är ju icke fallet med avseende å statens och kommunernas verksamhet — har alltså genom dessa stadgebestämmelser åstadkommits en centralisering av befogenheten att tillgripa stridsåtgärder. Och i SAF:s stadgar föreskrives, att medlem som griper till lockout utan godkännande av föreningens styrelse icke får något understöd under konflikten. Se i dessa hänseenden vidare den nothinska kommitténs betänkande om folkförsörjning och arbetsfred (SOU 1935: 65) sid. 109—110.

Mellan Kooperativa förbundet och LO gäller ett särskilt huvudavtal med viss fredsplikt. Däri föreskrives nämligen, att uppkommande intressetvister

skola göras till föremål för särskilt förlikningsförfarande inför den s. k. fackliga-kooperativa förlikningsnämnden. Denna nämnd skall i sin tur i vissa fall inhämta yttrande från fackliga-kooperativa centralrådet. Först sedan denna procedur genomgåtts, få parterna tillgripa stridsåtgärder.

Enligt 1938 års huvudavtal mellan SAF och LO äro sympatiåtgärder i princip tillåtna (kap. IV § 10). Detta utgör ett undantag från principen om skydd för neutral tredje man. I vissa fall ha emellertid kollektivavtalsparter åtagit sig en längre gående fredsförpliktelse. Sålunda föreskrives i en särskild förhandlingsordning för städerna, som antogs 1936 och numera gäller enligt överenskommelse den 20 april 1951, att när kollektivavtal som avses i förhandlingsordningen ingåtts mellan kommun och svenska kommunalarbetareförbundet, strejk, blockad eller bojkott — av vad slag det vara må — icke får förekomma under avtalstiden. En liknande bestämmelse förekommer i ett huvudavtal för de statliga kommunikationsverken, upprättat den 20 oktober 1949 mellan statens avtalsnämnd och statstjänarkartellen. I åtskilliga avtal mellan statliga myndigheter och skilda fackförbund återfinnas motsvarande bestämmelser. Dessa bestämmelser innebära alltså, att även eljest tillåtna sympatiåtgärder äro förbjudna under avtalstiden.

I syfte att säkerställa arbetsfreden vid tidningstryckerierna ha mellan tidningarnas arbetsgivareförening, å ena sidan, samt svenska typografförbundet, svenska litografförbundet och svenska bokbindareförbundet, å den andra, upprättats i stort sett likalydande huvudavtal — för närvarande gällande för åren 1949—1954 — enligt vilka stridsåtgärder av varje slag förklaras vara förbjudna under huvudavtalens giltighetstid. I gengäld ställes till parternas förfogande ett speciellt skiljedomsförfarande avsett även för intressetvister. Det har sitt intresse att konstatera, vilka olika faktorer denna skiljedomstol har att taga hänsyn till, när det gäller avgörande av intressetvisterna. Dessa faktorer äro enligt typografavtalet — utom vad förhandlarna anföra och skäligen styrka — allmänhetens berättigade krav på tidningsutgivningen, socialstyrelsens levnadskostnadsindex, det allmänna löneläget på arbetsmarknaden och den statliga dyrortsgrupperingen, förnuftigt ordnad drift, sunda arbetsförhållanden samt skäligt goda levnads- och anställningsvillkor för arbetarna. Parternas obenägenhet att begagna skiljedomsförfarande i intressetvister avspeglar sig däri, att skiljedomstolen under sin 10-åriga existens lär ha trätt i funktion endast en gång.

En motsvarande reglering återfinnes i ett sedan 1919 gällande huvudavtal mellan svenska järnvägarnas arbetsgivareförening och svenska järnvägarnas kontorspersonal- och arbetsledareförbund. Även enligt detta avtal äro alla stridsåtgärder förbjudna; och kunna parterna icke enas i någon viss fråga, avgöres ärendet av en särskild skiljedomstol eller — om parterna äro därom ense — av en speciell förliknings- och skiljenämnd. Skiljedomstolen har enligt uppgift varit i funktion för avgörande av intressetvister

endast en eller ett par gånger i början av 1920-talet samt vid ett tillfälle under våren 1951.

Slutligen gäller enligt arbets- och löneavtal mellan aktiebolaget svenska tobaksmonopolet och svenska tobaksindustriarbetareförbundet en särskild förhandlingsordning inom tobaksindustrien, innebärande bl. a. att om under tiden för gällande löneavtal väsentlig förändring skulle inträda i de förutsättningar, som legat till grund för lönens bestämmande, och parterna icke kunna enas om ny lönesättning, frågan skall avgöras genom skiljedom, som har för parterna kollektivavtalsrättsligt bindande verkan.

3) 1939 års utredning om statstjänstemäns neutralitet vid arbetskonflikter

I mitten av 1939 avgavs av särskilt tillkallade sakkunniga betänkande med förslag till kungörelse angående statstjänstemäns tjänstgöringsskyldighet vid arbetsinställelse (SOU 1939: 19).

Av betänkandet framgår, att enligt åtskilliga instruktions- och reglementsbestämmelser skyldighet kan åläggas tjänsteman hos staten eller kommun att vid arbetskonflikt (strejk eller blockad) utföra även annat av tvisten berört arbete än skyddsarbete. De sakkunniga diskuterade omfattningen av begreppet skyddsarbete och redogjorde för de olika förslag i detta hänseende, som sett dagen från 13-mannakommissionens betänkande fram till andra lagutskottets utlåtande nr 29 vid 1935 års riksdag (angående frågan om tredje mans rätt). Vidare lämnades en redogörelse för vissa bestämningar av begreppet, vilka återfunnes i särskilda avtal för arbetsledare samt i svenska brukstjänstemannaföreningens avtal. Slutligen diskuterades huvudavtalets bestämmelser.

De sakkunniga kommo i betänkandet även in på behandlingen av de samhällsfarliga konflikterna och uttalade därvid — i anslutning till vad arbetsmarknadskommittén vid huvudavtalets tillkomst anfört — att man svårligen kunde ernå en helt uttömmande och för alla situationer giltig inramning av de områden, inom vilka förekommande arbetskonflikter borde anses såsom allmänfarliga. Man syntes emellertid icke böra betrakta en konflikt såsom allmänfarlig i annat fall än då dels ett påtagbart direkt orsakssammanhang rådde mellan konflikten och dess befarade eller påvisade skadeverkningar, dels ock dessa verkningar kvantitativt eller kvalitativt vore av vittutseende beskaffenhet och ägnade att allvarligt skada för samhällslivets normala gång högst betydelsefulla funktioner.

De sakkunnigas förslag upptog bestämmelser, att statstjänsteman i fall av arbetsinställelse (varvid endast avsågs åtgärd vidtagen av eller mot arbetarpersonal; se betänkandet s. 60 överst) icke kunde åläggas att utföra av tvisten berört arbete annat än i vissa uppräknade undantagsfall, nämligen a) att arbetsinställelsen vore lag-, avtals- eller stadgestridig, b) att fråga

vore om arbete på ordinarie arbetstid, som tjänstemannen normalt hade att utföra, samt c) att fråga vore om skyddsarbete. Skyddsarbete definierades i nära anslutning till huvudavtalets bestämmelse härom; dock föreskrevs att allt arbete till avvärjande av skada å varulager vore att hänföra till dylikt arbete. Denna avvikelse ansågs dock i det väsentliga sakna praktisk betydelse (jfr betänkandet s. 71). Kungl. Maj:t skulle därjämte äga ålägga statstjänsteman att utföra även sådant arbete, som enligt vad nu sagts vore undantaget från tjänsteplikten.

Jämförelse mellan avlöningsreglementets och kollektivavtalets rättsverkningar

1) Såväl avlöningsreglementet som kollektivavtalet utgör ett komplex av normer, vilka äro avsedda att ingå som villkor i särskilda anställningsförhållanden. Kollektivavtalets normerande funktion framgår av KAL § 3. Avlöningsreglementet blir tillämpligt på visst anställningsförhållande därigenom att vid befattningens tillsättande uppställes såsom ett uttryckligt eller tyst villkor att reglementets bestämmelser skola vara normerande för det enskilda anställningsförhållandet. Nytt avlöningsreglemente blir i allmänhet gällande för redan anställda befattningshavare därigenom att de förklara sig vilja vara underkastade det nya reglementets bestämmelser.

Det är en öppen fråga, huruvida anställningsförhållandet mellan stat eller kommun, å ena sidan, samt dess enligt avlöningsreglemente anställda befattningshavare, å den andra, bör rubriceras som ett anställningsavtal eller ett (ensidigt) uppdragsförhållande av offentligrättslig natur, grundat på en »förvaltningsakt». Beträffande de kommunala befattningshavarna anses i allmänhet, att anställningsförhållandet i princip är av privaträttslig karaktär. I fråga om lönegradsplacerade befattningshavare i statstjänst torde det däremot bäst överensstämma med den rättsliga regleringen av deras anställningsförhållande enligt avlöningsreglementet att beteckna anställningen såsom ett uppdragsförhållande av offentligrättslig art. Det är visserligen sant, att vissa rättsanspråk i anledning av anställningen — väsentligen yrkanden om avlöning eller annan förmån av ekonomisk natur — kunna i fall av tvist dragas under domstols prövning, men å andra sidan kunna åtskilliga andra ur anställningsförhållandet härflytande tvister sannolikt icke upptagas av domstol (så t. ex. fråga huruvida myndighet varit berättigad att på grund av tjänsteförsummelse avskeda en befattningshavare eller fråga huruvida visst företag, i vilket befattningshavaren begär tillstånd att inneha uppdrag såsom bisyssla, driver verksamhet med »huvudsakligen ekonomiskt syfte», varav följer att innehavet av bisysslan icke är tillåtet).

2) Ett kollektivavtal utgör såsom av uttrycket framgår en rättshandling framkommen såsom resultat av två kontrahenters samstämmiga viljeförklaringar. Avlöningsreglementet däremot är en av arbetsgivarparten ensidigt utfärdad urkund. Gränsen är dock mera skenbar än verklig. Även avlöningsreglementet är numera i realiteten ofta tillkommet efter regelrätta förhandlingar och med vederbörande arbetstagarorganisations eller arbetstagarorganisationers godkännande. Det f. n. gällande allmänna avlöningsreglementet för statens befattningshavare (Saar) tillkom sålunda efter medverkan och med godkännande av de större organisationerna på arbetstagarsidan. Mellan svenska stadsförbundet och ett antal arbetstagarorganisationer har 1945 träffats överenskommelse om godkännande (för viss tid) av ett normaltjänstereglemente, och parterna ha förbundit sig att verka för att reglementet i oförändrat skick skall antagas av städerna. Motsvarande överenskommelser ha träffats för befattningshavare hos landstingen (tjänstereglemente för landstingens befattningshavare av år 1947) och hos landskommunerna (normaltjänstereglemente 20 december 1945). I detta sammanhang må vidare erinras om de förhandlingar och överenskommelser som vid skilda tillfällen förekommit mellan å ena sidan regeringen eller olika kommuner samt å den andra tjänstemannaorganisationerna angående dyrtidskompensationens storlek. Ett uttryck för samma tendens är också att i viss utsträckning kollektivavtal slutits för befattningshavare, som äro underkastade ämbetsansvar, oaktat på goda grunder kan antagas, att dylika kollektivavtal enligt gällande rätt äro ogiltiga (se nedan under 4). Sådana avtal ha träffats för bl. a. brandmän och viss sjukhuspersonal.

3) Kollektivavtalet medför vissa speciella förpliktelser för dess parter å ömse sidor. Det är ett avtal och kan till följd härav under avtalstiden icke ändras ensidigt av arbetsgivaren. Avtalsbrott medför i princip skadeståndsskyldighet, som kan utkrävas efter talan vid AD. Även om ett avlöningsreglemente tillkommit efter överenskommelse med arbetstagarsidan, lärer däremot någon rättslig påföljd icke kunna göras gällande mot arbetsgivaren, därest han ensidigt utan arbetstagarorganisationens godkännande skulle besluta om upphävande av reglementet eller om ändring däri. Avlöningsreglementet som sådant utgör intet avtal. Om emellertid mellan en statlig eller kommunal myndighet såsom arbetsgivare och en arbetstagarorganisation upprättats en skriftlig överenskommelse att för vissa befattningshavare hos denne arbetsgivare skola tillämpas de anställningsvillkor, som innehållas i ett vid överenskommelsen fogat avlöningsreglemente, torde denna särskilda överenskommelse kunna vara att betrakta som ett kollektivavtal; och i så fall bli de kollektivavtalsrättsliga normerna tillämpliga *på denna överenskommelse*. Angående viss begränsning i möjligheten att träffa

kollektivavtal med giltig verkan för befattningshavare som avses i avlöningsreglemente se nedan under 4.

I praktiken spelar emellertid den angivna distinktionen mellan avlöningsreglemente och kollektivavtal ingen stor roll. För alla befattningshavare som redan äro anställda enligt ett visst avlöningsreglemente ingå nämligen reglementets bestämmelser som led i deras anställningsförhållande vare sig detta är att karaktärisera som ett avtal eller som ett ensidigt offentligrättsligt uppdragsförhållande (se ovan under 1); och reglementet kan följaktligen i allmänhet icke ändras med verkan mot dessa befattningshavare utan deras samtycke. Understundom torde generella förbehåll om skyldighet för vederbörande befattningshavare att underkasta sig ändringar i avlöningsreglemente förekomma; i vilken utsträckning dylika förbehåll äro giltiga torde vara föremål för tvekan. Likaledes torde det vara en oklar fråga, om icke reglementet åtminstone i viss omfattning utan vederbörande befattningshavares samtycke kan ändras beträffande förhållanden, som ligga utanför det ekonomiska mellanhavandet mellan parterna.

Kollektivavtalet medför en särskild fredsförpliktelse, som icke existerar på avlöningsreglementets område. Härom hänvisas till framställningen s. 42 ff.

4) En fråga, som vållat åtskilliga meningsbrytningar, är i vilken omfattning giltiga kollektivavtal kunna upprättas för tjänstemän enligt gällande rätt. I detta hänseende har lämnats en utförlig redogörelse ovan s. 37—42. I det följande skall därför endast lämnas en kort sammanfattning av vad där anförts.

Det är till en början klart, att för befattningshavare utan ämbetsansvar kollektivavtal kunna slutas utan begränsning. Föreningar av dylika befattningshavare äga nämligen enligt FFL förhandla såsom likställda parter med vederbörande arbetsgivare om alla anställningsvillkor, och detta måste förutsätta, att förhandlingarna kunna leda fram till ett kollektivavtal. Vad åter angår befattningshavare med ämbetsansvar föreligga inom doktrinen åtminstone tre olika teorier om den rättsliga möjligheten att sluta kollektivavtal för deras räkning.

En mening — omfattad bl. a. av RegR i ett utslag refererat i RÅ 1942 nr 25 och av AD:s ordförande i hans yttrande över straffrättskommitténs betänkande med förslag till lag om brott mot staten och allmänheten; se prop. 1948: 80 s. 60 — går ut på att kollektivavtal överhuvud icke med laglig verkan kunna slutas beträffande befattningshavare med ämbetsansvar. Dels synes man härvid bygga på en tolkning av 1940 års förhandlingslag och 1937 års förhandlingskungörelse, i det man lägger avgörande vikt vid att enligt dessa båda författningar förhandlingsrätten beträffande alla frågor (anställnings-, arbets- och avlöningsvillkor) icke innebär mera än rätt att

få framlägga förslag, varefter det förutsättes att arbetsgivaren *ensidigt* skall besluta om anställningsvillkoren. Dels synes man göra gällande, att det offentligrättsliga momentet i anställningsförhållandet — och särskilt då avsaknaden av strejkrätt i vedertagen mening — skulle utesluta kollektivavtalsmöjligheten.

En annan mening, för vilken bl. a. straffrättskommittén i sitt ovannämnda betänkande (SOU 1944: 69) gjort sig till tolk (se betänkandet s. 435), går ut på att upprättande av kollektivavtal för befattningshavare med ämbetsansvar skulle vara tillåtet i vad avser det ekonomiska mellanhavandet mellan arbetsgivaren och arbetstagaren, medan dylikt avtal såvitt gäller frågor om antagande, entledigande och skyldigheter i tjänsten skulle vara ogiltigt. Straffrättskommittén hänvisar till att kollektivavtal avseende avlöningsvillkor faktiskt upprättas och följas även beträffande befattningshavare, som äro underkastade ämbetsansvar, t. ex. brand- och viss sjukhuspersonal.

En tredje åsikt vilken dock endast tar sikte på de kommunala befattningshavarna omfattas av professor Sundberg (Kommunalrätt, allmänna delen, 1947, s. 98). Enligt Sundberg äro kollektivavtal för befattningshavare inom den kommunala egenförvaltningen, d. v. s. sådan förvaltning som faller icke inom den offentliga rätten utan helt inom privaträtten (fastighetsförvaltning, driften vid gasverk, elverk och vattenledningsverk, drätsel i allmänhet), tillåtna i alla frågor även beträffande befattningshavare med ämbetsansvar, medan inom områden, där verksamheten regleras genom speciella författningar av offentligrättslig karaktär (»självförvaltning»), kollektivavtal beträffande befattningshavare i egentlig mening äro tillåtna endast med avseende å frågor som beröra det ekonomiska mellanhavandet mellan kommunen och arbetstagaren, dock under förutsättning att icke vederbörlig författning bestämmer annorlunda (se t. ex. sjukhuslagen § 8).[1]

När i det följande talas om kollektivavtal, avses därmed giltiga sådana.

5) Härefter skall undersökas, vilka möjligheter som stå en kollektivavtalsanställd respektive löneplansanställd arbetstagare hos stat eller kommun till buds, när han anser sin rätt vara i något hänseende kränkt av arbetsgivaren.

Vad då först angår anställningsformen enligt *kollektivavtal* framgår av vad ovan sagts, att en på dylikt sätt anställd arbetare står i ett privaträttsligt förhållande till sin arbetsgivare. Hans rätt grundar sig på avtal. Om arbetsgivaren överträtt kollektivavtalets bestämmelser, kan arbetstagarens organisation eller, om organisationen avböjer, arbetstagaren själv draga frågan om avtalsbrottet under AD:s prövning, och AD torde bedöma dessa tvister i allo på samma sätt som kollektivavtalstvister mellan rent privata rättssubjekt (jfr sålunda AD 1945 nr 75 och 76, å ena sidan, med domen 1939

[1] Jfr ovan s. 37 noten.

nr 7 å den andra). Har en arbetstagare genom en privat överenskommelse med arbetsgivaren vid sidan av kollektivavtalet erhållit en förmån (exempelvis bostad, potatisland), kan arbetstagaren om arbetsgivaren bryter mot överenskommelsen — i den mån densamma är giltig (jfr KAL § 3) — påkalla rättelse vid allmän domstol.

Genom besvär i administrativ väg kan den kollektivavtalsanställda arbetstagaren däremot i allmänhet icke få rättelse. Detta får anses följa av den privaträttsliga karaktären av anställningsförhållandet. Det finns i regel inga författningar, som reglera villkoren för anställningsförhållandet; och ett beslut, som vederbörande myndighet träffar med avseende å anställningsförhållandet, innefattar därför i allmänhet icke någon överklagbar förvaltningsakt i egentlig mening utan endast ett konstaterande av den mening myndigheten i egenskap av part i det privaträttsliga avtalsförhållandet omfattar. I konsekvens härmed kan en kollektivavtalsanställd arbetare i statens tjänst givetvis vända sig till överordnad myndighet — i sista hand Kungl. Maj:t i statsrådet — med en framställning, en »petition», att få ett beslut rörande anställningsförhållandet överprövat så att säga ur partssynpunkt, men någon skyldighet att uppta saken till prövning föreligger icke för den överordnade myndigheten och något administrativt besvärsförfarande i egentlig mening med de speciella rättssäkerhetsgarantier för den enskilde, som följa därav, uppkommer icke.

På detta sätt förhåller det sig i allmänhet och sannolikt utan undantag på den statliga förvaltningens område. Inom kommunalrätten åter stå i vissa fall större möjligheter till buds. I speciella författningar på det kommunala området ges understundom bestämmelser beträffande anställningsförhållandena även för sådan personal som kan anställas och faktiskt också anställes enligt kollektivavtal. Sålunda meddelas i sjukhuslagen (SFS 1940 nr 1044) § 12 bestämmelser om besvärsrätt över sjukhusdirektions beslut, varvid anges att besvärsrätt bl. a. rörande arbetsförhållanden samt entledigande av befattningshavare — därvid uppenbarligen även kollektivavtalsanställd befattningshavare kan komma i fråga — tillkommer var och en av sjukvårdspersonalen vars enskilda rätt beröres av beslutet. Om nu i ett visst fall genom kollektivavtal — såsom faktiskt har skett i landstingens och städernas avtal för sjukhusen — givits viss reglering av den disciplinära bestraffningsrätten över anställda vid sjukhus, kan tydligen ett kollektivavtalsanställt sjukvårdsbiträde, som blivit entledigat på grund av förseelse i tjänsten, överklaga direktionens beslut i administrativ ordning samtidigt som arbetstagarens organisation (eller till äventyrs arbetstagaren själv; jfr ADL § 13) i mål vid AD begär rättelse.

De *enligt löneplan anställda* ha i större utsträckning tillgång till dubbla rättsmedel i tvistefrågor härflytande ur anställningsförhållandet. Statliga

tjänstemän ha sålunda sedan gammalt ansetts ha rätt att draga tvister om avlönings- och pensionsförmåner under allmän domstols prövning, jämsides med eller efter det att överklagande av utbetalningsbeslutet skett i administrativ ordning (NJA 1883 s. 344, 1894 s. 13, 1899 s. 178, 1907 s. 188, 1910 s. 277, 1912 s. 168, 1927 s. 128, 1934 s. 515 och därunder anförda fall; jfr 1948 s. 717; se även KK 12 december 1924 med föreskrifter angående fullföljd av talan i vissa besvärs- och anmärkningsmål m. m.). Allmän domstol har även upptagit fråga om statstjänstemans rätt till tjänstgöringsbetyg (NJA 1931 s. 367). Huruvida allmän domstol i andra hänseenden är behörig att pröva ur anställningsförhållandet härflytande rättsanspråk är däremot i hög grad tveksamt.

Vad därefter angår löneplansanställda kommunala befattningshavare torde såsom ovan under 1) framhållits deras anställningsförhållande i den mån det icke reglerats genom speciella författningar vara av privaträttslig natur. Därav följer att dessa befattningshavare i princip äga draga alla rättstvister i anledning av anställningsavtalet under domstols prövning. Undantag bilda präster, folkskollärare och kyrkobetjänte, d. v. s. kyrkomusiker och kyrkvaktmästare, vilkas löningsrättigheter enligt 6 § 1 mom. 5 landshövdinginstruktionen prövas av länsstyrelse såsom exklusivt forum i första instans, med fullföljd till RegR, i vissa fall med kammarkollegium som mellaninstans. — Administrativa besvär kunna emellertid också begagnas i viss utsträckning. Regler om dylik besvärsrätt i vad gäller anställningsfrågor kunna finnas intagna i särskilda författningar, exempel härpå erbjuda sjukhusstadgan och folkskolestadgan. Rättsfall avseende dylika besvär äro återgivna i RÅ, se exempelvis 1930 ref. nr 77 och 1932 not S 235. Undantagsvis kunna även de i kommunallagarna meddelade besvärsreglerna (81 och 84 §§ lagen om kommunalstyrelse på landet, 76 och 79 §§ lagen om kommunalstyrelse i stad samt 68 och 71 §§ lagen om församlingsstyrelse) utnyttjas, i det vederbörande klagande befattningshavare gör gällande, att hans enskilda rätt blivit av kommunen-arbetsgivaren kränkt. Dylika besvär ha bifallits, när fråga varit om disciplinära åtgärder (RÅ 1934 nr 17 och 1943 not S 174) och även i något flagrant fall när det gällt avlöningsförmåner (exempelvis RÅ 1932 not S 72 och 1929 ref. nr 57). I det övervägande flertalet fall ha emellertid besvär av denna typ ogillats utan eller med förklaring, i en eller annan form, att överklagade beslutet ej avgjorde tvistefrågan, vilken finge prövas i annan ordning. I fråga om rättsverkningarna sträcker sig ett i det administrativa besvärsförfarandet meddelat beslut, som innefattar bifall till den klagande befattningshavarens besvär, i visst hänseende längre än en av domstol meddelad dom, varigenom den kärande befattningshavarens talan bifalles. Domstolen kan nämligen endast utdöma förmåner varom befattningshavaren gått miste och eventuellt tillerkänna honom skadestånd men kan icke bestämma om det kränkande beslutets

upphävande. Vill befattningshavaren få beslutet upphävt, måste han besvära sig i administrativ ordning.

Litteratur:
Andersen: Dansk Forvaltningsret, 1946.
Herlitz: Kommunala tjänstemäns rättsställning enligt svensk rätt (NaT 1937 s. 12 ff).
Herlitz: Allmän domstol och administrativ myndighet (SvJT 1941 s. 162 ff).
Herlitz: Till frågan om RB 10: 26 (FT 1947 s. 305 ff).
Larsson: Om kommunaltjänstemän och kommunalarbetare, 1948.
Schmidt: Om kollektivavtal för stats- och kommunaltjänstemän (FT 1945 s. 121 ff).
Sjöberg: »Enskild rätt kränkt» (FT 1941 s. 275 ff).
Sjöberg: Det kommunala besvärsinstitutet, 1948, s. 159 not 76, 161 not 82 och 199 not 16.
Sundberg: Grunddragen av allmän förvaltningsrätt, 1943, s. 39 f.
Sundberg: Kommunalrätt, Allmänna delen, 1947.
Thulin: Disciplinär bestraffning av kommunala befattningshavare (NaT 1935 s. 142 ff).

Oavsättlighet

1) I 36 § RF stadgas: »De som bekläda domarämbeten, såväl högre som lägre, samt alla andra ämbets- och tjänstemän, än de i föregående § nämnda (d. v. s. förtroendeämbetsmännen), kunna icke, utan medelst rannsakning och dom, ifrån sina innehavande sysslor av Konungen avsättas, ej heller, utan efter egna ansökningar, till andra tjänster befordras eller flyttas.»

2) Den i stadgandet uttryckta oavsättlighetsprincipen måste numera främst anses ha till *syfte* att skapa en självständig ställning särskilt för domstolarna men även för andra statsorgan som ha att tillämpa lagar och författningar. Därigenom sörjes för rättssäkerhet och oväld i förvaltningen. För grundlagstiftaren har såsom det väsentliga i detta sammanhang framstått att ämbets- och tjänstemän skola erhålla trygghet mot andra menliga påföljder för deras åtgärder i tjänsten än lagligt ansvar för tjänstefel. Stadgandet innebär med hänsyn härtill ett till Kungl. Maj:t riktat förbud mot att avsätta ämbets- och tjänstemän annorledes än medelst rannsakning och dom samt mot att förflytta dem mot deras vilja. Stadgandet avser att reglera Kungl. Maj:ts konstitutionella befogenheter och vänder sig efter orden endast mot Kungl. Maj:t. Den princip som däri kommit till uttryck måste dock äga giltighet även för de under Kungl. Maj:t lydande myndigheterna. Vid RF:s tillkomst tänkte man således främst på oberoende i förhållande till regeringsmakten. Numera torde en väl så viktig synpunkt vara att ämbets- och tjänstemän skola stå obundna gentemot partipolitiken.

Det kan emellertid icke bestridas, att oavsättligheten även tillgodoser den enskilde befattningshavarens intressen. Trygghet i anställningen räknas

som en betydande förmån. Det är omdiskuterat, huruvida icke rentav detta syfte vid RF:s utformande 1809 framstod såsom det primära. Vare därmed hur som helst: numera måste man säga, att oavsättligheten ingår som ett led i ett avvägt system, däri statstjänstens fördelar och nackdelar i förhållande till privat tjänst äro avsedda att väga någorlunda jämnt och att följaktligen, djupare sett, oavsättligheten även ur nu förevarande synpunkt är ett statsintresse, nämligen bl. a. såtillvida att den medverkar till en rimlig tillströmning av kvalificerade sökande till statstjänst.

3) Oavsättlighetsprincipen har säkerligen medfört betydande fördelar för samhället. En jämförelse med andra länder, där tjänstemännen sakna en tryggad ställning, talar till förmån för det svenska systemet. Å andra sidan är det uppenbart, att en alltför vidsträckt tillämpning av principen kan medföra olägenheter för förvaltningen. Bl. a. har påtalats, att det icke kan vara ett allmänt intresse att författningsmässigt så trygga befattningshavarna, att deras håg och redobogenhet att göra sitt bästa i tjänsten bli avtrubbade. Därför har även rättsutvecklingen efter 1809 medfört avsevärda *inskränkningar i oavsättlighetsprincipen*. Stadgandet i 36 § RF kan numera icke anses tillämpligt i den utsträckning ordalagen ge vid handen. Det anses sålunda icke gälla för alla befattningshavare som enligt nutida språkbruk hänföras under begreppen ämbets- och tjänstemän. Var gränsen i nuvarande läge skall dragas är tveksamt och skall göras till föremål för undersökning i det följande. Men man har icke stannat därvid. Även för sådana befattningshavare, som bruka räknas såsom oavsättliga, har oavsättligheten kommit att mista en del av sitt värde genom att begreppet luckrats upp och de förmåner, som tidigare ansetts ligga inneslutna däri, tunnats ut.

4) *Oavsättlighet tillkommer* enligt 36 § RF alla ämbets- och tjänstemän. Därvid undantagas dock de i 35 § uppräknade förtroendeämbetsmännen, nämligen i huvudsak statsrådets ledamöter, justitiekanslern, expeditionschefer, cheferna för åtskilliga centrala ämbetsverk, överståthållaren och landshövdingarna, cheferna för regementen och högre militära chefer samt utrikesförvaltningens personal såväl inom som utom riket. Dessa kunna entledigas av Kungl. Maj:t i statsrådet, när rikets tjänst det fordrar.

Ytterligare ett undantag från oavsättlighetsregeln framgår av 103 § RF, enligt vilken riksdagens opinionsnämnd i viss ordning kan besluta att ledamot av HD eller RegR skall anses utesluten från riksdagens förtroende. Denne skall i så fall skiljas från sitt ämbete genom nådigt avsked.

Om man bortser från dessa undantag, skola emellertid enligt grundlagen alla befattningshavare som äro att beteckna som statens ämbets- och tjänstemän vara oavsättliga. Beträffande uttrycket ämbets- och tjänstemän ha emellertid uppkommit tolkningssvårigheter.

Det har vid skilda tillfällen gjorts gällande att stadgandet — i vart fall numera på grund av konstitutionell sedvanerätt — endast skulle vara tillämpligt på dem som erhållit fullmakt. Av stadgandets ordalydelse kan dock icke utläsas, att en sådan uppdelning varit avsedd. Vid tiden för dess tillkomst funnos även vissa konstituerade befattningshavare som betraktades såsom oavsättliga (under det att andra grupper av befattningshavare med konstitutorial icke tillerkändes de i 36 § RF angivna förmånerna). Malmgren har också kritiserat denna lösning att låta anställningsformen vara avgörande för frågan om oavsättlighet eller icke enligt grundlagen och har framhållit att endast tjänstens karaktär men icke anställningsdokumentet bör tillmätas betydelse. Han tillägger emellertid att några objektiva normer för avgörandet icke finnas, utan att det får ankomma på Kungl. Maj:t och riksdagen att efter diskretionär prövning fälla avgörandet. Reuterskiöld skiljer i fråga om de statliga befattningshavarna mellan maktorgan och driftorgan. De senare, vilka tillkommit efter 1809 och förekomma inom affärsverken, utmärkas av att de ej utåt utöva statsmakt. På dem skulle 36 § RF ej vara tillämplig. Den av Reuterskiöld företagna uppdelningen mellan maktorgan och driftorgan synes emellertid i den praktiska tillämpningen ej ge säker ledning. Den kan nog också kritiseras utifrån mera principiella utgångspunkter.

Det är således tveksamt, vilka ämbets- och tjänstemän som numera skola anses omfattade av oavsättlighetsgrundsatsen i 36 § RF. I praktiken har man emellertid i stor utsträckning kringgått bestämmelsen genom att tillgripa anställningsformerna förordnande och konstitutorial, vilka genom avlöningsförfattningar tillagts sådan innebörd, att oavsättligheten därigenom i väsentlig mån modifierats. Vad avlöningsförfattningarna innehålla medför väl icke i och för sig någon befogenhet för Kungl. Maj:t att åsidosätta RF:s föreskrifter men däremot skyldighet för de enskilda befattningshavare, som anställts på avlöningsreglementets villkor att — åtminstone i viss utsträckning — underkasta sig de modifikationer i oavsättlighetsprincipen som avlöningsförfattningen innehåller (jfr vidare nedan under 6). Praktiskt sett har man därigenom kommit fram till den ordningen, att 36 § RF endast är tillämplig å fullmaktshavare.[1]

5) Det skydd mot entledigande, som enligt 36 § RF tillkommer ämbets- och tjänstemän, är bestämt så, att de icke kunna på annat sätt än genom

[1] Av de statliga verkens instruktioner framgår, att merendels samtliga ordinarie tjänstemän i affärsverken tillsättas medelst konstitutorial, medan eljest inom den statliga förvaltningen ordinarie befattningshavare i 24:e och högre lönegrader erhålla fullmakt och övriga ordinarie tjänstemän konstitutorial. Undantag bilda verkschefer och vissa andra av de högsta befattningshavarna, vilka ofta äro tillsatta på förordnande. Se SOU 1951: 12 (promemoria med förslag till verksstadga) s. 16.

rannsakning och dom från sina sysslor av Konungen avsättas. Denna formulering kräver vissa kommentarer.

Förbudet att avsätta befattningshavare avser entledigande från en *befattning som består*. Däremot kan det icke anses lägga hinder i vägen för indragning av en tjänst av organisatoriska skäl. Varken genom indragning av tjänsten eller på annan grund kan befattningshavaren emellertid berövas sina löneförmåner eller de ekonomiska förmåner i övrigt, som äro förbundna med anställningen. Sina anspråk härutinnan kan tjänstemannen göra gällande genom talan mot kronan vid domstol, vilket framgår av åtskilliga rättsfall (NJA 1899 s. 178, 1910 s. 277, 1920 s. 653, 1928 s. 88, 1934 s. 515, 1948 s. 717). Över rätten till förmånerna äger tjänstemannen såsom förut nämnts åtminstone i viss utsträckning disponera (jfr nedan vid 6).

Det har ifrågasatts, om oavsättligheten utöver rätten att inneha själva tjänsten — i den mån den består — och uppbära de med tjänsten förenade löne- och andra förmånerna, också innefattar rätt att *utöva* de med tjänsten förbundna sysslorna. Att sådan rätt föreligger bestrides i allmänhet.

I kravet på *rannsakning och dom* ligger icke i och för sig med nödvändighet, att det skall vara fråga om domstols dom. Vid tiden för RF:s tillkomst utövade ämbetsverken en vidsträckt domsrätt över sina befattningshavare. Genom senare tillkomna instruktioner har föreskrivits att högre befattningshavare i regel svara för tjänstefel inför domstol, medan disciplinär bestraffningsrätt över lägre befattningshavare alltjämt består. Frågan, huruvida ett av administrativ myndighet meddelat beslut om avsättning utgör sådan rannsakning och dom som i 36 § RF fordras, synes vara föga utredd. Viss tvekan kan måhända vållas därav, att myndighets beslut om avsättning överklagas till RegR som sista instans. Emellertid erbjuder förfarandet i disciplinmål icke de rättssäkerhetsgarantier, som åtfölja förfarandet vid domstol. Man torde kunna utgå från att med rannsakning och dom i detta sammanhang avses rannsakning och dom efter åtal vid domstol.

6) Emellertid har det skydd mot entledigande, som sålunda enligt grundlagen tillkommer ämbets- och tjänstemän, *genom praxis* på olika sätt försvagats. Ovan har redan påpekats, att staten-arbetsgivaren tillgripit anställningsformer (konstitutorial och förordnande) som ge blott bristfälligt skydd mot avsked. Beträffande anställningsformen konstitutorial, som fått en alltmera vidgad tillämpning, har i 5 § 1 mom. andra stycket Saar föreskrivits, att en dymedelst tillsatt tjänsteman kan i administrativ väg avsättas från sin tjänst på grund av fel eller försummelse i tjänsten.[1] Detta

[1] Det bör anmärkas, att enligt vederbörande verks instruktioner byråchefer — även om de tillsatts genom konstitutorial — för fel och försummelse i tjänsten skola åtalas vid domstol. Man måste sannolikt — trots avlöningsreglementets promulgationsbestämmelse — utgå från att härigenom skapats ett undantag från avlöningsreglementets bestämmelse om avsättlighet i administrativ ordning.

behöver dock enligt Malmgren icke betyda något avsteg från grundlagen. I många fall har det berott på den enorma utvecklingen av statens affärsverksamhet, och då här avsedda befattningshavare ofta ha uppgifter, som erinra om de privatanställdas, synes det bäst överensstämma med andan i § 36 att ej ge dem samma fasta anställning som tjänstemän, vilka äro satta att utöva vad man brukat kalla statens maktbefogenheter. Anställning tills vidare innebär enligt Saar intet som helst skydd mot entledigande; det föreskrives endast, beträffande icke ordinarie tjänstemän (se 15 § Saar), att i regel viss uppsägningstid skall iakttagas vid entledigande på annan grund än tjänstefel eller pensionering. Och läget är ju för närvarande det, att stora grupper av statliga befattningshavare — t. o. m. domare — äro anställda såsom extra ordinarie tjänstemän med förordnande tills vidare. Vilka rättsverkningar med hänsyn till anställningstryggheten som äro förbundna med förordnande på viss tid i statstjänst är ovisst.

I pensionsförfattningar föreskrives skyldighet för befattningshavare att vid viss ålder eller under vissa andra omständigheter frånträda tjänsten. Ehuru detta frånträdande medför rätt till pension och bestämmelsernas ändamålsenlighet och nödvändighet numera knappast av någon sättas i fråga är möjligheten till pensionering av statstjänstemän icke förutsatt i RF. Föreskrifter härom kunna icke ledas tillbaka längre än till 1870-talet. Det kan emellertid icke råda något tvivel om att avgångspliktens förenlighet med grundlagens bestämmelser vunnit sedvanans bekräftelse.

Genom allehanda förbehåll i vederbörande tjänstemans anställningsakt eller i avlöningsreglemente, som han underkastat sig, har den i oavsättligheten liggande rätten till löneförmånerna inskränkts. Det har visserligen gjorts gällande, att en fullmaktshavare icke på detta sätt genom att underkasta sig ett avlöningsreglemente skulle kunna disponera över en rätt, som tillagts honom genom grundlag. Denna ståndpunkt har emellertid underkänts i praxis (NJA 1928 s. 88, 1934 s. 515; jfr beträffande konstitutorialet NJA 1920 s. 653 och 1939 s. 147). Enligt 51 § Saar gäller för dem som äro underkastade reglementet, att de äro pliktiga att finna sig i arbetsgivarens ensidiga beslut om minskning av åtskilliga förmåner, såsom rätt till uppflyttning i löneklass, övertidsersättning, de flesta speciella lönetillägg (utom kallortstillägget) ävensom sjukförmåner. Enligt 4 § 3 mom. andra stycket statens löneplansförordning 30 juni 1947 må t. o. m. under viss förutsättning själva grundlönen sänkas. Beträffande vissa förmåner (det tidigare utgående dyrtidstillägget, tjänstgöringspengar och möjligen även sportler) har det ansetts ligga i förmånens natur, att den kan frånta gas tjänstemannen utan uttryckligt förbehåll härom. Hur vittgående inskränkningar som helst i fråga om rätten till de ekonomiska förmånerna torde dock icke få uppställas — i vart fall icke beträffande fullmaktshavare — ty då skulle grundlagsskyddet kunna bli helt illusoriskt.

Ett långt avsteg från grundlagens oavsättlighetsprincip har gjorts genom en föreskrift i 14 § Saar, att ordinarie tjänsteman är skyldig att avgå från tjänsten under förutsättningar, som må gälla på grund av bestämmelser antagna av Kungl. Maj:t och riksdagen. Därigenom har möjlighet skapats att inrätta avgångsstater av olika slag. I anslutning till sagda bestämmelse har sålunda föreskrivits, att officerare i graderna från och med major och uppåt äro pliktiga att avgå från tjänsten, där så av Kungl. Maj:t befinnes påkallat med hänsyn till »statens intresse». Motsvarande bestämmelser ha meddelats för befattningshavare vid polis- och åklagarväsendet (KK 20 december 1946 nr 798). Formuleringen möjliggör uppenbarligen en vidsträckt diskretionär prövningsrätt. Se vidare nedan under 9).

7) Grundlagsskyddet i fråga om *tvångsförflyttning* innebär förbud mot att förflytta en befattningshavare till annan tjänst utan hans ansökan. Med ansökan lär få jämställas medgivande in casu till den ifrågasatta förflyttningen.

Förbudet mot tvångsförflyttning kan visa sig praktiskt olämpligt i vida högre grad än avsättningsförbudet. Önskvärda förändringar i organisationen av ett ämbetsverk eller en förvaltningsgren skulle icke kunna genomföras eller skulle i varje fall avsevärt fördröjas, om man icke finge företaga omplaceringar inom personalen. Man har sökt komma ifrån förbudet huvudsakligen på tre vägar: genom anlitande av förordnande eller konstitutorial som anställningsformer, genom att låta anställningen avse icke en viss befattning utan en mer eller mindre generellt angiven grupp av befattningar samt genom att skaffa sig befattningshavarnas samtycke till förflyttning på förhand och en gång för alla.

Slutstenen av denna utveckling betecknas av 13 § Saar. Däri föreskrives, att innehavare av ordinarie tjänst, vilken tillsatts medelst fullmakt eller konstitutorial, är pliktig att låta förflytta sig till annan stationeringsort eller annan ordinarie tjänst — tydligen även lägre — vid det verk han tillhör liksom ock, där Kungl. Maj:t så prövar lämpligt, till ordinarie tjänst vid annat verk, å vilken reglementet är tillämpligt. För ordinarie domare (utom vattenrättsingenjör) gäller dock en undantagsbestämmelse: förflyttning får ske endast då organisatoriska skäl påkalla det och blott till annan ordinarie domartjänst i samma lönegrad. Det bör ock anmärkas, att förordnade ordinarie befattningshavare så länge förordnandet varar icke äro underkastade förflyttningsskyldighet. — Man torde ha räknat med att den som söker en befattning, på vilken reglementet äger tillämpning, därigenom skall anses ha tillkännagivit, att han fogar sig i dess bestämmelser, alltså även förflyttningsbestämmelserna. Och den som vid reglementets ikraftträdande redan innehar en sådan befattning blir underkastad det nya reglementet med dess förflyttningsbestämmelser, såvida han icke inom viss tid

anmäler att han vill kvarstå på det äldre reglementets villkor. Huruvida ett sådant generellt medgivande till flyttningsskyldighet verkligen skall kunna jämställas med en ansökan och därigenom göra förflyttningen grundlagsenlig torde vara tveksamt. Emellertid synes detta ha antagits i praxis (NJA 1928 s. 88; 1934 s. 515; jfr beträffande konstituerad befattningshavare 1920 s. 134 och 653 samt 1924 s. 590).

Därefter återstår i fråga om risken för tvångsförflyttning praktiskt taget intet av det skydd, som 36 § RF efter orden synes bereda.

8) I fråga om *de kommunala tjänstemännens oavsättlighet* är läget ganska oklart. Sundberg uttalar härom följande.[1]

I åtskilliga fall må entledigande icke av vederbörande organ fritt beslutas, utan en större eller mindre grad av oavsättlighet är kommunaltjänstemännen tillförsäkrad. Oavsättligheten innebär icke någon rätt att fortfarande innehava tjänsten utan allenast en rätt att under den tid, anställningen avser, orubbat bibehålla samtliga med tjänsten förenade ekonomiska förmåner. Dylik oavsättlighet föreligger naturligtvis först och främst för alla dem, som äga Kungl. Maj:ts fullmakt å tjänsten; de kunna icke, utan medelst rannsakning och dom, ifrån sina innehavande sysslor av Konungen avsättas (RF § 36). Samma princip måste anses gälla envar kommunaltjänsteman, för vilken det formella tillsättningsbeslutet fattas av offentlig ämbetsmyndighet, i den mån icke tillsättningen skett under otvetydigt, tyst eller uttryckligt förbehåll om annat;[2] ett sådant förbehåll föreligger sålunda för polispersonalen (i polisreglementet § 2).[3]

I fråga om kommunalborgmästare må i det för honom utfärdade reglementet bestämmas vissa grunder för entledigande: viss ålder, svårare olycksfall eller långvarig sjukdom samt dessutom en med starka garantier mot missbruk kringgärdad uppsägningsrätt; i sistnämnda fall skall förslag väckas av drätselkammaren, stadsfullmäktige skola med ¾ majoritet bifalla samma förslag, och KB skall finna beslutet objektivt riktigt (kommunalborgmästarlagen § 3). Även där tillsättningen skett genom kommunalt organ, hava författningarna i några fall tillförsäkrat tjänstemannen en viss grad av oavsättlighet. Ordinarie folkskollärare kan sålunda skiljas från sin befattning endast på grund av fel eller försummelse i tjän-

---

[1] Kommunalrätt, allmänna delen, 1947, s. 94 f.

[2] Dylikt förbehåll torde dock i allmänhet vara gjort. Sundberg anför som exempel på kommunala befattningshavare, vid vilkas tillsättning offentlig myndighet medverkar, rektorer för högre folkskolor, kommunala mellanskolor m. fl. skolor, besiktningsveterinärer vid den offentliga köttkontrollen samt brandchefer m. fl. befattningshavare i brandväsendet. Av dessa äro rektorerna förordnade på viss tid och kunna under tiden för löpande förordnande avskedas i administrativ ordning på grund av fel eller försummelse i tjänsten. Besiktningsveterinärerna kunna entledigas, »när skäl därtill äro», och nu avsedda befattningshavare vid brandväsendet slutligen kunna entledigas av länsstyrelsen på grund av visad olämplighet och av vederbörande kommun efter överenskommen uppsägningstid eller i enlighet med de avtalsvillkor, som eljest må gälla för anställningens fortbestånd.

Exempel på motsatsen finnes dock. Stadsläkare och stadsdistriktsläkare, vilka väljas av stadsfullmäktige men erhålla magistratens fullmakt å sin tjänst (allmänna läkarinstruktionen § 46), kunna entledigas endast efter rannsakning och dom vid domstol. Samma är förhållandet beträffande aktuarie och registrator vid rådhusrätten i Stockholm, vilka likaledes ha magistratens fullmakt.

[3] Se numera 1948 års polisreglemente §§ 17—21 och § 31 andra och tredje styckena samt KK 20 december 1946 nr 798 (avgångsstat för polismän).

sten eller på grund av sin vandel; före skolrådets beslut skall dessutom statens vederbörande folkskolinspektör hava avgivit yttrande; förflyttning i vissa fall av ordinarie lärare vid folk- och småskolor till annan lärarbefattning utom skoldistriktet möjliggöres genom folkskolans avlöningsreglemente[1] § 9 och därtill anknytande KK 5 september 1942 nr 783. Ett liknande skydd gäller med vissa begränsningar även för andra lärare med längre anställningstid (folkskolestadgan §§ 32:1, 33:1—2). Jämväl inom folkundervisningsväsendet i övrigt finnas liknande garantier; i några fall tarvar dessutom entledigandebeslutet skolöverstyrelsens godkännande (fortsättningsskolestadgan § 43, stadgan för högre folkskolor § 66, stadgan för kommunala flickskolor § 62, stadgan för kommunala mellanskolor § 79:2). En indirekt garanti för anställningens varaktighet äger sjukvårdspersonal, i det sjukhusdirektionen icke kan utan medverkan av lasarettsläkaren entlediga dylika befattningshavare (sjukhusstadgan § 41).

Bilden av i vilken utsträckning oavsättlighet är tillförsäkrad kommunala tjänstemän blir emellertid högst ofullständig, därest man icke även tar hänsyn till de bestämmelser som så att säga kontraktsmässigt reglerar anställningsförhållandet.

I det normaltjänstereglemente för städernas ordinarie befattningshavare, vilket numera är antaget av nästan alla städer och vars bestämmelser ingå som integrerande del i de enskilda befattningshavarnas anställningsavtal, föreskrives i § 6, att den som innehaft befattning under minst 15 år — eller i visst fall 10 år — kan uppsägas, förutom för tjänstefel, endast om hans befattning blir överflödig; och i så fall skall han såvitt möjligt beredas annan befattning hos staden och ha företrädesrätt till återanställning. En motsvarande bestämmelse återfinnes i normaltjänstereglementet för landskommunernas ordinarie befattningshavare (§ 6), och föreskrifter av i huvudsak liknande innebörd äro även intagna i det för Stockholms stad gällande tjänstereglementet (§ 11); beträffande Stockholm är emellertid därutöver att märka, att tjänstenämnden äger entlediga även dessa eljest i princip oavsättliga tjänstemän därest de kunna »på grund av sitt uppträdande icke väntas tillförlitligen fullgöra sin tjänsteplikt mot staden» (tjänstereglementet § 10 mom. 1; jfr om denna grund motion AK 1948: 176 s. 3—8).

En för viss tid förordnad kommunaltjänsteman lär ha rätt att bibehållas vid anställningen, så länge förordnandet varar.[2]

9) På konstitutionsutskottets initiativ anhöll 1942 års riksdag i skrivelse till Kungl. Maj:t om utredning av frågan angående *revision av de i 35 och 36 §§ RF* meddelade bestämmelserna avseende statstjänstemännens rättsliga ställning. Som stöd härför anfördes vad utskottet åberopat i sitt memorial nr 18. Däri framhöll utskottet bl. a., att en betydande klyfta otvivelaktigt förelåge mellan å ena sidan grundlagens bud och å andra sidan deras till-

[1] Numera SFS 1948 nr 437.
[2] Se RÅ 1950 not E 51 (dissensen); jfr även s. 48.

lämpning genom vissa gällande författningar, som i viktiga delar vore ett uttryck för det praktiska livets krav. Denna motsättning vore ägnad att ingiva allvarliga betänkligheter.

Av 1942 års riksdag inrättades även den ovan s. 72 omnämnda avgångsstaten för officerare, som numera grundar sig på 14 § Saar. Syftet därmed var att från tjänstgöring kunna skilja sådan personal, som icke var för sina uppgifter lämplig; ehuru den begagnade formuleringen — »statens intresse» — medgav en mycket vid tillämpning, skulle emellertid enligt motiveringen prövningen gälla endast hälsotillståndet, de fysiska krafterna och förutsättningarna att med nödig spänstighet kunna under ansträngande förhållanden fullgöra tjänsten.

Vid 1945 och 1946 års riksdagar diskuterades frågan om möjligheten att entlediga läkare och lärare från deras befattningar på grund av visad olämplighet (jfr interpellationssvar i AK den 20 december 1945 och den 13 mars 1946 ävensom ALU 1946: 13 i anledning av prop. 1946: 36 om ändring av 1940 års lag om vissa av landsting eller kommun drivna sjukhus). Därmed hade alltså föreliggande spörsmål utvidgats till att omfatta även kommunala tjänstemän.

År 1946 anhöll riksdagen ånyo om utredning av frågan angående revision av omförmälda bestämmelser i regeringsformen. Spörsmålet hade vid detta tillfälle aktualiserats genom motioner (FK 192 och AK 335) med förslag till ny lydelse av 36 § RF och i anslutning därtill en beredskapslagstiftning, som medgåve för Kungl. Maj:t rätt att, då rikets tjänst eller den allmänna välfärden så fordrade, vid utomordentliga förhållanden tillfälligt skilja eller förflytta ämbets- och tjänstemän från deras sysslor. Motionärerna åsyftade härmed främst möjlighet att ur förvaltningen kunna avlägsna befattningshavare med extrem politisk inställning. Konstitutionsutskottet anförde i sitt till grund för riksdagsskrivelsen liggande utlåtande (nr 16) bl. a., att av varje statstjänsteman borde kunna fordras, att han skulle vara känd för laglydnad och medborgarsinne, och att det borde tillses, att detta krav redan uppfylldes under lugna, normala förhållanden. Utskottet som instämde i motionernas syfte men ansåg att den väckta frågan borde utredas i ett större sammanhang, hemställde, att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t ville anhålla om skyndsam utredning av frågan om en revision av 35 och 36 §§ RF. Vad utskottet sålunda hemställt bifölls av båda kamrarna, av första kammaren dock med uteslutning av den del av motiveringen som rörde kravet på laglydnad och medborgarsinne.

Vid 1946 års höstriksdag beslutades inrättandet av den ovan s. 72 omnämnda avgångsstaten för befattningshavare vid polis- och åklagarväsendet (prop. nr 353, statsutskottets utlåtande nr 304, KK 1946 nr 798). Såsom förutsättning för överförande till denna stat skulle — liksom i fråga om 1942 års avgångsstat vid försvaret — gälla att statens intresse påkallade åtgärden.

Härvid förutsattes emellertid klart — i motsats till vad fallet var 1942 — att politisk opålitlighet skulle kunna utgöra skäl för överförande av befattningshavare till avgångsstaten.

Spörsmålet om stats- och kommunaltjänstemäns politiska pålitlighet aktualiserades ytterligare genom en skrivelse den 19 december 1947 från stadsfullmäktige i Stockholm till Kungl. Maj:t, vari hemställdes att frågan om samhällets skydd mot illojalitet från dess anställdas sida måtte bli föremål för prövning i samband med den av riksdagen begärda utredningen om en revision av 35 och 36 §§ RF. I skrivelsen påpekades, att i tjänstereglementet för Stockholm såsom grund för entledigande upptagits, att tjänstemannen på grund av sitt uppträdande kunde väntas icke tillförlitligen fullgöra sin tjänsteplikt mot staden. Ett dylikt stadgande borde emellertid gälla icke endast för Stockholm utan för alla rikets stats- och kommunaltjänstemän. — Överståthållarämbetet, som insände skrivelsen jämte eget yttrande den 12 januari 1948, anförde i anslutning härtill, att åtskilliga närstående frågor om stats- och kommunaltjänstemännens rättsliga ställning borde erhålla sin lösning samtidigt med det sålunda påtalade spörsmålet. Hit hörde bl. a. uppluckringen av statstjänstemännens oavsättlighet genom begagnande av konstitutorialet såsom anställningsform, frågan om större anställningstrygghet för kommunaltjänstemännen, särskilt med hänsyn till att de saknade strejkrätt, spörsmålet om de samhällsfarliga blockaderna samt frågan om stats- och kommunaltjänstemäns rätt att erhålla begärt entledigande från tjänsten. Ämbetet hemställde därför, att Kungl. Maj:t ville låta verkställa en fullständig och allsidig utredning rörande statliga och kommunala befattningshavares rättigheter och skyldigheter gentemot det allmänna.

I motioner till 1948 års riksdag (FK 106 och AK 176) begärdes ännu en gång utredning om revision av 35 och 36 §§ RF. Konstitutionsutskottet underströk i sitt utlåtande (nr 12) i anledning av motionerna angelägenheten av att denna av riksdagen redan två gånger (1942 och 1946) begärda utredning sattes i gång. Utredningen borde även avse de kommunalt anställda tjänstemännens rättsställning såvitt anginge frågan om deras entledigande på grund av illojalitet eller liknande skäl. Då utskottet emellertid förutsatte, att utredningen komme till stånd vid sådan tidpunkt att resultatet kunde föreläggas riksdagen i god tid före utgången av nästa andrakammarperiod (d. v. s. före 1952 års utgång), ansåg sig utskottet sakna anledning att ånyo tillstyrka skrivelse till Kungl. Maj:t i samma ämne. Utskottet hemställde därför, att motionerna skulle lämnas utan åtgärd; och riksdagen följde utskottet.

Här må erinras om att i direktiven för kommittén (s. 27 ovan) uttalats, att sambandet med frågan om den för tjänstemännen gällande s. k. oavsättlighetsprincipen under utredningen bör beaktas, ehuru det torde få övervägas att göra denna fråga till föremål för särskild utredning.

Litteratur:
Fahlbeck: »Ämbets- och tjänstemän.» Skrifter utgivna av Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala XX, 1944, s. 214 ff.
Herlitz: Kommunala tjänstemäns rättsställning enligt svensk rätt (NaT 1937 s. 12 ff).
Kuylenstierna: I vad mån utgör § 36 regeringsformen ett hinder för organisationsändringar i statsförvaltningen? (StvT 1926 s. 107 ff).
Malmgren: Sveriges författning II, s. 175 ff.
Myrberg: Om statstjänstemäns oavsättlighet, 1930.
Myrberg: Ett spörsmål om tjänstemans oavsättlighet (FT 1943 s. 16 ff).
Reuterskiöld: Sveriges grundlagar I, 1934, s. 71 f.
Reuterskiöld: Anmälan av Myrberg, Om statstjänstemans oavsättlighet (SvJT 1931 s. 438).
SOU 1930:17 (1928 års lönekommitté) s. 140 ff.
SOU 1937:48 (1936 års lönekommitté) s. 338 f och 342 f.
SOU 1946:48 (1945 års lönekommitté I) s. 15 ff.
Sundberg: Kommunalrätt, allmänna delen, 1947.

Befordringsbesvär

Varje utnämning eller annan tjänstetillsättning i statstjänst (med undantag för riksdagens verk) kan, om beslutet icke fattas av Kungl. Maj:t själv, överklagas hos högre myndighet och i sista hand dragas under Kungl. Maj:ts prövning. Överprövningen är allsidig och omfattar alltså icke endast beslutets formella sida — att det är tillkommet i laga ordning o. s. v. — utan även en meritbedömning. Därvid gäller den i 28 § RF angivna principen, att förtjänst och skicklighet skola vara enda befordringsgrunder. När tjänst tillsättes av Kungl. Maj:t efter förslag, kan i regel förslaget överklagas. För beslut om tillsättning av kommunal tjänst gälla motsvarande regler, därest beslutet fattas av statsmyndighet; länsstyrelses förordnande av ordinarie polisman i stad exempelvis kan överklagas hos Kungl. Maj:t i inrikesdepartementet (se 47 § sista stycket polisreglementet den 4 juni 1948). Antalet tjänstetillsättningsärenden, som på detta sätt genom besvär dragas under Kungl. Maj:ts prövning, är icke obetydligt. Enligt av kommittén införskaffade uppgifter uppgår det till mellan 600 och 700 per år, räknat för treårsperioden 1946—1948.

Beträffande åter sådana kommunala tjänster, som tillsättas av vederbörande kommun själv, är läget ett annat. Huvudregeln är här, att beslut om tjänstetillsättning endast kan överklagas genom s. k. kommunalbesvär (i sista hand till RegR), och dylika besvär medge blott en formell överprövning och således ingen meritbedömning. En anledning till att lagstiftaren intagit denna ståndpunkt har varit, att man velat slå vakt om den kommunala självbestämmanderätten. Ehuru de i RF fastslagna befordringsgrunderna för statstjänstemän icke i allmänhet motsvaras av några likartade

uttryckliga bestämmelser för kommunaltjänstemännens vidkommande, ligger visserligen för hela den kommunala självstyrelsen den principen till grund, att full objektivitet skall iakttagas vid densammas handhavande och alltså även vid de kommunala tjänstetillsättningarna. När emellertid någon möjlighet till saklig överprövning av de kommunala tjänstetillsättningsbesluten i allmänhet icke föreligger, lämnas ett betydande spelrum för en friare värdering av meriter än den som är möjlig på det statliga området. Avigsidan av detta är naturligen, att det i själva verket i ganska hög grad saknas reella garantier för objektivitetens realiserande i det enskilda fallet. — Reglerna om kommunalbesvär — vilka återfinnas i 81 och 84 §§ lagen om kommunalstyrelse på landet, 76 och 79 §§ lagen om kommunalstyrelse i stad, 68 och 71 §§ lagen om församlingsstyrelse samt 58 § lagen om landsting — äro direkt eller analogivis tillämpliga för alla beslut fattade av representativa eller administrativa organ (d. v. s. landsting, fullmäktige och andra beslutande församlingar samt nämnder och styrelser) med stöd av kommunallagarna.

Enligt särskilda författningar kunna emellertid kommunala tjänstetillsättningsbeslut överklagas även på materiella grunder. Sådana besvär stå exempelvis öppna för lärarpersonal i allmänhet i den mån icke tillsättningen — såsom beträffande ordinarie folkskollärare är fallet — skett genom val, i vilket fall i stället förslaget må överklagas (se exempelvis 8 § 6 mom. och 22 § folkskolestadgan, 10 § 1 mom. stadgan för kommunala mellanskolor). Beslut om förordnande för underläkare vid kommunalt sjukhus överklagas hos medicinalstyrelsen (30 § sjukhusstadgan), varvid även materiella besvärsgrunder må åberopas; denna besvärsrätt är beträffande sjukhusen i Stockholm, Göteborg och Malmö utsträckt till att gälla för all sjukvårdspersonal (se reglementen för dessa städers sjukhus, SFS 1940: 1047 och 1048 samt 1945: 360, resp. §§ 19, 12 och 9). Enligt 13 § 3 mom. byggnadsstadgan antager och entledigar byggnadsnämnden befattningshavare hos nämnden; och dess beslut överklagas (utan inskränkning i fråga om besvärsgrunderna) hos länsstyrelsen (167 §). Motsvarande regler gälla beträffande fattigvårdsstyrelses, barnavårdsnämnds och familjebidragsnämnds personal (78 § 4 mom. lagen om fattigvården, 81 § lagen om samhällets barnavård och 33 § familjebidragsförordningen). Av magistrat beslutade tjänstetillsättningar avseende icke rättsbildad personal hos densamma torde kunna överklagas till länsstyrelsen på materiella grunder enligt en Kungl. förklaring av år 1773. — Det torde emellertid här böra anmärkas, att det i praktiken lär krävas synnerligen starka skäl för att tillsättningsbeslut av byggnadsnämnd, fattigvårdsnämnd, barnavårdsnämnd, familjebidragsnämnd eller av magistrat såvitt rör icke rättsbildad personal skall ändras av materiella skäl.

För Stockholm gäller en speciell ordning. Enligt kungl. stadgan den 5

mars 1937 har där inrättats en särskild besvärsnämnd, som efter överklagande verkställer saklig prövning av tjänstetillsättningar, vilka gjorts av stadens nämnder.[1] Endast sådana tillsättningsbeslut, som enligt eljest gällande regler skulle få överklagas genom kommunalbesvär, kunna emellertid underställas prövning av denna nämnd. Nämndens beslut i sin tur få överklagas endast genom kommunalbesvär, d. v. s. på formella grunder. I belysning av vad ovan sagts angående besvärens natur på olika kommunala områden leder detta till högst besynnerliga resultat. Några exempel skola åskådliggöra detta. Kontors- och ekonomipersonal hos folkskoledirektionen, lärlings- och yrkesskolestyrelsen samt sjukhusdirektionen kan anföra besvär hos besvärsnämnden men icke motsvarande personal hos styrelsen för de kommunala mellanskolorna. Hälsovårdsnämndens, nykterhetsnämndens och arbetslöshetsnämndens personal har besvärsrätt hos nämnden men icke byggnadsnämndens, familjebidragsnämndens och fattigvårdsnämndens. Liknande motsättningar föreligga givetvis för landet i övrigt; skillnaden är endast den, att de personalgrupper, som i Stockholm kunna vända sig till besvärsnämnden, i landet i övrigt helt sakna materiell besvärsrätt.

Nu angivna förhållanden ha föranlett upprepade motioner i riksdagen i syfte att få till stånd en reform av besvärsrätten med avseende å de kommunala tjänstetillsättningarna (se motionerna FK 120 och AK 347 samt FK 121 och AK 265 för 1939; FK 101 och AK 195 för 1946; FK 148 och AK 242 för 1948 samt FK 21 och AK 23 ävensom FK 285 och AK 341 för 1950). Konstitutionsutskottets majoritet har i utlåtanden över 1939, 1946 och 1948 års motioner (1939: 17, 1946: 9 och 1948: 13) avstyrkt motionerna på den grund att inrättandet av ett kommunalt besvärsinstitut skulle innebära ett allvarligt intrång i den kommunala självbestämmanderätten. I 1948 års utlåtande medgav utskottet dock, att frågan delvis kommit i ett annat läge. Det betonades sålunda, att kommunalförvaltningens under senare år alltmera vidgade omfattning gjort frågan om lämpligheten av en rent kommunal besvärsordning, motsvarande eller liknande den i Stockholm anordnade, förtjänt av uppmärksamhet även för andra kommuners vidkommande, varför en förutsättningslös omprövning av spörsmålet torde vara av förhållandena påkallad. Det kunde emellertid förväntas, att 1946 års kommunallagskommitté utan särskild anmaning skulle verkställa denna utredning; och med hänsyn härtill avstyrktes även denna gång motionerna. I 1950 års utlåtande (nr 4) slutligen konstaterade utskottet, att kommunallagskommittén upptagit förevarande spörsmål till omprövning, varjämte framhölls, att även direktiven för 1948 års förhandlingsrättskommitté vore så allmänt hållna, att sagda kommitté kunde tänkas behandla vissa frågor, som nära sammanhängde med motionerna. — Riksdagen har i anslutning till vad konstitu-

[1] Men icke av stadskollegiet.

tionsutskottet sålunda i sina utlåtanden anfört vid samtliga tillfällen avslagit motionerna (1948 med uteslutande av utskottets motivering).

Även hos de kommunala representationerna i flera städer ha väckts motioner i ämnet. Sådana motioner ha förekommit bl. a. 1946 i Norrköping, 1947 i Göteborg och Malmö samt 1948 i Stockholm, Eskilstuna och Hälsingborg. Av dessa har endast Norrköpingsmotionen lett till framgång. Stadsfullmäktige i Norrköping beslöto nämligen i mars 1948 i anledning av sistnämnda motion att hos svenska stadsförbundet hemställa om dess medverkan till sådan ändring av den kommunala lagstiftningen, att inrättande av kommunal besvärsnämnd för tjänstetillsättningsfrågor möjliggjordes inom alla kommuner efter huvudsakligt mönster från Stockholms kommunalstyrelse. Stadsförbundet har överlämnat framställningen till 1946 års kommunallagskommitté.

I skrivelse den 11 september 1947 har vidare stadskollegiet i Stockholm hos Kungl. Maj:t anhållit, att till 1946 års kommunallagskommitté måtte hänskjutas frågan om en utvidgad tillämpning av ovannämnda för Stockholms stad gällande befordringsbesvärsinstitut. I en till skrivelsen fogad promemoria framhålles, vad ovan påpekats, att nämndens kompetens icke är enhetligt reglerad. Det är i och för sig ingalunda onödigt — anföres vidare i promemorian — att de kommunala besvärsreglerna göras tillämpliga beträffande alla de tjänster inom exempelvis fattigvårdens och barnavårdens område, som bekostas av staden och tillsättas av dess organ. I vart fall bör en enhetligare reglering än den nuvarande åstadkommas. Skrivelsen med därtill hörande handlingar har överlämnats till kommunallagskommittén.

I december 1947 tillsatte svenska stadsförbundets sjukvårdsdelegation en kommitté för att överarbeta vissa delar av sjukhuslagen och sjukhusstadgan. Denna kommitté avgav den 29 augusti 1949 ett betänkande med förslag till ny sjukhuslag och ny sjukhusstadga. Enligt förslaget (se betänkandet sid. 22) slopas den hittillsvarande materiella besvärsrätten vid tillsättning av underläkarbefattningar och anställning av annan sjukvårdspersonal vid sjukhusen. Betänkandet är för närvarande föremål för remissbehandling i inrikesdepartementet.

Litteratur:

Dahlström: De särskilda kommunala befordringsbesvären i Stockholm (Svensk socialvårdstidning 1948 s. 141 ff).

Hildebrand: Stockholms stads besvärsnämnd (FT 1938 s. 313 ff).

Sjöberg: Det kommunala besvärsinstitutet, 1948, särskilt s. 159.

Sundberg: Utredning rörande inrättandet av ett särskilt besvärsinstitut i befordringsärenden för Stockholms stad (Stockholms stadsfullmäktiges handlingar 1932 bihang nr 10).

Disciplinstraffrätt

1) Bestämmelser[1] om disciplinär bestraffningsrätt över statliga civila[2] ämbets- och tjänstemän återfinnas i en mångfald instruktioner och andra administrativa författningar angående statsmyndigheternas organisation och verksamhet. Föreskrifterna äro tillkomna vid skilda tidpunkter och till sitt innehåll mycket varierande. Gemensamt framträda de såsom formellt självständiga i förhållande till de allmänna straffbestämmelserna. Förhållandet till dessa kompliceras emellertid därav, att samma gärningar, som utgöra disciplinförseelser, enligt bestämmelser i strafflagen i stor utsträckning jämväl äro belagda med ämbetsstraff i form av avsättning eller suspension.

Såsom disciplinstraff förekomma dels vissa lindrigare reaktioner, vilka sakna motsvarighet bland ämbetsstraffen, särskilt mistning av lön under viss tid, på annat sätt bestämda böter och varning. De svårare disciplinstraffen utgöras av avsättning och suspension.[3] Därvid är högsta tiden för suspension begränsad till tre månader, under det att på SL:s område i praxis tillämpas ett maximum av ett år. Även avsättning i disciplinär väg kan betraktas såsom lindrigare än avsättning genom rannsakning och dom vid domstol. I förra fallet framstår nämligen avsättningen väsentligen som en intern åtgärd inom förvaltningen och är mera jämförlig med avskedande ur enskild tjänst.

De flesta statstjänstemän äro underkastade både disciplinärt och allmänt straffansvar. Men därjämte finnas tjänstemän som antingen endast kunna ådömas allmänt ansvar eller som blott kunna bestraffas disciplinärt. Det förra gäller vissa högre ämbetsmän — i stort sett byråchefer och högre befattningshavare (samt andra föredragande i denna egenskap) ävensom domare — det senare befattningshavare, vilka inneha ställning som biträden — exempelvis skrivbiträden, lägre teknisk personal och vaktmästare — under gränsen för ämbetsansvaret. Att biträden underkastas allenast disciplinärt ansvar och icke ämbetsansvar har uppenbarligen sin grund däri, att det disciplinära ansvaret ansetts tillfyllest för att upprätthålla förvaltningens behöriga funktion och effektivitet gentemot tjänstefel av hithörande personal. Det disciplinära ansvaret bereder möjlighet att i sista hand skilja den felande från befattningen och därigenom förebygga fortsatt skada eller olägenhet för förvaltningsverksamheten. Den längre gående allmänprevention, som bestraffning enligt SL medför särskilt i förhållande till all-

[1] Kommittén följer i detta avsnitt mycket nära framställningen i Wetters i litteraturförteckningen s. 84 nämnda uppsats.
[2] Om disciplinstraffrätt för militär personal se 26 kap. SL, lagen 30 juni 1948 om disciplinstraff för krigsmän samt militär rättegångslag av samma dag.
[3] För icke ordinarie personal förekomma suspension och mistning av lön (böter) såsom disciplinstraff endast inom affärsverken.

mänheten, framstår såsom obehövlig vid sådana fel i biträdessysslor, vilka äga full motsvarighet inom enskild tjänst och där allenast medföra civilrättsliga reaktioner, eventuellt i form av disciplinärt förtidsavsked enligt kollektivavtal eller annat tjänsteavtal.

Efter den nya avfattningen av 25 kap. SL enligt lag 30 juni 1948 är numera samma rekvisit grundläggande för disciplinförseelserna och ämbetsbrotten, nämligen brytande av tjänsteplikt. Den tidigare existerande skillnaden mellan brott i tjänsten och brott utom tjänsten har därmed förlorat sin betydelse. Emellertid bereder den olika tekniska konstruktionen av disciplinförseelser och ämbetsbrott fortfarande utrymme för disciplinbestämmelser, vilka sträcka sig över gränsen för ämbetsbrotten i SL. Försök eller förberedelse till tagande av muta eller till brott mot tystnadsplikt äro sålunda straffria enligt SL men kunna bli föremål för reaktion i disciplinär väg. »Klandervärt uppförande» eller »brist i anständigt uppträdande» lär någon gång kunna föranleda disciplinär bestraffning utan att vara tjänstefel i SL:s mening. Även på ett annat praktiskt viktigare område föreligga disciplinära bestämmelser, vilka sakna motsvarighet i SL. I fråga om icke ordinarie befattningshavare upptages nämligen i de olika verkens instruktioner såsom disciplinförseelser, att befattningshavaren ådagalägger försumlighet, oskicklighet eller klandervärt uppförande eller att han eljest visar sig olämplig. Reellt innebära dessa bestämmelser, att ifrågavarande tjänstemäns handlingar göras till föremål för arbiträrt bedömande med hänsyn till tjänstemannens personliga egenskaper eller lämplighet, närmast motsvarande den bedömning som äger rum vid nyanställning eller meddelande av nytt förordnande. Vad som från denna synpunkt upptagits såsom disciplinförseelse kan icke hänföras under åsidosättande av tjänsteplikt enligt 25 kap. 4 § SL.

Huruvida disciplinärt eller judiciellt förfarande skall tillämpas regleras av bestämmelser i instruktioner o. s. v. samt allmänna straffprocessuella regler om åtal. I princip föreligger valrätt. Åtal är emellertid obligatoriskt i följande fall (i huvudsak): a) när tjänstefelet bedömes förtjäna frihetsstraff; b) när tjänstefelet bedömes förtjäna avsättning men den felande tjänstemannen är tillsatt genom fullmakt och därför endast kan avsättas medelst rannsakning och dom; c) när tjänstefelet bedömes förtjäna längre suspension eller högre böter än myndigheten äger ålägga; d) när tjänsteman vid ett icke affärsdrivande verk gör sig skyldig till tjänstefel av svårare beskaffenhet eller icke låtit sig rätta av tidigare disciplinär bestraffning; e) när tjänsteman vid affärsdrivande verk, vilken är underkastad ansvar enligt 25 kap. SL, gör sig skyldig till arbetsnedläggelse (strejk); samt f) när tjänsteman vid affärsdrivande verk gör sig skyldig till tjänstefel, som berör enskild målsägande. Härjämte erinras om vad ovan sagts, att tjänstefel av vissa högre befattningshavare icke kunna beivras i annan ordning än vid

domstol. I fråga om åklagares åtalsrätt må anmärkas, att åklagare är behörig och skyldig att på eget ansvar pröva, huruvida åtal skall väckas, och detta oberoende av om disciplinmyndigheten hänskjutit tjänstefelet till åtal eller tvärtom beslutat inleda disciplinärt förfarande eller slutligen ännu icke tagit ställning till saken.

I 25 kap. 8 § SL har upptagits en generell bestämmelse, som avser att vid domstolsförfarandet förebygga dubbelbestraffning. Under förarbetena har såsom utgångspunkt för stadgandet angivits, att den som redan bestraffats av förvaltningsmyndighet skall få på lämpligt sätt räkna sig detta till godo, om åtal väckes vid domstol; däremot har man ej velat ge den bestraffade rätt att hos domstol söka omprövning av straffet. Stadgandet har därför begränsats till att bereda domstol utväg att utesluta efterföljande dubbelbestraffning. Däremot sker ingen återgång av disciplinmyndighetens bestraffningsbeslut, om domstolen frikänner eller finner förseelsen förtjäna lägre straff. Har tjänstemannen genom det disciplinära beslutet skilts från tjänsten, fortbestår avsättningen och den tilltalade bedömes enligt samma regler som eljest gälla, då den som förskyllt avsättning eller suspension ej längre innehar befattning, från vilken han bort skiljas (25 kap. 6 och 7 §§ SL). Endast såtillvida återverkar domstolens dom på den disciplinära bestraffningen, att verkställighet därav ej må ske efter det åtal väckts.

Beslut om disciplinär bestraffning varom nu talats överklagas på sätt angående vederbörande myndighets beslut i allmänhet är föreskrivet. Hos Kungl. Maj:t handläggas målen i RegR. Särskilt må anmärkas, att även varningsbeslut numera må överklagas.

2) För en del kommunala befattningshavare, som ha viktigare offentligrättsliga uppdrag, har disciplinstraffrätten reglerats genom lag eller av Kungl. Maj:t utfärdad författning. Detta gäller främst lärar- och polispersonal. Vad särskilt polispersonalen angår har för dess vidkommande inrättats ett särskilt administrativt domstolsförfarande för disciplinärenden. I varje landstingsområde och för varje stad, som icke deltager i landsting, skall nämligen finnas poliskollegium för upptagande av svårare disciplinmål. Poliskollegiums beslut överklagas i RegR (12 och 20 §§ lagen den 6 juni 1925 om polisväsendet i riket), som därvid icke endast kan häva beslutet utan även sätta annat straff i stället för det av poliskollegium ådömda. Samma fria ställning intager RegR vid överprövning av disciplinära bestraffningsbeslut rörande kommunala lärare.

Flertalet kommunala befattningshavare intaga dock i nu ifrågavarande hänseende — även där de ha att fullgöra offentliga funktioner — en ställning närmast likställd med den som tillkommer arbetstagare i enskild tjänst. I de kommunala tjänstereglementena upptagas i regel disciplinstraff (varning, suspension och avsked utan uppsägning) för fel och försummelser i

tjänsten. Möjligheterna att överklaga kommunal myndighets bestraffningsbeslut äro emellertid begränsade. S. k. kommunalbesvär — vilka i regel prövas av länsstyrelse i första och av RegR i sista instans — ha visserligen i praxis ansetts kunna anföras över sådant beslut på den grund att beslutet »kränker enskild rätt» (se RÅ 1934 ref. nr 17 och 1943 not S 174). Kommunalbesvären ha emellertid icke tillkommit för den enskildes skull utan för att åstadkomma en viss allmän statlig kontroll över legaliteten i den kommunala förvaltningen, vilket medför vissa inskränkningar i fråga om deras användbarhet för den enskilde tjänsteman, som söker rättelse i ett bestraffningsbeslut som drabbat honom. Sålunda torde enligt praxis endast uppenbart orättvisa bestraffningar kunna rättas till besvärsvägen. Och vidare kunna besvären icke leda till annat än att det felaktiga beslutet upphäves. Det är vederbörande myndighet obetaget att därefter utmäta annat straff för den påstådda förseelsen. Sannolikt förhåller det sig också så, att den bestraffade måste vara medlem av kommunen för att få klaga. Den bestraffade tjänstemannen kan emellertid därjämte söka rättelse genom stämning å kommunen till allmän domstol eller eventuellt — om hans anställningsförhållande regleras genom giltigt kollektivavtal, som innehåller bestämmelser om disciplinstraff; se ovan s. 64 f — till AD. Genom domstolsförfarandet kan han emellertid — även om han får rätt — icke uppnå själva beslutets undanröjande utan endast att dess ekonomiska konsekvenser upphävas genom skadestånd eller genom att tjänstemannen tillerkännes den lön varom han gått miste till följd av bestraffningsbeslutet. Detta betraktelsesätt har också ansetts leda till att ett beslut om varning i regel icke kan bli föremål för allmän domstols prövning.

Litteratur:

Herlitz: Kommunala tjänstemäns rättsställning enligt svensk rätt (NaT 1937 s. 12 ff).

Jägerskiöld: Om disciplinärt och judiciellt ansvar (Skrifter åt minnet av C. A. Reuterskiöld, 1945, s. 119 ff).

Sundberg: Kommunalrätt, allmänna delen, 1947, s. 102 f och 328.

Thulin: Statens civila befattningshavares ställning i disciplinärt avseende i Sverige (NaT 1922 s. 54 ff).

Thulin: Disciplinär bestraffning av kommunala befattningshavare (NaT 1935 s. 142 ff).

Wetter: Om förhållandet mellan disciplinärt och allmänt ansvar för civila tjänstemän (Festskrift tillägnad Vilhelm Lundstedt, 1947, s. 314 ff).

III. Stats- och kommunaltjänstemännens fackliga organisationsförhållanden

Av kommitténs expert, amanuensen hos socialstyrelsen Arne Näverfelt

---

A. Statstjänstemännen

Undersökningens omfattning

För att erhålla kännedom om statstjänstemännens fackliga organisationsförhållanden ha från de fyra fackliga centralorganisationerna i landet — LO, SACO, SR och TCO — inhämtats uppgifter om antalet statstjänstemän, som äro organiserade i förbund tillhörande respektive organisation. Med statstjänstemän ha här avsetts alla med egentlig statlig tjänst, vilkas anställningsförhållande icke är reglerat genom kollektivavtal. Icke statliga institutioner eller undervisningsanstalter etc., där kostnaden för de anställdas avlöningar helt eller delvis bestrides genom statsbidrag, ha icke medtagits. Således ingå i undersökningen icke folk- och småskolor, statsunderstödda yrkesskolor eller prästerskapet etc.

Vidare begärdes från organisationerna uppgifter inom vilket förvaltningsområde medlemmarna voro anställda.

Följande indelning av den statliga arbetsmarknaden har gjorts.

I. 1. Allmän förvaltning
   2. Försvarsväsendet (endast militär personal)
   3. Domstolar och åklagarmyndigheter (även statlig polispersonal)
   4. Statliga undervisningsanstalter
   5. Statliga sjukhus och provinsialläkarna

II. Affärsverken
   1. Postverket
   2. Telegrafverket
   3. Statens järnvägar
   4. Vattenfallsverket
   5. Domänverket
   6. Statens reproduktionsanstalt
   7. Försvarets fabriksverk
   8. Luftfartsverket.

I gruppen allmän förvaltning har inräknats all personal ej tillhörande

någon av de övriga grupperna. Försvarsväsendet omfattar endast egentlig militär personal och ej civilmilitärer, vilka förts till allmän förvaltning. I fråga om affärsverken ha den centrala förvaltningen och lokalförvaltningarna sammanförts till en grupp.

Uppgifterna från organisationerna avse förhållandena under sista halvåret 1950 eller årsskiftet 1950—1951. I vissa fall äro uppgifterna om antalet medlemmar ungefärliga, men de torde dock i stort sett ge en riktig bild av medlemmarnas fördelning mellan olika organisationer och arbetsområden.

Beräkningarna av totalantalet anställda statstjänstemän grunda sig på de uppgifter som lämnas i riksräkenskapsverkets årsbok och avse förhållandena den 1 oktober 1949. Enligt årsboken uppgick antalet statstjänstemän till 212 344. Fördelade efter anställningsform voro 96 126 ordinarie tjänstemän, 55 696 extra ordinarie, 24 829 extra tjänstemän och aspiranter, 4 409 kontraktsanställt manskap samt övriga (huvudsakligen arvodister) 31 284. I sistnämnda gruppen ha ca 17 000 en månadslön icke överstigande 300 kr.

Upplysningar om den omfattning vari förhandlingsrätt gentemot statliga myndigheter sökts och erhållits av fackliga organisationer enligt KK 4 juni 1937 angående statlig förhandlingsrätt, ha erhållits dels med hjälp av ett i civildepartementet fört register över organisationer, som sökt sådan förhandlingsrätt, och dels genom granskning av konseljbesluten i dessa ärenden. Materialet omfattar föreningar, som erhållit förhandlingsrätt under tiden från kungörelsens ikraftträdande fram till den 20 oktober 1950.

Antalet fackligt organiserade statstjänstemän

Enligt de uppgifter, som lämnats av organisationerna, skulle tillhopa ca 175 640 statstjänstemän vara organiserade i LO, TCO, SR och SACO. Denna siffra är dock icke lika med antalet organiserade personer. På grund av att dubbelanslutning förekommer, i varje fall mellan TCO, SR och SACO, blir antalet personer mindre än ovan angivna siffra. Denna får i första hand endast betraktas som summa medlemmar (statstjänstemän) i organisationerna. I vilken omfattning anslutning till mera än en organisation förekommer har ej kunnat beräknas. Dubbelanslutningen torde dock icke vara av den storleksordningen att den blir av nämnvärd betydelse för här framlagda beräkningar.

Av totalantalet medlemmar i statstjänst komma 96 180 (54.8 %) på affärsverken och 36 120 (20.6 %) på gruppen allmän förvaltning (se tab. 1). Största antalet medlemmar har LO med 85 160. Därefter kommer TCO 62 380, SR 21 130 och SACO 6 970 medlemmar. I fråga om medlemmarnas fördelning på olika verksamhetsområden föreligga med hänsyn till organisationstillhörighet rätt väsentliga skillnader. LO har 85.7 % av sina statstjänstemannamedlemmar inom affärsverken, medan motsvarande procentuella antal för TCO, SR och SACO är resp. 23.7 %, 35.7 % och 12.8 % (se

Tab. 1. Antalet fackligt organiserade statstjänstemän fördelade efter organisation och verksamhetsområden.[1]

Verksamhetsområden	Organisationer				Summa	Totalantalet statstjänstemän
	LO	TCO	SR	SACO		
Allmän förvaltning	3 700	26 000	3 070	3 350	36 120	54 235
Försvarsväsendet (militär personal)	—	16 900	4 300	—	21 200	21 249
Domstolar och åklagarmyndigheter	—	2 000	610	640	3 250	3 180
Statliga skolor	500	1 500	4 820	1 160	7 980	12 284
Statliga sjukhus och provinsialläkarna	8 000	1 200	790	920	10 910	12 311
Postverket	16 500	2 100	2 450	10	21 060	29 758
Telegrafverket	10 500	7 400	2 210	150	20 260	22 672
Statens järnvägar	45 000	2 000	2 640	170	49 810	50 928
Vattenfallsverket	890	1 600	—	240	2 730	3 158
Domänverket	—	1 200	240	220	1 660	1 502
Statens reproduktionsanstalt	—	30	—	—	30	33
Försvarets fabriksverk	—	270	—	100	370	650
Luftfartsverket	70	180	—	10	260	384
Samtliga verksamhetsområden	85 160	62 380	21 130	6 970	175 640	212 344

tab. 2). Detta är för LO:s vidkommande delvis beroende på att denna organisation endast har medlemmar i de lägre lönegraderna. (Medlemmarnas fördelning med hänsyn till lönegradsplacering behandlas mera nedan.) LO:s övriga medlemmar äro huvudsakligen fördelade mellan sjukhusen (9.4 %) och allmän förvaltning (4.3 %). I denna senare grupp ingå även till LO ansluten civil personal inom försvaret. TCO har 41.7 % av sina statstjänstemannamedlemmar inom allmän förvaltning och 27.1 % inom försvarsväsendet. TCO organiserar i fråga om militär personal underofficerare och underbefäl. Officerarna äro däremot organiserade i SR. Dessa utgöra 20.4 % av SR:s medlemsantal. Vidare har SR 14.5 % av sina medlemmar inom allmän förvaltning (huvudsakligen lärda verk och kammarskrivartjänster) och drygt tredjedelen inom affärsverken. SACO:s statstjänstemannamedlemmar fördela sig huvudsakligen på allmän förvaltning (48.2 %) samt skolväsendet och sjukvårdsväsendet med respektive 16.6 och 13.2 %.

Organisationernas relativa andel av antalet tjänstemän inom olika förvaltningsområden

I tab. 3 anges antalet medlemmar i olika organisationer i förhållande till antalet anställda statstjänstemän på motsvarande verksamhetsområden. Organisationsprocenten, d. v. s. antalet medlemmar i förhållande till antalet tjänstemän, varierar starkt mellan olika verksamhetsområden. I vissa fall

[1] Organisationernas uppgifter ha i förekommande fall avrundats till jämna tiotal.

Tab. 2. Fackligt organiserade statstjänstemän. Procentuell fördelning inom olika organisationer och verksamhetsområden.

Verksamhetsområden	Organisationer				Summa	Totalantalet statstjänstemän
	LO	TCO	SR	SACO		
Allmän förvaltning	4.3	41.7	14.5	48.2	20.6	25.5
Försvarsväsendet (militär personal)	—	27.1	20.4	—	12.1	10.0
Domstolar och åklagarmyndigheter	—	3.2	2.9	9.2	1.9	1.5
Statliga skolor	0.6	2.4	22.8	16.6	4.5	5.8
Statliga sjukhus och provinsialläkarna	9.4	1.9	3.7	13.2	6.2	5.8
Postverket	19.4	3.4	11.6	0.1	12.0	14.0
Telegrafverket	12.4	11.9	10.5	2.2	11.5	10.7
Statens järnvägar	52.8	3.2	12.5	2.4	28.4	24.0
Vattenfallsverket	1.0	2.6	—	3.4	1.6	1.5
Domänverket	—	1.9	1.1	3.2	0.9	0.7
Statens reproduktionsanstalt	—	0.0	—	—	0.0	0.0
Försvarets fabriksverk..	—	0.4	—	1.4	0.2	0.3
Luftfartsverket	0.1	0.3	—	0.1	0.1	0.2
Samtliga verksamhetsområden	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

överstiger t. o. m. det procentuella antalet organiserade 100. Förklaringen till att antalet redovisade medlemmar kan bli flera än antalet tjänstemän beror delvis på vad som ovan sagts beträffande anslutning till mera än en organisation. Dessutom torde uppgifterna från organisationerna i vissa fall även innefatta medlemmar, som vid den tidpunkt redovisningen av antalet statstjänstemän avser, ej innehade någon tjänst. Det förekommer sannolikt att personer viss tid kvarstå i organisationernas medlemsmatriklar såsom statstjänstemän efter övergång till icke statlig tjänst eller efter pensionering. Inom försvarsväsendet är enligt redovisningen i tab. 3 organisationsprocenten 99.8. I detta fall förekommer dock icke någon dubbelanslutning. (Officerarna äro organiserade i SR samt underofficerare och underbefäl i TCO.) Orsaken till den höga organisationsprocenten är närmast att söka i att medlemmar kvarstå även sedan de frånträtt tjänsten och att i antalet militära beställningar icke ingå arvodesbefattningar, som innehavas av f. d. militärer på aktiv stat, vilka övergått i reserven. Antalet i denna senare grupp torde kunna uppskattas till ca 100. I fråga om domänverket beror den höga organisationsprocenten på dubbelanslutning. Jägmästarna äro exempelvis i stor omfattning anslutna till såväl SR som SACO. Även inom domstolar och åklagarmyndigheter där organisationsprocenten är 102.2 torde det vara dubbelanslutning, som förklarar den höga organisationsprocenten.

Av samtliga tjänstemän utgör LO:s medlemsantal 40.1 %. Motsvarande andel är för TCO 29.4 % samt för SR och SACO 10.0 resp. 3.3 % (se tab. 3).

Tab. 3. Antal fackligt organiserade statstjänstemän i olika organisationer i % av totalantalet anställda i olika verksamhetsområden.

Verksamhetsområden	Organisationer				Summa %
	LO	TCO	SR	SACO	
	%	%	%	%	
Allmän förvaltning	6.8	47.9	5.7	6.2	66.6
Försvarsväsendet (militär personal)	—	79.5	20.2	—	99.8
Domstolar och åklagarmyndigheter	—	62.9	19.2	20.1	102.2
Statliga skolor	4.1	12.2	39.3	9.4	65.0
Statliga sjukhus och provinsialläkarna	65.0	9.7	6.4	7.5	88.6
Postverket	55.4	7.1	8.2	0.0	70.8
Telegrafverket	46.3	32.6	9.8	0.7	89.4
Statens järnvägar	88.4	3.9	5.2	0.3	97.8
Vattenfallsverket	28.0	50.7	—	7.5	86.2
Domänverket	—	79.9	16.1	14.6	110.7
Statens reproduktionsanstalt	—	100.0	—	—	100.0
Försvarets fabriksverk	—	41.5	—	14.6	56.2
Luftfartsverket	18.2	46.9	—	1.8	66.9
Samtliga verksamhetsområden	40.1	29.4	10.0	3.3	82.8

Inom gruppen allmän förvaltning organiserar TCO 47.9 % av antalet anställda. De tre övriga organisationerna ha ca 6—7 % vardera. Den militära personalen organiseras helt av TCO och SR. TCO:s medlemmar (underofficerare och underbefäl) utgöra 79.5 % av antalet militära beställningar och SR:s (officerare) 20.2 %. Inom domstolar och åklagarmyndigheter har TCO 62.9 %, SR 19.2 % (landsfiskaler och landsfiskalsassistenter) och SACO 20.1 %. SACO:s medlemmar bestå uteslutande av personer med juriskandidatexamen. Inom statliga skolor har SR högsta organisationsprocenten (39.3 %). SR:s medlemmar bestå huvudsakligen av läroverkslärare och seminarielärare. TCO har 12.2 % (facklärare vid läroverken) och SACO 9.4 %. SACO:s medlemmar utgöras av universitets- och högskolelärare samt lärare vid vissa statliga fackskolor. Inom gruppen statliga sjukhus och provinsialläkarna har LO det ojämförligt största antalet organiserade, 65.0 % av totalantalet anställda. LO:s medlemmar utgöras främst av vaktmästar- och ekonomipersonal samt skötare och sköterskor vid sinnessjukhusen. Sjuksköterskorna äro organiserade i TCO. Inom TCO är vidare organiserad administrativ personal vid de statliga sinnes- och kroppssjukhusen. Läkarna äro i huvudsak organiserade inom SACO, men då provinsialläkarna äro anslutna till såväl SACO — genom Sveriges läkarförbund — som till SR — Svenska provinsialläkarföreningen — är en del av läkarna dubbelorganiserade.

Inom affärsverken är LO:s andel av antalet organiserade självfallet större än inom den egentliga förvaltningen beroende på att personalen inom de lägre lönegraderna här är dominerande. Inom postverket har LO 55.4 %

och TCO 7.1 % samt SR 8.2 %. TCO organiserar biträdespersonal, främst vid postsparbanken, postgirot och generalpoststyrelsen. Personalen i lönegrad 19 och däröver är huvudsakligen organiserad inom SR. Detta gäller även de två övriga stora affärsdrivande verken: telegrafverket och statens järnvägar. TCO organiserar inom telegrafverket kvinnlig telefonpersonal (i konkurrens med LO) samt vid statens järnvägar kontorister, stationsföreståndare samt arbetsledare vid järnvägslinjerna och i verkstäderna. SACO:s medlemmar utgöras huvudsakligen av högskoleutbildade ingenjörer samt jurister. Inom domänverket organiseras den administrativa personalen huvudsakligen av TCO. Jägmästarna äro som ovan nämnts anslutna till såväl SR som SACO. Beträffande de tre övriga affärsdrivande verken — statens reproduktionsanstalt, försvarets fabriksverk och luftfartsverket — är personalen till största delen organiserad i TCO. Inom försvarets fabriksverk äro dock 14.6 % av personalen organiserade i SACO. Dessa utgöras av högskoleutbildade ingenjörer.

Tjänstemännens fördelning på olika organisationer med hänsyn till lönegradsplacering

I fråga om tjänstemännens fördelning på lönegrader föreligga avsevärda olikheter mellan organisationerna. Med hänsyn till de områden på arbetsmarknaden, som LO av naturliga skäl organiserar, följer att LO:s medlemmar äro placerade i de lägre lönegraderna, och medlemmarna inneha med få undantag tjänster i lönegrader ej överstigande den 16:e. Någon i stadgarna fastställd gräns existerar emellertid icke.

TCO organiserar i princip personalen utan hänsyn till lönegradsplaceringen. Av TCO:s ca 62 000 medlemmar med statstjänst är dock ett förhållandevis ringa antal i 24:e lönegraden eller högre. Hur stor del av TCO:s statstjänstemannamedlemmar, som har denna lönegradsplacering, kan ej exakt anges. Organisationen uppskattar antalet till ca 2 500. Av dessa kommer ca 1 700 på Civila statsförvaltningens tjänstemannaförbund, ca 600 på Försvarets civila tjänstemannaförbund och ca 200 på Statens vattenfallsverks tjänstemannaförbund. Tillsammans skulle TCO:s medlemmar i 24:e eller högre lönegrad utgöra ca 4 % av organisationens samtliga statstjänstemannamedlemmar.

Inom SR och SACO utgöra däremot tjänstemän med högre lönegradsplacering avsevärt större andel. SR organiserar enligt sina stadgar tjänstemän i mellersta och högre lönegraderna. I praktiken har detta utformats så att medlemmarna med vissa undantag inneha tjänster i 19:e eller högre lönegrad. SACO, vars medlemmar praktiskt taget endast bestå av personer med högskoleutbildning, har till följd härav de flesta medlemmarna inom högre lönegrader. Av SR:s medlemmar torde ca hälften inneha tjänst i 24:e eller högre lönegrad. Motsvarande andel för SACO:s medlemmar i

statstjänst är ca 75 %. Beträffande SACO föreligger dessutom den skillnaden i förhållande till övriga organisationer, att SACO:s medlemmar till följd av utbildning och nuvarande befordringsgång i statstjänst efter visst antal år uppnå minst 24:e lönegraden. Detta gäller självfallet även TCO:s och SR:s medlemmar av motsvarande kategori.

Tillsammans skulle alltså antalet medlemmar med placering i 24:e eller högre lönegrad i de tre organisationerna bli ca 19 900. Härav kommer på TCO ca 2 500, på SR ca 12 000 och på SACO ca 5 400. Enligt riksräkenskapsverkets årsbok var antalet tjänstemän i motsvarande lönegrader ca 17 000.[1] Beträffande den höga organisationsprocenten hänvisas till vad som ovan sagts i fråga om dubbelanslutning och andra faktorer, vilka kunna ha till följd att antalet medlemmar blir större än antalet tjänstemän.

Inom TCO, SR och SACO är organisationsprocenten i fråga om tjänstemän i 24:e och högre lönegrader mycket varierande på olika verksamhetsområden. Några exakta procenttal kan dock icke, med hänsyn till de bristfälligheter, som vidlåda organisationernas uppgifter i detta avseende, anges. Inom allmän förvaltning ha samtliga tre organisationer en relativt stor organisationsprocent. Inom övriga verksamhetsområden är TCO:s organisationsprocent beträffande denna tjänstemannakategori obetydlig. SR har här den största organisationsprocenten med undantag av gruppen sjukhus och provinsialläkarstaten, där SACO har det relativt största antalet medlemmar. Inom affärsverken är SR i fråga om dessa tjänstemannagrupper klart dominerande.

Organisationer ej tillhörande LO, TCO, SR eller SACO

Vid sidan av de fyra centralorganisationerna förekommer ett mindre antal fristående fackliga sammanslutningar, som organisera personer med statlig anställning. I fråga om medlemsantalet äro de dock i jämförelse med centralorganisationerna av underordnad betydelse. Vidare är det tveksamt, vilka av dem som böra anses vara egentliga fackorganisationer. Bland dessa fristående organisationer kunna nämnas Växelstationsföreståndarnas riksförbund, Svenska ekonomiföreståndarinnors förening samt de förbund, som organisera reservofficerare och reservunderofficerare.

Antal fackorganisationer med förhandlingsrätt gentemot statliga myndigheter

Sedan KK 4 juni 1937 angående förhandlingsrätt gentemot statliga myndigheter tillkom, ha totalt 167 organisationer erhållit sådan förhandlingsrätt. Denna summa är lika med antalet föreningsnamn i det register över förhandlingsberättigade organisationer, som föres i civildepartementet. På grund av att, under den tid redovisningen avser, namnbyten ägt rum och en

[1] Uppgifterna i RRV:s årsbok avser den 1 oktober 1949 och uppgifterna från organisationerna andra halvåret 1950 eller årsskiftet 1950—51.

och samma organisation följaktligen kan förekomma under olika namn, blir antalet befintliga organisationer lägre. Vidare ha i ett mindre antal fall organisationer upphört och i vissa fall förhandlingsrätten överförts till annan organisation. Om ovanstående antal, 167, reduceras med hänsyn till namnbyten, som kunnat konstateras, och organsationsförändringar, i den mån dessa anmälts till departementet, blir antalet i oktober 1950 befintliga organisationer med författningsenlig förhandlingsrätt mot statliga myndigheter 155. Även denna siffra får dock anses vara en bruttosiffra. Det är nämligen icke uteslutet, att en organisation upphört utan att anmälan härom ingivits. Antalet sådana fall torde dock vara få.

De förhandlingsberättigade föreningarna kunna till sin organisationsstruktur uppdelas i två från varandra rätt skilda grupper. Den ena gruppen består av sådana, som organisera tjänstemän vid endast ett verk och alltså kunna ha förhandlingsrätt endast mot detta verk, medan den andra gruppen organiserar tjänstemännen oavsett arbetsplats och följaktligen också kan ha förhandlingsrätt mot en eller flera statliga myndigheter. Hur många som tillhöra den ena eller andra gruppen kan ej exakt anges. Vid genomgång av materialet har dock kunnat konstateras att av ovan angivna 155 föreningar eller organisationer minst 48 äro att hänföra till den förstnämnda gruppen. Som en särskild kategori skulle möjligen i detta sammanhang även kunna avskiljas centralorganisationerna. Enligt tillämpad praxis kan såväl en centralorganisation som till denna hörande underorganisation få förhandlingsrätt. Detta gäller även om förhandlingsrätten avser en och samma myndighet. Sålunda ha i en del fall exempelvis Civila statsförvaltningens tjänstemannaförbund (CST) och dess underavdelning, personalföreningen vid ett verk, båda förhandlingsrätt mot verket i fråga. Av de 155 förhandlingsberättigade organisationerna är det endast ca 10 som icke äro anslutna till någon av de fyra centralorganisationerna. Bland dessa kan nämnas reservofficers- och reservunderofficersförbunden, Växelstationsföreståndarnas riksförbund, Svenska ekonomiföreståndarinnors förening samt Statsbanornas kvinnliga tjänstemannaförening.

Det antal myndigheter, som en och samma organisation har förhandlingsrätt emot, varierar från 1 till 132. Fördelningen av det antal myndigheter, som organisationerna ha förhandlingsrätt emot, framgår av nedanstående tablå.

Förhandlingsrätt mot antal myndigheter	1	2—5	6—10	11—15	17	38	45	57	86	132
Antal föreningar	113	22	11	3	1	1	1	1	1	1

Av de 155 organisationerna är det alltså 113, som ha förhandlingsrätt endast mot en myndighet, 22 ha förhandlingsrätt mot 2—5 myndigheter, 11 mot 6—10, 3 mot 11—15 medan beträffande de övriga 6 organisationerna antalet myndigheter varierar mellan 17 och 132.

Antal organisationer, som ha förhandlingsrätt mot en och samma myndighet, framgår av nedanstående tablå.

Antal förhandlingsberättigade organisationer	1	2	3	4	5	6	7	8	9	12	13	14	15	16	18	19	21
Antal myndigheter	71	36	16	13	11	7	5	4	6	2	1	1	2	1	1	2	1

Det antal organisationer, som ha förhandlingsrätt mot en och samma myndighet, varierar från 1 till 21. 71 myndigheter ha endast en organisation, som är förhandlingsberättigad gentemot myndigheten i fråga. 76 ha 2—5 förhandlingsberättigade organisationer och 22 6—9. Övriga 11 ha mellan 12 och 21. Högsta antalet mot myndigheten förhandlingsberättigade organisationer har medicinalstyrelsen (21). Skolöverstyrelsen och marinförvaltningen ha vardera 19.

B. Kommunaltjänstemännen

Undersökningens omfattning

Liksom i fråga om statstjänstemännen ha beträffande kommunaltjänstemännen erhållits uppgifter från de fackliga centralorganisationerna — i detta fall LO, SACO och TCO — om antal medlemmar och deras fördelning på olika verksamhetsområden. Som kommunaltjänsteman har räknats person med kommunal tjänst, vars anställningsförhållande icke är reglerat genom kollektivavtal. Även personal anställd av kyrklig kommun, med undantag av prästerskapet, har medtagits i undersökningen. I fråga om prästerna kan nämnas att dessa i fackligt avseende äro organiserade i SACO genom Sveriges yngre prästers förening. Föreningen har ca 1 000 medlemmar. Vid sidan av nämnda tre centralorganisationer finnes ett mindre antal förbund, som organisera kommunaltjänstemän men icke äro anslutna till någon centralorganisation. Hur många dessa organisationer äro och deras medlemsantal är svårt att beräkna. Detta orsakas framför allt av att det är tveksamt när organisationen skall anses vara en facklig organisation i egentlig bemärkelse eller en yrkessammanslutning, vars verksamhet huvudsakligen ligger på andra områden. I nedan lämnade sammanställningar ha endast medtagits de fristående organisationer, som ha förhandlingsrätt enligt lagen om förhandlingsrätt för kommunaltjänstemän.

I fråga om antalet organisationer som ha förhandlingsrätt enligt lagen om förhandlingsrätt för kommunala tjänstemän ha uppgifter härom erhållits från socialstyrelsens förlikningsmannaexpedition. Expeditionen har även lämnat uppgifter om medlemsantal i organisationer, som ej äro anslutna till någon av ovan angivna centralorganisationer.

Uppgifterna från organisationerna avse förhållandena under sista halvåret 1950 eller årsskiftet 1950—1951.

Antal fackligt organiserade kommunaltjänstemän

Enligt de uppgifter som erhållits från centralorganisationerna skulle sammanlagt ca 86 080 kommunaltjänstemän vara organiserade i LO, TCO och SACO. Av dessa har TCO 73 500, LO 8 430 och SACO 4 150 (se tab. 4). De fristående organisationernas medlemsantal uppgår till ca 10 000. I denna summa ingår även 400 medlemmar från Sveriges yngre läroverkslärares förening. Denna förening är fr. o. m. januari 1950 ansluten till Läroverkslärarnas riksförbund, som i sin tur är ansluten till SR. Liksom i fråga om statstjänstemännen förekommer även beträffande kommunaltjänstemännen viss dubbelanslutning. Den torde dock vara av så liten omfattning att den kan lämnas utan avseende i detta sammanhang.

Av de tre centralorganisationerna har TCO det ojämförligt största antalet medlemmar med 76.5 % av samtliga. LO har 8.8 % och SACO 4.3 %, medan de fristående organisationerna tillsammans ha 10.4 % (se tab. 5). Även på de olika verksamhetsområdena har TCO i samtliga fall de relativt flesta medlemmarna. Inom gruppen allmän kommunal förvaltning har TCO 60.6 % av medlemmarna. LO, SACO och de fristående organisationerna ha resp. 17.8 %, 2.9 % och 18.8 %. LO organiserar här främst personal tillhörande brandskyddsväsendet samt viss kameral och teknisk personal. TCO:s medlemmar återfinnas i hela den kommunala förvaltningen. Dessutom tillkommer inom denna grupp viss personal vid den kyrkliga förvaltningen, huvudsakligen kyrkomusiker. Dessa äro i de flesta fall samtidigt lärare, varför de i stor omfattning även äro medlemmar i resp. lärarorganisation. Antalet organiserade kyrkomusiker torde uppgå till ca 1 900. SACO:s medlemmar bestå huvudsakligen av högskoleutbildade ingenjörer, jurister, läkare och veterinärer. Vad den senare gruppen beträffar torde befattningshavarna i stor omfattning upprätthålla deltidstjänster. De fristående organisationerna inom denna grupp äro Borgarbrandmännens riksförbund (3 500 medlemmar) och Landsbygdens brandbefälsförbund (3 000 medlemmar). Befattningshavarens tjänstgöringsskyldighet torde vad gäller arbetstiden vara av väsentligt begränsad omfattning.

Inom domstolarna har TCO 63.6 % och SACO 33.7 %. TCO organiserar såväl kanslipersonal som juridiskt utbildad personal. SACO:s medlemmar bestå uteslutande av personal med juridisk utbildning. Sak samma gäller beträffande åklagarmyndigheterna och polispersonalen. I fråga om polispersonal är denna praktiskt taget helt organiserad i TCO.

Beträffande undervisningsväsendet organiserar LO vaktmästarpersonal, TCO helt lärarna vid folk- och småskolor samt i övrigt huvudsakligen facklärare, folkhögskolelärare samt i mindre omfattning vaktmästarpersonal. SACO har ett fåtal lärare i yrkes- och folkhögskolor. De fristående organisationerna bestå av två mindre specialorganisationer för folkskollärare och yrkeslärare samt Sveriges yngre läroverkslärares förening. (Angå-

ende denna organisations anslutning till SR se ovan). Förutom Sveriges yngre läroverkslärares förening finnas två sammanslutningar, som organisera lärare vid den högre kommunala undervisningen, nämligen Flick- och samskolelärarnas riksförbund (ca 600 medlemmar) samt Praktiska mellanskolornas och högre folkskolornas lärarförening (ca 500 medlemmar). Ingendera av dessa två organisationer har kommunal förhandlingsrätt. Till följd av den gränsdragning som valts mellan fackorganisationer och andra organisationer äro dessa icke heller medtagna i de här lämnade sammanställningarna angående medlemsantal m. m. Praktiska mellanskolornas och högre folkskolornas lärarförening har under 1950 anslutits till Läroverkslärarnas riksförbund.

Vid sjukhusen organiserar LO vaktmästare, manliga och kvinnliga sinnessjukvårdare, sjukvårdsbiträden, lägre ekonomipersonal och barnsköterskor (huvuddelen). Återstoden av barnsköterskorna är organiserad i TCO. TCO:s medlemmar i övrigt bestå huvudsakligen av sjuksköterskor, tandsköterskor och tandtekniker. Läkare och tandläkare äro organiserade i SACO. Av de fristående organisationernas medlemmar tillhöra ca 1 340 Svenska barnmorskeförbundet, som emellertid fr. o. m. den 1 juli 1951 anslutit sig till TCO. Övriga bestå av medlemmar i Svenska Sjukhusförvaltningens tjänstemannaförbund samt föreningar som organisera laboratriser, preparatriser och viss ekonomipersonal.

I fråga om medlemsantalet i olika organisationer i förhållande till totalantalet kommunaltjänstemän inom skilda verksamhetsområden, kan någon noggrann jämförelse icke göras på grund av att erforderliga uppgifter angående antalet kommunaltjänstemän ej kan erhållas. Såvitt man kan bedöma är dock organisationsprocenten hög.

Antalet organisationer med förhandlingsrätt enligt lagen om förhandlingsrätt för kommunala tjänstemän

Enligt de uppgifter, som erhållits från förlikningsmannaexpeditionen, hade i slutet av år 1950 38 organisationer förhandlingsrätt för kommunala tjänstemän. Av dessa tillhörde 2 LO, 14 TCO, 9 SACO medan 12 voro fristående organisationer. Dessutom tillkommer Sveriges yngre läroverkslärares förening.

Medlemsantalet i de förhandlingsberättigade organisationerna är mycket varierande. Ett par organisationer ha ej mera än 30—50 medlemmar, som beröras av den kommunala förhandlingsrätten, medan den största organisationen har ca 20 000. Proportionen mellan de fyra huvudgrupperna LO, TCO, SACO och de fristående organisationerna, är i fråga om medlemsantalet i förhandlingsberättigade organisationer ungefär densamma som den i tab. 4 redovisade beträffande samtliga medlemmar. I motsats till vad som gäller vid förhandlingsrätt gentemot statliga myndigheter har enligt praxis

kommunal förhandlingsrätt ej beviljats både centralorganisation och en till denna hörande underorganisation. Detta har haft till följd att icke någon av de stora centralorganisationerna har kommunal förhandlingsrätt.

Tab. 4. Antal fackligt organiserade kommunaltjänstemän fördelade efter organisation och verksamhetsområde.[1]

Verksamhetsområden	Organisationer				Samtliga organisationer
	LO	TCO	SACO	Fristående organisationer	
Allmän kommunal förvaltning ..	6 180	21 000	1 000	6 500[2]	34 680
Domstolar	20	500	270	—	790
Åklagarmyndigheter och polispersonal	—	8 200	170	—	8 370
Därav polispersonal	—	7 700	60	—	
Högre kommunala skolor, folkhögskolor, yrkesskolor samt folk- och småskolor	930	33 300	20	680	34 930
Därav:					
lärare vid högre kommunala skolor och yrkesskolor	—	5 000	20	550[3]	
lärare vid folk- och småskolor	—	27 500	—	130	
Sjuk- och tandvård	1 300	10 500	2 690	2 820[4]	17 310
Därav:					
läkare och tandläkare	—	50	2 690	—	
sjuksköterskor	—	9 600	—	—	
Samtliga verksamhetsområden ..	8 430	73 500	4 150	10 000	96 080

Tab. 5. Organisationernas procentuella andel av samtliga medlemmar inom olika verksamhetsområden.

Verksamhetsområden	Organisationer			
	LO	TCO	SACO	Fristående organisationer
	%	%	%	%
Allmän kommunal förvaltning	17.8	60.6	2.9	18.8
Domstolar	2.7	63.6	33.7	—
Åklagarmyndigheter och polispersonal ..	—	98.0	2.0	—
Högre kommunala skolor, folkhögskolor, yrkesskolor samt folk- och småskolor ..	2.7	95.3	0.1	1.9
Sjuk- och tandvård	7.5	60.7	15.5	16.3
Samtliga verksamhetsområden	8.8	76.5	4.3	10.4

[1] Uppgifterna äro avrundade till jämna tiotal.
[2] Brandbefäl i landsorten och borgarbrandmän.
[3] De flesta numera anslutna till SR.
[4] Här ingå 1 340 tillhörande Svenska barnmorskeförbundet, som fr. o. m. den 1 juli 1951 tillhör TCO.

IV. Utlandet

Offentliga tjänstemäns rättsställning

1) Statens och kommunernas tjänstemän och arbetare ha liksom arbetstagare i privat verksamhet i stor omfattning bildat *organisationer* för att tillvarata sina gemensamma intressen gentemot arbetsgivaren. De skilda ländernas lagstiftning och rättsuppfattning ha emellertid ingalunda alltid tillerkänt de offentliga tjänstemännen samma föreningsrätt som medborgare i allmänhet. Man har ofta menat, att tjänstemannaorganisationer skulle innebära ett hot mot den hierarkiska principen i förvaltningen och framkalla fara för störningar och avbrott i förvaltningens funktioner, särskilt genom möjligheten av kollektivt arbetsnedläggande. I Frankrike har sålunda rättspraxis — för övrigt i strid mot uppfattningen inom doktrinen — tidigare hävdat, att tjänstemän icke kunde bilda fackföreningar. Numera gäller emellertid enligt lag av den 19 oktober 1946, att »le droit syndical est reconnu aux fonctionnaires». Därigenom har en 60-årig rättsosäkerhet på detta område i Frankrike fått sin lösning. I England blev tjänstemännens föreningsrätt väsentligt begränsad genom the Trade Disputes and Trade Unions Act av 1927. Denna lag, som förbjöd tjänstemannaorganisationer att ansluta sig till brittiska landsorganisationen eller något politiskt parti, upphävdes emellertid 1946. Den schweiziska tjänstemannalagen av 1927 förbjuder tjänstemän att tillhöra förening, som begagnar strejk. I Förenta staterna torde federala tjänstemän åtnjuta full föreningsfrihet. Vad angår delstaternas och kommunernas tjänstemän är läget oklart. På vissa håll tillåtas t. o. m. organisationsklausuler, på andra håll bestrides föreningsrätten. I Danmark ha tjänstemännen del i den grundlagsenliga föreningsfriheten, innefattande rätt att bilda förening, som har lagligt föremål för sin verksamhet. Och ingen har ifrågasatt att det fackliga syftet skulle vara lagligt. Ej heller i Norge lär det finnas några inskränkningar i tjänstemännens föreningsfrihet, möjligen med den allmänna begränsningen att tjänstemän icke få tillhöra förening, som kan tvinga dem att svika deras tjänsteplikt. Sålunda torde måhända poliser icke få tillhöra förening, som har strejk på programmet.

2) Beträffande de offentliga tjänstemännens *förhandlingsrätt* kan följande anföras.

De statliga tjänstemännen i Danmark åtnjuta en förhandlingsrätt som

mycket påminner om de svenska statstjänstemännens. Bestämmelserna återfinnas i 1946 års tjänstemannalag §§ 21 och följande. Till skillnad mot vad som gäller i Sverige kunna emellertid endast två organisationer — en för högre och en för lägre tjänstemän — erhålla förhandlingsrätt gentemot varje myndighet. Enligt den danska lagen kan vidare med viss inskränkning förhandling ske även beträffande enskild tjänstemans rätt, vilket i Sveriges medges endast när fråga är om tillämpning av allmänna anställningsvillkor. Beträffande kommunala tjänstemän i Danmark finnas i de flesta amtskommuner (ungefärligen motsvarande våra landstingsområden) och städer särskilda tjänstereglementen med förhandlingsordningar, som nära ansluta sig till den danska tjänstemannalagens bestämmelser.

Den gällande norska förhandlingsordningen för statstjänstemän återfinnes i en lag av 1933. Lagen avser alla statstjänstemän. Gränsen nedåt i förhållande till arbetarna drages så, att personal med kortare uppsägningstid än två månader faller utanför lagen. Den norska förhandlingsordningen för statstjänstemän liknar liksom den danska i mångt och mycket det svenska systemet. I motsats till vad som gäller i Sveriges kräves emellertid för auktorisation av förening att föreningen skall representera det övervägande flertalet tjänstemän hos vederbörande myndighet. Denna bestämmelse har givit upphov till vissa svårigheter i tillämpningen. Skulle enighet icke uppnås vid förhandlingarna, ha i Norge skapats vissa garantier för att frågan skall bringas under deras prövning saken verkligen gäller. Statens representanter vid förhandlingarna kunna nämligen kräva, att deras anbud göres till föremål för omröstning bland tjänstemännen; och tjänstemännens förhandlare kunna påyrka, att deras förslag lägges fram för vederbörande statsmyndighet. Enligt den norska förhandlingslagen har vidare inrättats en särskild tjänstemannadomstol, som utgör exklusivt forum för vissa rättstvister, nämligen de som angå tolkningen och tillämpningen av allmänt gällande löne- och andra arbetsvillkor för statstjänstemän. Därjämte kan yrkande som berör enskild tjänstemans rätt upptas till prövning av domstolen, såvida yrkandet får sitt omedelbara avgörande genom domen i tolkningstvisten. Anlitande av tjänstemannadomstolen har emellertid på senare år kommit nästan helt ur bruk, eftersom tolkningstvisterna pläga avgöras efter förhandling i finansdepartementet. För tjänstemän i vissa kommuner har anordnats förhandlingsrätt enligt särskilda reglementen. Enligt de för Oslo gällande bestämmelserna må sålunda förhandlas beträffande bestämmelser om tjänsteförhållandet i allmänhet, tjänstetillsättning, lön och pension ävensom beträffande tolkningen av sådana allmänna bestämmelser. Liksom hos oss äger förlikningsman strängt taget icke ingripa i tvist mellan kommun och dess tjänstemän. I praktiken sker detta emellertid i den formen, att förlikningsmannen kallar till medling; och göres därvid icke invändning mot förlikningsmannens behörighet, fortsätter han medlingsförfarandet.

I Finland åtnjuta stats- och kommunaltjänstemän förhandlingsrätt efter i huvudsak samma principer som motsvarande svenska tjänstemän (se Finlands författningssamling nr 82—83/1943, 389/1944 samt 910—913/1945). Det må anmärkas, att enligt de finska bestämmelserna förening, som består av både offentliga tjänstemän och andra arbetstagare, icke tillerkännes förhandlingsrätt gentemot stat eller kommun med mindre föreningen visar, att det sistnämnda slaget av medlemmar icke äger att deltaga i beslut avseende förhandlingsrätten för de offentliga tjänstemännen.

I England tillämpas inom den offentliga förvaltningen — för övrigt efter mönster från den privata arbetsmarknaden — ett system med särskilda paritetiskt sammansatta förhandlingsnämnder, de s. k. Whitley Councils. Dessa bestå dels av det centrala National Council och dels av underordnade Departmental Councils. De ha till uppgift att befordra samarbetet mellan staten och dess tjänstemän för att öka den offentliga förvaltningens effektivitet och samtidigt främja tjänstemännens bästa. Besluten i dessa councils, vilka måste vara enhälliga, inberättas till regeringen, som visserligen — liksom parlamentet, i den mån det överhuvud sysslar med lönefrågor — är formellt obunden av besluten men i praktiken fäster betydande avseende vid dem. Som påbyggnad på dessa Whitley Councils finnes sedan 1936 en central skiljedomstol, Civil Service Arbitration Tribunal, för intressetvister mellan staten och dess tjänstemän. Skiljedomstolens kompetens är emellertid på olika sätt begränsad. Regeringen har förklarat sig i princip villig att acceptera skiljedomstolens utslag, men har förbehållit sig rätt att i viss utsträckning pröva, vilka tvister som skola få dragas inför domstolen. Parlamentet är obundet av fälld skiljedom. — Numera lär Whitleysystemet i praktiken spela mindre roll, eftersom viktigare förhandlingar i allmänhet torde föras vid direkta konferenser mellan representanter för myndigheterna — i den centrala statsförvaltningen regelmässigt vederbörande minister — och tjänstemannaorganisationerna.

Enligt den ovannämnda franska lagen av den 19 oktober 1946 inrättas under konseljpresidentens ordförandeskap ett paritetiskt sammansatt högsta förvaltningsråd (conseil supérieur de la fonction publique) med kompetens avseende praktiskt taget alla anställningsfrågor för statstjänstemän (art. 19). Under förvaltningsrådet sortera i de särskilda grenarna av administrationen speciella nämnder, även dessa med paritetisk sammansättning. Dessa organ tjänstgöra även bl. a. som befordrings- och disciplinnämnder. De ha emellertid uteslutande beredande och rådgivande funktioner. Anställningsvillkoren fastställas ensidigt i form av förvaltningsakter.

I Belgien gäller en ordning, liknande den franska (se för närvarande en kungl. förordning av den 11 juli 1949). Vid sidan av de paritetiska kommittéerna och kommissionerna förekomma även direkta informella förhandlingar mellan vederbörande minister och tjänstemannaorganisationerna.

Även i Nederländerna och Schweiz tillämpas system med paritetiska förhandlingskommissioner.

3) Frågan huruvida *kollektivavtal* må slutas beträffande offentliga tjänstemäns anställningsvillkor besvaras på olika sätt i skilda länder.

I Danmark lär något rättsligt hinder icke föreligga att sluta kollektivavtal beträffande statstjänstemäns anställningsvillkor under förutsättning att den reglering som avses skola genomföras varken kräver lagändring eller anslag. Att biträda ett till sina verkningar sålunda begränsat avtal anses nämligen ligga inom vederbörande ministers administrativa befogenheter. De angivna förutsättningarna torde dock mera sällan föreligga. För kommunala tjänstemän slutas kollektivavtal allmänt i praktiken.

Enligt norsk rätt är det sannolikt icke medgivet att upprätta kollektivavtal för statstjänstemän. Den norska förhandlingsrättslagen för statstjänstemän bygger nämligen liksom den svenska författningen därpå att, sedan förhandling ägt rum, avgörandet fattas ensidigt av vederbörande statsmyndighet. Kollektivavtal avseende statstjänstemän torde ej heller förekomma i praktiken. Däremot äro kollektiva överenskommelser beträffande kommunaltjänstemän vanliga. I Oslo upprättas formliga kollektivavtal (med arbeidsretten som behörigt forum för tolkningstvisterna) beträffande lägre tjänstemän, för vilka gäller kortare uppsägningstid än två månader. Anställningsvillkoren för högre tjänstemän bestämmas däremot genom — åtminstone till formen — ensidiga regulativ. I landet i övrigt slutas kollektiva överenskommelser även beträffande högre kommunala tjänstemän. Dessa överenskommelser torde ha normativ funktion i förhållande till de enskilda anställningsavtal, som ingås i anslutning till dem. Tolkningstvister torde i allmänhet avgöras genom skiljedom; varom icke är allmän domstol behörigt forum (arbeidsretten är däremot icke behörig). Sannolikt medföra dessa överenskommelser även fredsplikt för avtalsparterna under giltighetstiden.

I England förutsättes, att myndigheternas förhandlingar med de offentliga tjänstemännen skola leda fram till överenskommelser. Dessa synas emellertid vara gentlemen's agreements utan rättsligt förbindande karaktär. Parlamentet tager i allmänhet ingen befattning med lönerna.

Enligt fransk, belgisk och nederländsk rätt fastställas de offentliga tjänstemännens villkor genom förvaltningsakter (lag eller annan författning). Kollektivavtal äro sålunda uteslutna.

I Förenta staterna slutligen torde läget i nu ifrågavarande hänseende vara följande. Federala tjänstemän, som utöva höghetsrätt (dit hänföras emellertid exempelvis posttjänstemän), torde icke ha rätt att sluta kollektivavtal; och även om detta till äventyrs skulle vara teoretiskt tillåtet, har tvingande lagstiftning i fråga om löner m. m. genomförts i sådan utsträckning, att något praktiskt utrymme för avtal icke föreligger. För federala tjänstemän,

som icke utöva höghetsrätt, slutas däremot kollektivavtal. Vad angår delstaternas och kommunernas tjänstemän är läget oklart. På vissa håll slutas kollektivavtal, t. o. m. med organisationsklausuler, på andra håll bestrides rätt för ifrågavarande tjänstemän att ingå kollektivavtal.

4) Efter tillkomsten av tjänstemannaorganisationer har det blivit ett juridiskt och praktiskt viktigt spörsmål, om tjänstemän kunna använda *strejk* i kampen för sina fackliga intressen. Stundom har spörsmålet tagits upp till direkt behandling i lagstiftningen. Enligt den amerikanska s. k. Taft-Hartley-lagen av 1947 äro sålunda federala tjänstemän — och arbetare — förbjudna att strejka, och strejkförbud för offentliga tjänstemän (även kommunala) råder också enligt lagstiftningarna i flera av delstaterna. Den schweiziska tjänstemannalagen innehåller ett uttryckligt strejkförbud. Enligt belgisk och holländsk rätt är det i lag belagt med straff för statliga och kommunala tjänstemän att strejka; därjämte kunna åtgärder i disciplinär väg vidtagas mot strejkande tjänstemän. Emellertid förhåller det sig i vart fall i Nederländerna så, att avsked icke anses kunna vägras en tjänsteman, som begär entledigande, om ock för upplösning av anställningsförhållandet gälla ganska långa uppsägningstider. Strejker i den formen att tjänstemännen lämna sina anställningar äro sålunda icke i och för sig uteslutna. Någon dylik strejk från stats- eller kommunaltjänstemäns sida har emellertid icke veterligen förekommit i Nederländerna.

Men även om i lag icke förekommer något direkt förbud för statstjänstemän att strejka, är rättsuppfattningen utomlands i allmänhet på det klara med att sådan strejk icke är tillåten. I Finland anses statstjänstemän sålunda icke kunna strejka, så länge de inneha sin anställning. Å andra sidan torde avsked icke kunna vägras en finsk statstjänsteman, även om syftet med tjänstens lämnande i själva verket är att utöva påtryckning i fråga om anställningsvillkoren. Enligt den förhärskande danska rättsuppfattningen lära tjänstemannastrejker vara otillåtna både på det statliga och på det kommunala området, även i den formen att anställningen lämnas efter massuppsägning. Påföljden för den strejkande tjänstemannen torde bli straff (efter åtal vid domstol eller ådömt i disciplinärt förfarande), varjämte avskedande utan pension i administrativ väg kan tillgripas. Tjänstemannaorganisation, som föranleder till strejk, lär bli skadeståndsskyldig. Mot denna bakgrund är det intressant att iakttaga, att i de flesta danska städer all personal vid el-, gas- och vattenverk samt spårvägar förlänats tjänstemannaställning. Strejker av stats- eller kommunaltjänstemän ha icke förekommit i praktiken i Danmark, men på det kommunala området har strejkvarsel utfärdats vid ett par tillfällen. — I Norge anses ämbetsmän — d. v. s. tjänstemän med kunglig fullmakt, till vilka höra bl. a. domare, officerare från och med kapten och uppåt, präster, högre tjänstemän i cen-

traladministrationen, fylkesmenn (landshövdingar), polismästare, en del läkare samt läroverkslärare — icke kunna strejka. Lägre statliga tjänstemän, vilka benämnas bestillingsmenn, ha däremot strejkrätt; det framgår indirekt av 1918 års tjenestemandslov §§ 27 och 28. För att kunna nedlägga arbetet måste dock en sådan bestillingsman säga upp sig. Uppsägningstiden är i allmänhet tre månader, men vederbörande myndighet kan förlänga den med ytterligare högst tre månader, om det är fråga om en kollektiv aktion, som utsätter viktiga samhällsintressen för fara. Enligt norsk arbetsrätt är det en allmänt gällande princip, att strejk icke kan ske med bibehållen anställning. Även en kommunaltjänsteman, som vill gå i strejk, har därför att först säga upp sitt anställningsförhållande. Strejkrätt kan emellertid vara utesluten till följd av den fredsplikt, som följer med gällande kollektiv överenskommelse (se ovan under 3). Här bör även anmärkas, att den stora organisationen för norska kommunalanställda — Norsk Kommuneforbund — genom beslut på ett landsmöte åtagit sig att upprätthålla arbetsfred vid sjukhus, brandväsen och vattenverk.

En egendomlig mellanställning i nu förevarande hänseende intaga England och Frankrike. I dessa länder betraktas nämligen strejker av offentliga tjänstemän såsom tillåtna, därför att strafflagen icke innehåller något förbud däremot. Å andra sidan anses en offentlig tjänsteman som går i strejk göra sig skyldig till överträdelse av sin tjänsteplikt, vilket medför att han blir underkastad bestraffning i disciplinär väg, i allmänhet dock av lindrig art. I Frankrike är inställningen på denna punkt av färskt datum. Det var 1946 års ovannämnda tjänstemannalag som härvidlag åstadkom ett genombrott. Före tillkomsten av denna lag ansågos nämligen tjänstemannastrejker enligt stadgad förvaltningsrättslig praxis såsom förbjudna i Frankrike.

Även vad *blockadvapnet* angår intaga olika länder skilda ståndpunkter. I Danmark synes den förhärskande meningen vara, att blockad av allmän tjänst är otillåten och i princip medför skadeståndsskyldighet för den organisation, som tillgriper åtgärden. I vart fall på det kommunala området i Danmark synas emellertid blockadvarsel icke vara ovanliga, och i ett fall har även blockad tillgripits gentemot en kommun. I Norge däremot torde blockad av allmän tjänst vara i princip tillåten. Åtskilliga återhållande moment finnas emellertid. Enligt en särskild lag, den s. k. boikottloven av 1947, förbjudes blockad, när den skulle skada väsentliga samhällsintressen. Det är givet, att blockad av allmän tjänst i betydande utsträckning måste falla under förbudet. Överträdelse medför straff och skadeståndsskyldighet. Vidares ingås, såsom ovan under 3) påpekats, formliga kollektiva överenskommelser med fredsplikt i stor omfattning på det kommunala området i Norge. Så länge avtalet varar och fredsplikten alltså gäller, är blockad förbjuden. Slutligen synes det hittills ha varit praxis i Norge att icke begagna blockaden som självständigt kampmedel i stället för strejk (eller lockout) för att

bringa till lösning en ordinär konflikt syftande till reglering av löne- eller andra anställningsvillkor. — Enligt engelsk rätt tillåtes blockad av offentlig tjänst. I Belgien saknas laglig reglering i detta hänseende men blockad av offentlig tjänst förekommer icke i praktiken. I Förenta staterna är blockad mot offentlig tjänst icke tillåten.

Litteratur:

Andersen: Dansk Forvaltningsret, 1946, s. 204 ff.
Bonnard: Précis de droit administratif, 1943, s. 508.
Castberg: Norges Statsforfatning II, 1935, s. 316.
Gaudemet: Le statut des agents de l'état en Belgique, i Revue du droit public et de la science politique 1949, s. 326 ff.
Lundh: Tvister i offentlige tjenesteforhold o. s. v. (NaT 1935 s. 226 ff).
National Municipal Review 1947 s. 203 f.
Norsk proposition till Odelstinget 1947 nr 70 (angående boikottloven).
Rhyne: Labor unions and municipal employee law, 1946, s. 44 ff.
Rytkölä: Om tjänstemannastrejk från finsk förvaltningsrättslig synpunkt (StvT 1948 s. 160 ff).
Ståhlberg: Finlands Förvaltningsrätt, 1940, s. 291.
White i Revue internationale des Sciences administratives 1947 s. 11 ff.
Östlid: Det offentliges adgang til å avskjedige embeds- och tjenestemenn (tryckt som bilaga till TfR 1940) s. 156.

Samhällsfarliga konflikter

1) Arbetstvister vid allmännyttiga företag ha i flera länder blivit betraktade såsom stående i en klass för sig med hänsyn till de störningar i samhällets livsbetingelser, som arbetsinställelser på sådana områden medföra. Det har också gjorts gällande, att arbetarna vid allmännyttiga företag intaga en särskilt gynnad position på grund av sitt arbetes oumbärlighet och att det därför icke innebär någon orättvisa mot dem, i fall man i viss utsträckning skulle begränsa deras strejkrätt. Metoderna för genomförande av en sådan begränsning äro emellertid flera; och man bör, när man studerar hithörande spörsmål ha klart för sig, att de åtgärder som i olika länder vidtagits för att trygga arbetsfreden stå i intimt samband med den politiska utvecklingen i varje särskilt land och det ekonomiska system, som tillämpas i landet. En utpräglad planhushållning medför sålunda i allmänhet mera djupgående ingripanden på detta område än ett klart liberalistiskt ekonomiskt system.

2) Den längst gående formen för det allmännas ingripande i syfte att upprätthålla arbetsfreden betecknas av *obligatorisk skiljedom* i förening med *förbud mot strejk och lockout.*

Ett dylikt system har i stort sett alltsedan sekelskiftet varit gällande i

Australien och på Nya Zeeland beträffande intressetvister på hela arbetsmarknaden. Trots straffsanktioner ha emellertid icke strejker — och delvis ganska elakartade sådana — kunnat förhindras.

I Rumänien har gällt obligatorisk skiljedom med förbud mot arbetsinställelser för verksamhet, som bedrives i det allmännas intresse och vars avstannande skulle sätta befolkningens hälsa och existens eller landets sociala och ekonomiska liv på spel. Till dylik verksamhet har hänförts: a) transportrörelse, b) drift i petroleumverk och kolgruvor, c) gas-, elektricitets-, vatten- och kraftverksrörelse, d) kvarn-, bageri- och slakterirörelse, e) sjukhusvård, f) gatu- och renhållningsväsen samt g) den offentliga sundhetsvården.

I England antogs i början av det sista världskriget en lag, enligt vilken arbetsministern kunde hänskjuta tvister på arbetsmarknaden till obligatorisk skiljedom. Sådant hänskjutande medförde automatiskt strejkförbud, men endast för organisationerna. Enskilda arbetare ägde sålunda alltjämt full frihet att strejka. Lagen avsågs att vara av temporär natur, men den lär gälla fortfarande. Speciella strejkförbud finnas beträffande gas- och vattenledningsverk m. m. (the Conspiracy and Protection of Property Act, 1875).

I Norge framlade en statlig kommitté i början av 1932 ett betänkande med förslag till lagstiftning mot otillbörlig bojkott m. m. I detta betänkande föreslogs även obligatorisk skiljedom med förbud mot arbetsinställelser i samhällsviktig verksamhet (»nøkkelvirksomheter»). Till dylik verksamhet hänfördes: a) verksamhet av väsentlig betydelse för den allmänna försörjningen med nödvändiga livsmedel ävensom med vatten, gas och elektrisk kraft, b) renhållningsverksamhet, c) sjukvård och dylikt samt d) viss transportverksamhet (inklusive befordring av meddelanden). Förslaget ledde dock i denna del icke till lagstiftning. — Obligatorisk skiljedom i intressetvister med förbud mot arbetsinställelser på hela arbetsmarknaden har emellertid varit gällande i Norge under vissa perioder, nämligen 1916—1923 och 1927—1929. Under andra världskriget infördes ånyo ett system som i princip innefattar obligatorisk skiljedom i intressetvister. Om en dylik tvist bringar viktiga samhällsintressen i fara, kan den nämligen under vissa betingelser (numera blott i två fall, nämligen att krav på ändring i kollektivavtal rests av organisation, som står utanför arbetsgivarföreningen respektive landsorganisationen, eller att avtalsförslag som godtagits av parts förhandlingsdelegerade förkastats av vederbörande part själv) hänvisas till avgörande av s. k. lönnsnemnd, som är en paritetiskt sammansatt skiljedomstol. Lönnsnemndens avgörande gäller därefter som kollektivavtal med åtföljande fredsplikt enligt 6 § arbeidstvistloven innebärande bl. a. strejkförbud i rättstvister.

I Danmark var spörsmålet om tvungen skiljedom i intressetvister på

arbetsmarknaden för första gången på allvar aktuellt under en storkonflikt 1925. Efter konfliktens upphörande meddelades det, att regeringen haft under övervägande att utfärda en temporär lag om förbud mot fortsatta stridsåtgärder i förening med obligatorisk skiljedom. Medan denna konflikt pågick tillsattes den s. k. stora Arbejdskommissionen, som skulle undersöka möjligheterna att mera permanent införa ett system med obligatorisk skiljedom i intressetvister i Danmark. Meningarna inom kommissionen voro emellertid mycket delade, och majoritet uppnåddes icke för förslag om sådan skiljedom, då varken arbetsgivarnas eller arbetarnas representanter i kommissionen ville godtaga systemet. — Under en konfliktsituation i Danmark i början av 1933 varslades om lockout för ett stort antal arbetare. Genom en lag av den 31 januari 1933 förbjödos emellertid tillfälligt alla stridsåtgärder i samband med att en tvångsförlängning av kollektivavtalen ägde rum. Ytterligare två konfliktsituationer i Danmark under 1930-talet löstes lagstiftningsvägen genom temporära lagar om förbud mot vidare stridsåtgärder jämte föreskrifter om tvångsskiljedom. Ena gången hände detta 1934, då en slakterikonflikt bragtes ur världen på detta sätt, och andra gången inträffade 1936, då en omfattande lockout fördes till skiljedom genom lag. Vidare ha en slakterikonflikt 1938 och en typografkonflikt 1939 lösts genom tillfälliga lagar, vari föreskrevos att avgivna medlingsförslag skulle gälla som kollektivavtal. Under ockupationen tillämpades ett system med obligatorisk skiljedom enligt en lag av 1940 som gällde till 1945. I den danska riksdagen motionerades 1946 om obligatorisk skiljedom i arbetstvister, som hotade »samhällets välfärd». Motionen blev emellertid avslagen. Tvångsskiljedom har dock förekommit i särskilda fall även efter krigets slut i Danmark.

I Belgien och Frankrike ha arbetsmarknadsparternas frihet starkt begränsats (i Belgien genom en lag av den 9 juni 1945 och i Frankrike genom lag den 23 december 1946). I bägge dessa länder upprättas nämligen förslag till »kollektivavtal» av särskilda regeringskommissioner, varefter dessa »kollektivavtal» förlänas giltig kraft för hela branschen genom regeringsdekret. »Kollektivavtalet» synes emellertid — i vart fall i Belgien — uteslutande ha normerande funktion (se den svenska lagen om kollektivavtal § 3) men däremot icke medföra fredsplikt (samma lag § 4). Även om sålunda fredsplikt icke åligger de kollektivavtalsbundna parterna, synes dock redan förekomsten av ett system med tvångsskiljedom av den typ som nu nämnts böra verka dämpande på lusten att begagna strejk och lockout som stridsåtgärder i kampen för arbetsvillkoren. I Belgien ha dessutom genom lag den 19 augusti 1948 — avseende prestationer av samhälleligt intresse i fredstid — givits vissa regler i syfte att säkra exempelvis el-, gas- och vattenförsörjningen vid lockout eller strejk.

3) I Schweiz kan *tvångsutsträckning av kollektivavtal* till andra än dess parter tillgripas (lag den 1 oktober 1941; förbundsrådsbeslut den 4 april 1946). Under förutsättning att det finns en på visst sätt bestämd frivillig majoritet för ett kollektivavtal inom en viss bransch, kan nämligen förbundsrådet, om det är fråga om ett riksavtal, eller vederbörande kantonala styrelse beträffande ett kollektivavtal, som endast är avsett att tillämpas inom kantonen, förklara, att kollektivavtalet skall gälla för hela branschen. I motsats till vad som gäller i Belgien och Frankrike (se ovan under 2) medför kollektivavtalet fredsplikt, och överträdelse av fredsplikten straffas med böter. Sedan lagens tillkomst 1941 och fram till slutet av 1948 ha i Schweiz meddelats 282 beslut om tvångsutsträckning av kollektivavtal. Antalet arbetare, som berörts av de på dylikt sätt utsträckta avtalen, är emellertid jämförelsevis litet (82 000 av landets över en miljon arbetare).

4) I vissa länder, där man icke ansett sig kunna helt och hållet förbjuda arbetsnedläggelse såsom ekonomisk stridsåtgärd, har man i stället valt den utvägen att *i anslutning till medlingsförfarande temporärt förbjuda strejker och lockouter* i syfte att vinna tid för ett fredligt biläggande av tvisten.

Enligt den i Förenta staterna gällande s. k. Taft-Hartley-lagen av år 1947 kan presidenten, om han finner att en pågående eller hotande strejk eller lockout sätter nationell välfärd eller säkerhet i fara, ingripa och beordra ett speciellt undersökningsförfarande. Detta inledes med att en särskilt tillsatt undersökningskommission avger en rapport i saken, innehållande en redogörelse för parternas ståndpunkter. Rapporten publiceras. Härefter kan åt justitieministern uppdragas att vid vederbörlig civildomstol föra talan om temporärt förbud (»injunction») mot den hotande stridsåtgärden. Om icke konflikten är löst efter 60 dagar, avger kommissionen en ny rapport i saken, vilken likaledes publiceras; och därefter vidtager, om så erfordras, bland de av tvisten berörda arbetarna ett omröstningsförfarande, för vilket anslås en tidrymd av 20 dagar. Har tvisten ändock icke bragts ur världen, äro parterna oförhindrade att vidtaga eller återupptaga stridsåtgärder. På detta sätt ha emellertid stridsåtgärderna blivit uppskjutna under en »avkylningsperiod» av 80 dagar. Injunction har hittills tillgripits sparsamt. Lagen trädde i kraft i augusti 1947, och under tiden fram till augusti 1948 begagnades institutet endast 15 gånger.

Den norska arbeidstvistloven stadgar i §§ 29 och 36 att förlikningsmannen, om han finner att en arbetsinställelse på grund av de därav berörda företagens art eller omfattning skulle komma att skada det allmännas intresse, har att meddela förbud mot stridsåtgärden under medlingsproceduren. Då part äger rätt att få medlingen avslutad 14 dagar efter det förbudet meddelats, innebär regeln alltså att stridsåtgärderna kunna uppskjutas under denna tid.

Enligt den finska medlingslagen av den 7 juni 1946 § 7 kan socialministeriet temporärt för en tidrymd av två veckor förbjuda arbetsinställelse som berör viss uppräknad verksamhet, nämligen järnvägs-, fartygs-, flyg- eller telegraftrafiken, post- eller telefonväsendet, kraft-, elektricitets-, gas- eller vattenledningsverk, försvars-, polis-, fångvårds-, medicinal- eller brandväsendet eller nödvändig transport av livsmedel eller annat med ovannämnda jämförligt verk, företag eller arbete.[1]

Enligt en schweizisk federal lag av den 12 februari 1949 gäller fredsplikt under medlingsförfarande, dock högst under 45 dagar. Överträdelse medför icke någon rättslig påföljd, men parterna anmodas under medlingsförfarandet att sluta en särskild temporär överenskommelse om fredsplikt att gälla för den tid medlingen pågår. Denna särskilda överenskommelse kan innehålla föreskrift om vitesskyldighet för den händelse kränkning sker av fredsplikten.

5) I England antogs 1920 en lag (den s. k. Emergency Powers Act), vilken gav regeringen befogenhet att ingripa mot arbetsinställelser som beröra tillförseln eller fördelningen av föda, vatten, bränsle, ljus och andra förnödenheter, upprätthållande av järnvägstrafiken samt tillgodoseende av varje annat behov, som är nödvändigt för allmän säkerhet eller samhällets existens. Ingripandet sker i samband med att nödläge proklameras; och under nödlägestiden har regeringen rätt att meddela erforderliga bestämmelser till säkerställande av ovannämnda livsbetingelser. Vissa undantag gälla dock. Sålunda får enligt denna lag icke åläggas militärtjänst eller industriell arbetsplikt och ej heller får deltagande i strejk eller fredligt övertalande därtill beläggas med straff. Lagen kom till användning bl. a. vid generalstrejken 1926.

6) Den verksamhet, som bedrives av *stat och kommun,* är ofta av den art, att öppna konflikter mellan arbetsgivare och arbetstagare i sådan verksamhet måste betecknas som speciellt samhällsfarliga. Arbetsnedläggelser i dylik verksamhet — i vart fall om de vidtagas av tjänstemän — äro därför i allmänhet förbjudna; se härom ovan s. 101 ff.

7) *Sammanfattning.* Av den nu lämnade redogörelsen framgår alltså, att i utlandet huvudsakligen två vägar valts, när det gällt att tvångsvis säkra arbetsfreden. Antingen har man infört någon form av obligatorisk skiljedom och kombinerat denna med förbud mot stridsåtgärder för de parter, som äro underkastade skiljedomen. Exempel härpå erbjuda lagstiftningar i Australien, Nya Zeeland, Norge efter befrielsen samt Danmark i några särskilda

[1] För krigs- och efterkrigstiden har därjämte gällt en speciell undantagslagstiftning; se nu lag den 25 mars 1948 nr 248.

fall under 1930-talet. Eller också har man till obligatorisk medling anknutit temporärt förbud för stridsåtgärder under medlingstiden. Lagstiftningar av denna typ återfinnas i Förenta staterna, Norge och Finland.

Även när det gällt att ange på vilka verksamhetsområden tvångsåtgärderna skola få tillgripas, har man förfarit olika. I några länder (exempelvis Australien och Nya Zeeland) gälla tvångsåtgärderna utan inskränkning hela arbetsmarknaden. I andra fall (exempelvis i England under kriget) har det överlämnats åt myndigheterna att diskretionärt avgöra, när förbudet skall tillgripas. I den amerikanska Taft-Hartley-lagen, den norska arbeidstvistloven och den norska lagen om lönnsnemnden har man reglerat möjligheten till ingripande mot stridsåtgärder genom generalklausuler (av innehåll exempelvis att stridsåtgärden skall »sätta nationell välfärd eller säkerhet i fara» eller hota att skada »det allmännas intresse» eller sätta »betydande samhällsintressen» i fara). I några fall slutligen har man i lagen noggrant specificerat de verksamhetsområden, på vilka ingripande får ske. Exempel härpå erbjuda en rumänsk lag, det norska lagförslaget om bojkott av 1932 samt den finska medlingslagen av 1946.

Litteratur:

Berg: Arbeidstvistloven, 1948.
Gysin: Arbeitsrecht, 1943.
Jensen: Arbejdsretten i Danmark, 1946.
Lindberg: Tvungen Voldgift i Arbejdsstridigheder (Nationalökonomisk Tidskrift 1936 s. 237 ff).
Petit i Revue Française du Travail, Paris 1948, s. 152 ff.
Skeie: Ulovlige midler i kampen om arbeidsvilkår, 1931.
SOU 1927: 4 (utredningar rörande arbetsfredsfrågan).
Söderlund i Industria 1937 s. 471 ff.

V. Kommitténs förslag. Allmän motivering

Grundläggande synpunkter

Den ledande principen i kommitténs arbete har varit att för stats- och kommunaltjänstemännen söka öppna möjlighet till regelrätta förhandlingar och överenskommelser om anställningsvillkoren på ungefärligen samma sätt som för andra anställda i landet. Hur de offentligt anställdas förhandlingsrätt skall utformas och därmed sammanhängande spörsmål lösas beror på åtskilliga faktorer, vilka skola närmare analyseras i kommande avsnitt av framställningen. I detta sammanhang skall endast påpekas, att den verksamhet, som bedrives av stat och kommun, på de flesta områden icke kan helt jämställas med privat verksamhet. Att det allmänna självt övertagit viss drift eller viss verksamhet har i regel betingats av speciella samhälleliga orsaker. Ofta förhåller det sig så, att den drift eller den verksamhet varom här är fråga måste anses vara särskilt känslig för arbetsinställelser. Men även där detta icke är fallet synes det ligga nära till hands att anlägga ett särskilt betraktelsesätt beträffande den verksamhet, som bedrives av stat eller kommun till det gemensamma bästa. I regel är här det på den privata marknaden dominerande vinstintresset obefintligt eller av underordnad betydelse. Och de statliga och kommunala organ, som bestämma arbetsvillkoren för de i offentlig tjänst anställda, äro icke enbart arbetsgivarorgan utan företräda det allmännas intressen i en vidare bemärkelse. De beslut de fatta beträffande anställdas arbetsvillkor äro liksom deras beslut i andra fall grundade på den rätt vårt samhällsskick ger dem att besluta å samtliga medborgares vägnar.

Stridsåtgärder

När man skall utforma regler för de offentliga tjänstemännens[1] anställningsförhållanden, är det en central fråga, i vilken utsträckning dessa tjänstemän skola ha rätt att tillgripa strejk och andra stridsåtgärder i kampen för sina anställningsvillkor. För närvarande gäller härom, såsom framgår av redogörelsen s. 42 ff, i stort sett följande. *Strejk* i vanlig mening, d. v. s. nedläggande av arbetet efter sju dagars varsel med — åtminstone principiellt

[1] Kommittén begagnar för stats- och kommunaltjänstemän en sammanfattande beteckning, offentliga tjänstemän. Beträffande tjänstemannabegreppet hänvisas till framställningen nedan s. 154 f.

sett — bibehållen anställning, är icke tillåten för tjänstemän, vilka äro underkastade det särskilda straffrättsliga ämbetsansvaret. Enligt uttryckliga instruktionsbestämmelser gäller detsamma för all tjänstemannapersonal hos de statliga kommunikationsverken. Vissa skäl tala för att även övriga under Saar fallande tjänstemän äro bundna på samma sätt. Vad angår kommunaltjänstemän utan ämbetsansvar (och utan kollektivavtal) ha olika meningar yppats om deras strejkrätt, och något rättsligt avgörande härom finnes icke. Vad som skall anses gälla för deras vidkommande kan därför icke med full säkerhet sägas. — Däremot kunna de offentliga tjänstemän, som ha uppsägningsrätt, tillgripa *massuppsägning* av sina tjänster. För flertalet stats- och för en del kommunaltjänstemän erfordras emellertid, innan de få avgå, formligt entledigande; under vilka förutsättningar entledigande kan vägras är dock ovisst. En försiktigt hanterad successiv avfolkning av en arbetsplats kan emellertid vara ett på längre sikt verksamt stridsmedel, som är svårt för arbetsgivaren att bemästra. *Anställningsblockad* får begagnas utan några som helst inskränkningar.

När kommittén övervägt, om ungefär samma principer skola upprätthållas även i fortsättningen eller om de offentliga tjänstemännen skola kunna i större eller mindre utsträckning tillerkännas strejkrätt i vedertagen mening, har givetvis utgångspunkten varit att man på detta område lätt råkar in i de s. k. samhällsfarliga konflikterna (jfr ovan s. 51 ff). Om man godtar strejkrätten torde det därför bli nödvändigt att försöka nå fram till en differentiering av strejkerna i tillåtna och otillåtna, alltefter verksamhetsområdets natur, strejkens omfattning, måhända även tidsläget och dylika faktorer. Såsom framgår av tidigare verkställda utredningar torde en sådan uppdelning vara nästan omöjlig att åstadkomma genom att i förväg uppställa generella principer eller i vart fall enbart på denna väg. Även om man skulle lyckas skilja ut vissa begränsade verksamhetsområden, där strejker aldrig skulle kunna tillåtas, måste alltså som ett komplement härtill skapas ett förfarande, varigenom i övrigt från fall till fall skall avgöras, när strejk får tillgripas och när detta icke får ske. Man behöver med andra ord en motsvarighet till bestämmelserna om arbetsmarknadsnämnd i 1938 års huvudavtal mellan SAF och LO (se ovan s. 56).

Utgående härifrån har kommittén diskuterat ett system, som skulle möjliggöra fri strejkrätt i princip för offentliga tjänstemän utan att likväl sätta det allmänna intresset av samhällsverksamhetens ostörda fortgång alltför mycket på spel. Detta system skulle i sina huvuddrag innebära följande. Strejk i vedertagen mening godkännes med vissa undantag, omnämnda i det följande. Givetvis gäller detta endast i den mån strejken icke strider mot fredsplikten enligt kollektivavtal; såsom framgår av vad nedan s. 120 ff sägs ämnar kommittén öppna möjlighet att i väsentliga hänseenden sluta kollektivavtal om offentliga tjänstemäns anställningsvillkor. Strejken bry-

ter icke anställningsförhållandet. Det straffrättsliga ämbetsansvaret gäller överhuvud icke för fall av strejk. Som konsekvens av strejkrätten måste lockouträtt för stat och kommun tillåtas. Förlikningsmannainstitutionen får samma ställning som på den privata arbetsmarknaden. Det kan övervägas att för de offentliga tjänstemännen förlänga den i medlingslagen § 3 a stadgade varseltiden för att bereda ökad tid till förhandlingar. Vissa för arbetsinställelse särskilt känsliga områden undantagas helt från strejk- och lockouträtten, exempelvis — efter mönster av den finska medlingslagens temporära strejkförbud (ovan s. 107) — järnvägstjänst, post-, telegraf- och telefonväsen, kraft-, elektricitets-, gas- och vattenledningsverk, försvars-, polis-, fångvårds-, sjukhus- och brandväsen. En särskild arbetsmarknadsnämnd inrättas för att på andra områden av offentlig tjänstemannaverksamhet verka med liknande befogenheter som den privata arbetsmarknadens motsvarande nämnd. Rättsligt sett blir nämndens avgörande att karakterisera som en konsultativ (opinionsbildande) skiljedom, likställd med det beslut som fattas av den särskilda skiljenämnden enligt 3 kap. FFL. Regelmässigt kommer skiljedomen att innefatta tre huvudpunkter: den avgör sålunda a) om tvisten är av den natur — »samhällsfarlig» eller vad man nu vill kalla det — att skiljedomstolen har rättslig befogenhet att ingripa, b) hur den materiella tvistefrågan, helt eller delvis, skall lösas samt c) hur själva stridsåtgärden skall bringas ur världen (dag för återgång till arbetet o. s. v.). Slår skiljedomsförfarandet slint (eller påkallas icke nämndens ingripande), måste man icke sällan räkna med en tjänstepliktslagstiftning. Men man har då gjort, vad man kunnat för att åstadkomma en fredlig uppgörelse.

Emellertid har kommittén funnit, att det sålunda tänkta systemet lider av betydande nackdelar. Till en början konstateras, att strejken förutsätter lockout. På den privata arbetsmarknaden är tillgången till lockout fortfarande en praktisk realitet, även om lockout icke på länge begagnats. Men inom den offentliga tjänstemannaverksamheten är möjligheten att använda lockout i regel utesluten praktiskt sett. Som tidigare framhållits är verksamheten i allmänhet av den natur, att den måste upprätthållas. För att vara effektiv måste lockouten drabba stora arbetstagargrupper. De små lockouterna motverka snarast sitt eget syfte. Men i en storlockout på det statliga eller kommunala området kan man icke undgå att komma in även på känsliga verksamhetsfält.

Lockouten är ett besvärligt kapitel även ur en annan synpunkt, nämligen med hänsyn till den särskilda anställningstrygghet som för närvarande i stor utsträckning är förbunden med offentlig tjänst. På den kommunala sidan — i den mån oavsättligheten där utgör en avtalsförmån (normerad genom kollektivavtal eller reglemente) — bereder lockoutmöjligheten systematiskt sett knappast några svårigheter: man föreskriver endast i kollektivavtalet

eller reglementet, att oavsättligheten icke får stå i vägen för lockout. Men på den statliga sidan och särskilt i vad gäller den i grundlagen fastslagna oavsättligheten, manifesterad i fullmakten, är saken svårare. Det vore ju gott och väl, om oavsättligheten här endast betydde, att man själv och ingen annan »innehade» tjänsten; eftersom lockouten icke berör själva anställningsförhållandet (se ovan) skulle då rätten till tjänsten kvarstå ograverad i den bemärkelsen, att någon annan icke kunde utnämnas till innehavare av tjänsten under lockouten. Men som ett väsentligt moment i innehavet av tjänsten har i praxis sedan länge tillbaka fastslagits, att tjänstemannen har rätt till avlöningsförmånerna (ovan s. 70 f); och denna rätt låter svårligen förena sig med lockoutmöjligheten. Sannolikt måste därför, med den innebörd den grundlagsenliga oavsättligheten för närvarande har, fullmaktshavare undantagas från lockoutmöjligheten och kanske i konsekvens härmed från strejkrätten.

På den privata arbetsmarknaden ordnas ofta situationen efter en strejk genom särskilda återgångsbestämmelser. Råder därvid arbetsbrist, synas dessa bestämmelser i allmänhet innehålla, att arbetarna skola få arbete i turordning efter anställningsdatum eller dylikt, ofta med föreskrift tillika att anmälan om villighet att återinträda skall ske inom viss tid. Bestämmelser av denna art äro — trots regeln strejk bryter icke anställning — ganska naturliga, eftersom uppsägningstiderna i allmänhet äro korta och någon avtalsenlig anställningstrygghet, som omfattar även situationer av arbetsbrist, i regel icke finnes. Intressekampen på arbetsmarknaden — vari den öppna konflikten ingår som ett yttersta led — kan verka sporrande på rationaliseringsarbetet. Den personalminskning, som icke sällan är nödvändig som ett led i rationaliseringen, torde i tider av arbetsbrist med utgångspunkt i återgångsbestämmelser av ovan angiven typ icke kunna hindras av arbetarnas anställningsvillkor. Beträffande stora grupper av statstjänstemän och vissa kommunaltjänstemän är läget ett annat. Deras oavsättlighet hindrar visserligen i allmänhet icke arbetsgivaren att förflytta dem, men helt avskeda dem, ens vid arbetsbrist kan han icke. Även om alltså en strejk skulle leda till rationalisering och minskat arbetskraftsbehov, är den offentlige arbetsgivaren i dessa fall bunden av oavsättligheten. Detta ställer honom i viss mån i en annan position än den private arbetsgivaren.

Ämbetsansvaret medför vissa komplikationer. Om såsom ovan föreslagits från straffbarheten undantages all strejk, blir det en uppgift för åklagaren och brottmålsdomstolen att klara ut, vad som menas med strejk. Att detta vållar svårigheter i praktiken har i andra sammanhang visat sig. Man skulle i stället kunna draga gränsen så, att olovlig — d. v. s. kollektivavtalsstridig — strejk bleve straffbar som tjänstefel. Då tillkommer emellertid ännu en begreppsbestämning, som vållar nya och kanske större tolkningssvårigheter.

Härefter kommer kommittén över till det speciella skyddet mot samhälls-

farliga konflikter. Om man vill i förväg skilja ut vissa begränsade områden, där arbetsnedläggelse i form av strejk eller lockout under inga förhållanden anses kunna tolereras, blir det mycket svårt att avgöra, vilka områden som på detta sätt skola generellt undantagas. Ovan ha i anslutning till den finska medlingslagen uppräknats vissa dylika områden. Men det finns givetvis andra områden, som kanske med samma rätt borde undantagas, exempelvis domstolsväsendet. Arbetsmarknadsnämndens — eller vad den nu skall kallas — existens kan framgå av lag eller avtal. Är man säker på att få till stånd avtal på denna punkt, är det kanske bäst så; annars får man lagstifta. Nämndens sammansättning bereder naturligen vissa bekymmer, eftersom på arbetstagarsidan knappast ens alla huvudorganisationer torde kunna beredas säte i nämnden. Detta kan medföra, att nämnden mötes med misstro. Värre är emellertid att man icke kan lämna några direktiv för dess verksamhet. Nämnden skall i det enskilda fallet först och främst klara ut om konflikten är »samhällsfarlig» eller icke. Den nothinska s. k. mammututredningen (ovan s. 53) visar rätt klart, vilka svårigheter som möta härvidlag. Vidare skall nämnden, om konflikten befinnes vara av samhällsfarlig natur, komma med ett förslag till lösning av själva tvistefrågan i erforderliga delar. Härutinnan är att märka, att vi redan ha obligatorisk skiljedom i intressetvister på några speciella områden av vår privata arbetsmarknad: tidningar, enskilda järnvägar (beträffande kontorspersonal) och tobaksmonopolet (i fråga om ackordsättning); se ovan s. 59 f. Härtill kommer det speciella skiljedomsförfarandet enligt 3 kap. FFL. På dylika begränsade områden går det till nöds att med ledning av närliggande verksamhet och med hjälp av statistik få fram en »rättvis» lösning. Men antag, att avlöningsvillkoren för *en stor och i sin tur normerande* tjänstemannagrupp skola göras till föremål för behandling i denna arbetsmarknadsnämnd: vilka normer skola då användas?

Arbetsmarknadsnämnden skall icke med bindande verkan avgöra tvistefrågan utan endast komma med förslag. Det är alltså icke fråga om obligatorisk (tvångs-) skiljedom, som skulle binda riksdagen och kommunerna och därigenom stå i strid med grunderna för vår stats- och förvaltningsrätt. Det är emellertid mycket nog med en opinionsbildande instans av denna nämnds typ. Det kan tänkas exempelvis, att nämnden kommer med ett förslag beträffande statstjänstemännen, som går betydligt längre än vad riksdagen anser sig kunna gå med på. Då kommer alltså riksdagen och nämnden i motsatsställning till varandra. Farhågorna på denna punkt böra dock icke överdrivas. På den privata arbetsmarknaden ha vi haft en motsvarande nämnd i över tio år. Den har aldrig varit i funktion i detta avseende, trots att det nog funnits konflikter som kunnat betecknas som samhällsfarliga. Det är troligt att blott och bart existensen av en nämnd av denna typ skall förmå parterna även på den offentliga tjänstemannaverksamhetens område

att väl besinna sig, innan de driva en tvist till öppen konflikt. Sannolikt kommer samma motvilja mot nämndförfarandet som yppat sig på den privata arbetsmarknaden att ge sig tillkänna även när det gäller den offentliga tjänstemannaverksamheten.

I samma riktning verkar det alltid latenta hotet om en tjänstepliktslag. Det är emellertid betydande nackdelar förbundna med ett system, där tjänstepliktslagen ingår som ett sista led i intressekampen. Tjänstepliktslagen avgör i regel på ett eller annat sätt även den underliggande materiella tvistefrågan (lagen föreskriver exempelvis tillämpning av medlingsförslagets villkor eller ock bestämmes, att arbetet skall fortgå under ytterligare viss tid på dittillsvarande villkor eller dylikt). Om man däremot behåller ett system ungefär sådant som det nuvarande med viss tjänsteplikt innesluten i själva anställningsförhållandet, kan visserligen avsked vägras (jfr ovan s. 45 ff), men förhandlingsläget är hela tiden öppet.

Det gäller alltså för tjänstemannaorganisationerna att balansera så att tjänstepliktslagen aldrig kommer. Men eftersom så många arbetsområden här äro speciellt känsliga för arbetsinställelser, är läget reellt sett ett annat för de offentliga tjänstemännen än för de privatanställda. Det är enligt kommitténs mening otänkbart, att samhället skulle kunna tillåta större strejker vid exempelvis sjukhus, vattenlednings-, gas- eller elverk, kommunikationsverk eller brand-, polis- eller fångvårdsväsen. Men det förefaller kommittén sannolikt, att man icke heller i andra grenar av offentlig förvaltning skulle kunna tåla tjänstemannastrejker av någon större omfattning. Kommittén vill erinra om att åtskilliga personalkategorier säkerligen erhållit tjänstemannaställning just för att samhället önskat skydda vissa områden mot strejker (jfr om förhållandena i Danmark s. 101). I själva verket blir det något av en skenbild att på papperet tillerkänna de offentliga tjänstemännen en strejkrätt som, när den skall begagnas, kan bli satt ur spelet genom en tjänstepliktslag.

Något annat alternativ till den fria strejkrätten än möjligheten av massuppsägning torde icke finnas (om man icke ville överväga att liksom i Danmark, se ovan s. 101, helt förbjuda arbetsinställelser i offentlig tjänst, när syftet är att utöva påtryckning beträffande arbetsvillkoren). Kommittén är väl medveten om att även systemet med massuppsägning som form för arbetsinställelse kan ha sina svagheter. En allvarlig risk kan vara, att man därigenom i viss mån kopplar bort arbetstagarorganisationernas känsla av ansvar för arbetsinställelser. Åtminstone formellt sett tillkommer nämligen då arbetsinställelsen icke, såsom i allmänhet sker på den privata arbetsmarknaden, genom en förklaring från organisationens sida — uttryckt i ett varsel — utan genom en rad enskilda rättshandlingar av de särskilda tjänstemännen (uppsägning). Det är därför icke uteslutet, att utvecklingen kan bli den, att organisationerna för att få kontroll över strejkvapnet tvingas

att i förväg avkräva varje medlem deposition av en uppsägning in blanco att användas vid behov. Den eftertanke som man velat nå hos varje särskild individ innan han går i strejk har å andra sidan därigenom förlorat sin realitet; och kravet på ingivande till vederbörande myndighet av alla dessa uppsägningshandlingar framstår mest som en tyngande formalitet.

Emellertid kan den hittillsvarande utvecklingen knappast anses ha givit belägg för någon mera utbredd bristande ansvarskänsla hos arbetstagarorganisationerna i förhållande till massuppsägningsvapnet. Och risken för uppsägningsaktioner i påtryckningssyfte från enskilda medlemmar (d. v. s. stridsåtgärder jämförliga med de s. k. vilda strejkerna på den privata arbetsmarknaden) är säkerligen ganska liten. En arbetsinställelse av en tjänsteman innebär i allmänhet ett så stort ingrepp i hans liv, att han icke lär medverka därtill annat än efter allvarligt övervägande och i fullt samförstånd med sin organisation. De massuppsägningsaktioner, som på senare tid förekommit från stats- och kommunaltjänstemäns sida, torde också i allmänhet ha företagits i vederbörande personalorganisations regi.

Kommittén föreslår därför, att det nuvarande systemet i stort sett skall bibehållas. Arbetsinställelse skall liksom hittills icke kunna tillgripas av offentliga tjänstemän i annan form än att de lämna anställningen. Å andra sidan skall deras rätt att frånträda tjänsten klart regleras i lag; se nedan. Strejk under anställningens bestånd blir liksom hittills för dem som äro underkastade ämbetsansvar att betrakta som straffbart tjänstefel. — Kommittén anser att rätten till massuppsägning jämte blockadvapnet skall bereda tjänstemännen tillräckliga möjligheter, att när uppgörelse icke kunnat nås, öva påtryckning på motparten. Kommittén har den uppfattningen, att dessa stridsmedel i och för sig äro av den art, att ett kollektivavtal i relation till dem mycket väl ägnar sig som ett fredsdokument (jfr ovan s. 49).

Med denna principiella utgångspunkt saknar kommittén anledning att gå ytterligare in på de svårlösta frågorna, om det överhuvud är möjligt eller erforderligt att bereda arbetsgivarparten på detta område något med strejken likartat motvapen — varvid främst avses lockouten — samt hur strejkrätten skall kunna förenas med oavsättligheten. Kommittén är emellertid angelägen att framhålla, att uppsägningen som stridsåtgärd är ett vapen som icke är förbehållet arbetstagarparten ensam. En rätt för tjänstemännen att såsom stridsåtgärd lämna anställningen förutsätter nämligen, att arbetsgivarparten i princip skall ha motsvarande rätt att såsom stridsåtgärd vidtaga uppsägningar. Att i praxis kräves att »objektiva skäl» (jfr s. 46 noten) skola kunna företes för en uppsägning utgör intet hinder härför. Den såsom stridsåtgärd vidtagna uppsägningen måste nämligen anses ha ett syfte som innebär att ett sådant objektivt skäl föreligger. Särskilt låter det väl tänka sig, att en massuppsägning från arbetstagarsidan kan tvinga arbetsgivaren att svara med uppsägning av andra arbetstagare, vilka icke skulle kunna

effektivt utnyttjas efter arbetsnedläggelsen. Arbetsgivaren är visserligen i viss mån bunden genom den oavsättlighet, som tillförsäkrats åtskilliga tjänstemän. En uppsägning av de icke-ordinarie torde emellertid i regel ge arbetsgivaren tillräckligt fria händer. Skulle detta i praktiken visa sig icke vara fallet, få frågorna om oavsättlighetens omfattning och om dess innebörd i nu ifrågavarande hänseende givetvis tagas under omprövning, lämpligen i samband med den särskilda utredning om oavsättligheten som sannolikt måste komma till stånd (jfr nedan s. 125).

Emellertid bör såsom nyss framhållits klarare än för närvarande är fallet regleras, vilken rätt en offentlig tjänsteman har att lämna anställningen. Det system som torde gälla för närvarande inom den statliga förvaltningen och måhända på vissa kommunala områden (t. ex. beträffande folkskollärare och poliser), att en ofta jämförelsevis underordnad myndighet med stöd av oskrivna förvaltningsrättsliga grundsatser anses äga rätt att i »nödsituationer» vägra tjänsteman avsked (jfr ovan s. 46 ff), bör icke bibehållas. Dels äro nämligen de gränser för befogenheten som sålunda uppdragas genom nödbegreppet alldeles för vaga för att ge säker ledning i praktiken. Dels framstår det ur synpunkten av skydd mot samhällsfarliga konflikter mer eller mindre som en tillfällighet, på vilka områden tjänsteman ålagts skyldighet att begära avsked, innan han lämnar anställningen. Det må sålunda erinras, att sjuksköterskor och lägre sjukvårdspersonal vid kommunala sjukhus ävensom brandmän äga rätt att frånträda anställningen efter viss tids uppsägning utan något formligt avsked. Beträffande denna personal, som tjänstgör på områden så känsliga för arbetsinställelser, finnes alltså överhuvud intet utrymme för tillämpning av den ovannämnda nödsynpunkten i konfliktlägen.

Kommittén föreslår därför, att alla offentliga tjänstemän, vilkas anställning gäller tills vidare — alltså även befattningshavare med fullmakt och konstitutorial — skola erhålla rätt att säga upp sig. Något formligt entledigande skall efter uppsägningen icke längre meddelas, utan i och med att uppsägningstiden är till ända skall anställningen anses ha upphört. Detta medför emellertid, att massuppsägning kan komma att ske även på sådana vitala samhällsområden, som nämnts ovan s. 111. Den längre uppsägningstid, som gäller för tjänstemän, medför visserligen ett visst andrum som kan användas dels för nya förhandlingar och dels understundom av arbetsgivaren för att åstadkomma provisoriska anordningar i syfte att nödtorftigt uppehålla den hotade verksamheten under arbetsinställelsen eller begränsa skadeverkningarna av ett driftsstopp. Det är vidare givet, att om rättslig möjlighet att sluta kollektivavtal — såsom kommittén föreslår — öppnas för de offentliga tjänstemännen och dylika avtal också komma till stånd, den fredsplikt som följer med kollektivavtalet utgör ett visst skydd mot stridsåtgärder under avtalstiden. Å andra sidan torde systemet med kollek-

tivavtal komma att leda till formliga regelbundet återkommande avtalsrörelser av ungefärligen samma natur som på den privata arbetsmarknaden. Därmed följer att risken för öppna konflikter kommer att koncentreras till dessa avtalsrörelser.

Samhället kan icke overksamt åse, att maskineriet på livsviktiga områden stoppas. Man måste därför alltid räkna med den yttersta möjligheten att Konung och riksdag genom åläggande av tjänsteplikt i en eller annan form se till, att verksamheten fortgår. Kommittén avvisar dock tanken på någon sorts beredskapslagstiftning på detta område (jfr ovan s. 52 ff), där lösningen av tvistefrågorna i regel är i synnerlig grad avhängig av omständigheterna i det särskilda fallet och där varje permanentning av den organisatoriska apparaten lätt medför de psykologiskt olyckliga följder, som kommittén på tal om den obligatoriska skiljedomen berör i nästa avsnitt. Om man emellertid icke har tillgång till en dylik beredskapslagstiftning, måste en tjänstepliktslag i det särskilda fallet utformas och underställas riksdagen, som till äventyrs icke är samlad vid den kritiska tidpunkten. Det kan därför bli behövligt med ytterligare någon respittid utöver den som motsvarar uppsägningstiden. En dylik respittid kan därjämte möjliggöra nya förhandlingar med förlikning som tänkbar följd. Betryggande garantier måste emellertid skapas för att uppsägningstiden icke förlänges i onödan. Kommittén har därför föreslagit, att om viktigt samhällsintresse utsättes för fara, Kungl. Maj:t skall äga förlänga uppsägningstiden, så att den sammanlagt blir högst ett halvår. Man kan säga, att för sådana fall i själva anställningen inlagts en latent tidsbegränsad tjänsteplikt utöver den som följer av avtalets uppsägningsbestämmelser. Kommittén utgår från att denna rätt för Kungl. Maj:t att förlänga uppsägningstiden skall verka så, att en särskild tjänstepliktslag i allmänhet skall kunna undvikas.

En arbetsnedläggelse (strejk) kan vara total eller partiell. En form av partiell arbetsnedläggelse, som i viss utsträckning begagnats på den privata arbetsmarknaden, är vägran att utföra övertidsarbete (»övertidsvägran»). En sådan partiell arbetsnedläggelse utgör naturligen ett mindre omfattande ingrepp i den därav berörda verksamheten än en total arbetsnedläggelse, men den kan ändå vara ett effektivt påtryckningsmedel. Ur denna synpunkt skulle det i och för sig kunna vara motiverat att godtaga övertidsvägran även i fall då strejkrätt i egentlig mening icke anses böra medges för de offentliga tjänstemännen. En specialregel för övertidsvägran skulle emellertid icke låta väl förena sig med en lagstiftning av den allmänna uppbyggnad, som det här är fråga om. Kommittén anser sig icke kunna förorda, att en sådan specialregel införes. Kommittén vill härvidlag framhålla, att såsom framgår av 10 § andra stycket i förslaget till tjänstemannalag, frågor om arbetstiden och således även om skyldigheten att utföra övertidsarbete tillhöra avtalsfrihetens område. Det står alltså parterna fritt att avtala om

arbetsgivarens rätt att utkräva övertidsarbete i olika situationer. Det kan följaktligen avtalsvägen föreskrivas viss begränsning i fråga om arbetsgivarens rätt att beordra övertidsarbete, exempelvis med avseende å tid efter det kollektivavtal eller annan överenskommelse om anställningsvillkoren utlöpt.

Blockadvapnet har onekligen på senare tid i den offentliga tjänstemannaverksamheten ibland begagnats under former och för syften, som inge farhågor för framtiden (jfr ovan s. 50). Även med hänsyn till blockaderna intager den av stat och kommun bedrivna verksamheten i viss mån en särställning. Verksamheten är som ovan sagts ofta av sådan art att den måste upprätthållas. Även om en blockad på många områden icke är lika omedelbart verkande som strejken, kan den på längre sikt verka förlamande. Här tillkommer emellertid en omständighet, som ger blockaden dess speciella karaktär, när vapnet riktas mot stat eller kommun. I offentlig verksamhet förekommer nämligen ett relativt stort antal befattningar — för övrigt avsedda icke endast för tjänstemän utan även i viss utsträckning för arbetare — vilka kunna betecknas som nyckelposter. Blir en sådan befattning ledig och blockeras nyanställningen, kan det ofta med en gång uppstå verklig fara för att hela verksamheten skall allvarligt rubbas. Bl. a. mot bakgrunden härav måste man se det förhållandet, att de statliga kommunikationsverkens arbetare och kommunalarbetarna genom särskilda kollektivavtal åtagit sig absolut fredsplikt (innefattande alltså förbud jämväl mot sympatiblockader) under den tid vederbörande löneavtal löpa (jfr ovan s. 59). Någon lagstiftning till skydd mot samhällsfarliga blockader finnes däremot icke i vårt land vare sig för den privata arbetsmarknaden eller för offentlig verksamhet. Det är svårt att se, hur en sådan lagstiftning omfattande endast offentlig tjänstemannaverksamhet men däremot icke statens och kommunernas arbetare skulle kunna komma till stånd. Det är måhända knappast ens troligt, att en dylik lagstiftning skulle kunna genomföras isolerat för offentlig verksamhet utan att hänsyn toges även till samhällsfarliga blockader på den privata arbetsmarknaden. Tanken på en sådan allmän blockadlagstiftning vållar dock starka betänkligheter. Det är kommitténs uppfattning, att mera omfattande ingrepp i organisationernas hittillsvarande frihet på detta område skulle bli ineffektiva, eftersom blockadförbuden säkerligen icke skulle respekteras i praktiken utan kringgås genom hemliga blockader, vilka många gånger äro praktiskt taget oåtkomliga på grund av bevisningssvårigheterna. Endast såtillvida har ett ingripande ansetts befogat, att kommittén föreslagit förbud mot stridsåtgärder över huvud taget, blockad inbegripen, i vissa situationer, där deras begagnande framstår såsom uppenbart otillbörligt (jfr nedan s. 162 ff). I övrigt är det kommitténs förhoppning, att man även inom offentlig tjänstemannaverksamhet skall kunna slå in på den av statens och kommunernas arbetare beträdda vägen att genom kollektivavtal få till stånd en begränsning av blockadvapnets begagnande.

Obligatorisk skiljedom

Om sålunda arbetsgivare och tjänstemän i offentlig verksamhet fortfarande i betydande utsträckning skola sakna de möjligheter att tillgripa stridsåtgärder, som stå till buds på den privata arbetsmarknaden, synas skäl kunna anföras för att till deras förfogande ställes något rättsmedel, som garanterar en skälig avvägning av deras motsatta intressen. En nära till hands liggande lösning vore att bereda tillgång till obligatorisk skiljedom i intressetvister.

Mot ett permanent system innebärande obligatorisk skiljedom i intressetvister kunna emellertid resas allvarliga invändningar. Institutet har begagnats på sina håll i utlandet, och erfarenheterna därav äro icke uppmuntrande (jfr ovan s. 103 ff). Redan förefintligheten av den påbyggnad på förhandlings- och förlikningsverksamheten som tillgång till skiljedomsförfarande utgör har visat sig ha den psykologiska effekten, att uppgörelse i hög grad försvåras. I regel hoppas åtminstone en av parterna ha något att vinna på att draga frågan under skiljedom. Om icke annat vågar ofta en arbetstagarorganisations ledning icke avstå från skiljedomsförfarandet av rädsla för att i så fall mötas av den förebråelsen från medlemmarnas sida, att icke alla utvägar försökts.[1] Tanken på obligatorisk skiljedom i intressetvister på arbetsmarknaden har mött starkt motstånd i vårt land. Det förefaller med hänsyn härtill icke gärna tänkbart, att obligatorisk skiljedom i intressetvister mellan stat eller kommun och dess tjänstemän i den formen, att avgörandet skulle vara bindande för parterna, skulle kunna vinna tillämpning annat än i rena undantagsfall. Avgörandet beror som regel i synnerlig grad av en skönsmässig värdering, som hittills ansetts förbehållen riksdagen beträffande statstjänstemännens villkor och vederbörande landsting eller fullmäktige, såvitt gäller kommunaltjänstemännens. Däremot möta givetvis icke samma betänkligheter mot skiljedom av allenast rådgivande karaktär. Även en dylik skiljedom kan naturligtvis under vissa betingelser vara av värde (jfr dock ovan s. 113), men den löser icke definitivt en av de viktigaste frågorna i sammanhanget, nämligen den om arbetsfreden.

Med hänsyn till vad sålunda anförts kan kommittén icke förorda ett system, som syftar till att låta obligatorisk skiljedom ingå som ett normalt led i lösningen av intressetvisterna mellan stat eller kommun och dess tjänstemän. Detta gäller jämväl den tid efter annan framförda tanken på en »beredskapslagstiftning» rörande obligatorisk skiljedom, som skulle ligga färdig att vid förefallande behov snabbt kunna sättas i kraft. Kommittén vill emellertid understryka, att förhandlingsrätten innebär rätt att komma till tals med motparten och försöka övertyga honom om rättmätigheten av sina krav. Kommitténs förslag åsyftar att möjliggöra tidsbundna

[1] Jfr beträffande Norge proposition till norska odelstinget 1949 nr 11 s. 5.

överenskommelser, eventuellt i kollektivavtalets form. Sådana överenskommelser kräva regelbundet återkommande förhandlingar om löner och andra anställningsvillkor. Skulle förhandlingarna stranda, komma även i fortsättningen stridsmedel att stå till buds i viss utsträckning. Och slutligen bör i detta sammanhang än en gång framhållas vad förut (s. 109) sagts, nämligen att de instanser som ha att å det allmännas vägnar avgöra tjänstemännens anställningsvillkor, d. v. s. riksdagen och de kommunala representationerna eller andra organ för kommunerna, äro företrädare för samhället och såsom sådana även för tjänstemännen såsom medlemmar av samhället. Tjänstemännen äro ofta representerade i dessa organ med möjlighet att göra sin stämma hörd och påverka avgörandet.

Det måste observeras, att vad nu sagts gäller *obligatorisk* skiljedom i intressetvister. Kommittén är angelägen att understryka, att dess ståndpunktstagande i denna del icke på något sätt berör de planer som på senaste tiden sett dagen att för de statliga och kommunala arbetsområdena få till stånd en avtalsmässig reglering av frågan om de samhällsfarliga konflikternas behandling, förslagsvis genom att här tillskapa en motsvarighet till den privata arbetsmarknadens arbetsmarknadsnämnd. Dessa förslag böra hälsas med största tillfredsställelse såsom innebärande naturliga utvägar att på ifrågavarande områden befrämja arbetsfreden. Om, såsom kommittén föreslår, verkliga kollektivavtal komma att bliva tillåtna beträffande de offentliga tjänstemännens arbetsförhållanden, kommer detta i sin mån att underlätta tillkomsten av dylika arbetsfredsbefrämjande överenskommelser.

Kollektivavtal

Även om således de offentliga tjänstemännen icke ha samma maktmedel som andra arbetstagare till sitt förfogande för att genomdriva en uppgörelse rörande anställningsvillkoren eller i ersättning härför tillgång till skiljedomsförfarande, synes hinder icke kunna möta att, om en uppgörelse är möjlig att ernå, denna iklädes kollektivavtalets form. Teorien om det allmännas s. k. höghetsrätt gentemot tjänstemännen (jfr ovan s. 40 ff), varmed möjligheten att avtala med tjänstemännen skulle vara oförenlig, får anses i det väsentliga tillhöra historien och bör i vart fall icke få stå hindrande i vägen för en rationell utformning av tjänstemännens rättigheter och skyldigheter. Finner man med hänsyn till rättsverkningarna, att ett kollektivavtal för tjänstemän ur olika synpunkter skulle vara fördelaktigare än ett avlöningsreglemente, bör alltså kollektivavtalsformen få begagnas. Särskilt bör i detta sammanhang påpekas att kollektivavtalet medför en speciell fredsplikt, som icke existerar på avlöningsreglementets område (jfr ovan s. 42 ff och 116 f).

Emellertid synas icke alla moment i de offentliga tjänstemännens anställ-

ningsförhållande lämpligen böra regleras genom avtal. På samma sätt som en arbetsgivare på den privata arbetsmarknaden i stor utsträckning förbehållit sig rätten att själv bestämma om sitt företags ledning och om vilka personer han skall anställa eller behålla i sin tjänst, bör det enligt kommitténs mening förbehållas det allmänna att bestämma i dessa hänseenden. Straffrättskommittén, som var inne på samma tankegång under sitt arbete med lagstiftningen rörande brott mot staten och allmänheten, föreslog — visserligen från mera offentligrättsliga utgångspunkter — att i kollektivavtal för offentliga tjänstemän skulle få regleras ekonomiska frågor men däremot icke frågor, vilka rörde antagande, entledigande eller skyldigheter i tjänsten (se ovan s. 41 f). Mot denna uppdelning riktades under remissbehandlingen bl. a. den invändningen, att det många gånger måste vara svårt att avgöra, om en viss fråga vore att hänföra till det sålunda från avtalsrätt undantagna området eller icke. Uppenbart är också, att vissa moment ingående i det undantagna frågekomplexet äro av den art, att det — även om man skulle fasthålla vid den offentligrättsliga utgångspunkten — måste betecknas som ganska tveksamt, huruvida verkligen undantag från avtalsmöjligheten är befogat. Hit höra exempelvis sådana frågor som längden av uppsägningstiden för det enskilda anställningsavtalet samt arbetstidens och semesterns längd och förläggning. Kommittén har därför i stället valt den metoden, att kommittén mera i detalj sökt räkna upp, vilka spörsmål som med hänsyn till vad nu sagts skola vara undantagna från avtal.

Den omständigheten att på nu angivet sätt vissa frågor icke få regleras genom avtal medför emellertid icke i och för sig, att desamma helt överlämnats åt arbetsgivaren (d. v. s. Kungl. Maj:ts eller vederbörande statsmyndighets eller kommuns) avgörande i det enskilda fallet. Åtskilliga frågor rörande tjänstemäns antagande och entledigande ha nämligen upptagits till särskild behandling i den tjänstemannalag, vartill kommittén utarbetat förslag; närmare härom se nedan s. 156 f. Däremot ha spörsmål om arbetsledningen, tjänstgöringsföreskrifter o. d. i huvudsak överlämnats åt arbetsgivarens ensidiga bestämmande. Kommittén har emellertid förutsatt, att i dylika frågor överläggningar skola kunna äga rum mellan de statliga eller kommunala myndigheterna och personalorganisationerna; jfr nedan s. 140.

En större arbetsgivare kan icke själv sköta alla förhandlingar och avtalsuppgörelser med sina anställda. Han måste ha tillgång till biträden. De personer, som sålunda anlitas såsom företrädare för eller biträden åt arbetsgivaren, äro icke sällan anställda hos denne. Det har då framstått såsom ett arbetsgivarintresse att såvitt möjligt ställa dessa förhandlande och arbetsledande personer oberoende av inflytande från andra arbetstagare i företaget och deras organisationer. Det är bl. a. mot bakgrunden härav som man har att se föreskriften i 3 § sista stycket FFL. Enligt denna bestämmelse är det tillåtet att genom avtal — kollektivavtal eller enskilt arbetsavtal —

inskränka den lagstadgade föreningsrätten på det sättet, att »arbetsledare» förklaras icke äga rätt att vara medlem av organisation, som avser att tillvarataga honom underställd personals intressen gentemot arbetsgivaren. Med arbetsledare skall därvid förstås den som är anställd att såsom arbetsgivarens ställföreträdare leda, fördela eller kontrollera arbete, vilket utföres av honom underställd personal och i vilket han icke annat än tillfälligtvis själv deltager.[1] Härmed lär i huvudsak åsyftas verkmästare och arbetsförmän men däremot icke tjänstemän i egentlig mening eller förvaltningspersonal.

Vad däremot angår egentliga tjänstemän inom den privata företagsamheten tillhöra de som regel icke samma organisation som arbetarna. De avlönas vidare i allmänhet med individuallöner; och något egentligt behov av särskilda undantagsbestämmelser i fråga om deras föreningsrätt har därför icke förelegat. Därtill har även medverkat ett annat förhållande. För större förhandlingar, egentliga avtalsuppgörelser o. d. finnas på den privata arbetsmarknaden särskilda arbetsgivarorganisationer. Dessa organisationers tjänstemän stå överhuvud icke i anställningsförhållande till den enskilde arbetsgivaren och kunna följaktligen icke heller få sin rättsställning påverkad av avtal, som träffas med hans tjänstemän eller arbetare.

I offentlig tjänstemannaverksamhet är läget ett annat. Industriell drift är här undantag och »förvaltning» regel; förmansklausuler av den art som avses i FFL kunna därför icke få någon större betydelse. Arbetare och tjänstemän tillhöra ofta samma organisation; och vissa organisationer omfatta tjänstemän av vitt skilda grader. Lönesättningen är i allmänhet icke individuell utan mer eller mindre kollektiv. För statstjänstens vidkommande saknas dessutom någon sådan fristående förhandlingsapparat, varom nyss var tal och kommitténs förslag innebär icke heller någon ändring härutinnan (se nedan s. 128).

Det kan då svårligen undvikas, att innehållet i en uppgörelse eller beslutet i en viss tillämpningsfråga kan komma att påverka den förhandlande eller beslutande tjänstemannens egna anställningsvillkor. Även i övrigt kan risk föreligga, att obehöriga hänsyn till den egna kårens eller den egna organisationens intressen kunna påverka avgörandet. Det är angeläget att skapa garantier för att så icke blir fallet. För riksdagens möjlighet att bedöma uppnådda förhandlingsresultat är det av synnerlig betydelse, att de förhandlande tjänstemännen och deras biträden erhålla en sådan ställning, att de icke ens kunna misstänkas för att gå arbetstagarpartens ärenden.

Vad kommunerna angår medför visserligen systemet med kommunala

---

[1] Beträffande bestämmelsens tillkomsthistoria hänvisas till SOU 1934: 16 (13-mannakommissionens betänkande) s. 49 f; prop. 1935: 31 s. 81; prop. 1936: 240 s. 85 ff; ALU 1936: 58 s. 40 ff och 47; FK 1936 nr 47 s. 13 ff samt AK 1936 nr 48 s. 11, 15, 29 och 39 ff. Se även Schmidt: Kollektiv arbetsrätt, 1950, s. 136 ff.

nämnder av förtroendemän, vilka ha beslutanderätten i avtalsfrågor och andra hithörande spörsmål (i den mån den icke ligger hos fullmäktige eller landsting), att det icke blir så stort utrymme för anställda tjänstemäns möjlighet att såsom företrädare för arbetsgivarsidan bestämma i fråga om upprättande eller tillämpning av avtal, men problemet kan säkerligen icke heller här helt undvikas. Åtminstone i större kommuner måste nämligen frågor om tillämpning av reglementen eller avtal i viss utsträckning överlåtas på verkschefer och andra tjänstemän. Och chefstjänstemännens reella om ock icke formella inflytande även på andra avtals- och förhandlingsfrågor kvarstår alltjämt.[1]

Kommittén har övervägt olika möjligheter att komma tillrätta med dessa svårigheter. Att genom en direkt lagbestämmelse inskränka föreningsrätten för vissa anställda i förtroendeställning inom offentlig förvaltning, exempelvis så att dessa förklarades icke få tillhöra samma organisation som övriga tjänstemän, skulle kunna betraktas som ett obehörigt ingrepp i organisationsfriheten. En sådan bestämmelse skulle råka i kollision med den på ifrågavarande områden gängse s. k. vertikala organisationsprincipen, enligt vilken alla tjänstemän på samma verksamhetsområde från den högste till den lägste (eller i vart fall från den högste till den lägste inom vissa lönegrader) tillhöra samma organisation. Den vägen synes alltså icke böra beträdas. Icke heller förefaller det vara särskilt tilltalande att genom föreskrift i lag undantaga ifrågavarande tjänstemän från tillämplighetsområdet för eventuellt kollektivavtal. Lagbestämmelsen finge nämligen säkerligen hållas i mycket allmänna ordalag, om den skulle kunna tillämpas på de många områden med skiftande verksamhet som här förekomma. Kommittén har därför stannat för att låta det bli vederbörande arbetsgivarparts sak att vid tillkomsten av eventuella kollektivavtal bevaka, att en på lämpligt sätt bestämd krets av tjänstemän i förtroendeställning undantages antingen enbart från avtalet eller ock därjämte från rätt att tillhöra arbetstagarorganisationen (eller samma organisation som honom underlydande befattningshavare). Detta praktiseras redan i viss utsträckning på den privata arbetsmarknaden (banker, försäkringsbolag). Kommittén utgår från att såväl de statliga och kommunala myndigheterna som personalorganisationerna vid förhandlingarna skola vinnlägga sig om att få till stånd en för båda parter tillfredsställande lösning av förevarande problem.

Det är givet, att detta förslag icke löser hela problemet. Man kan icke undgå, att en viss uppgörelse eller en viss utgång av en konkret tolkningstvist faktiskt kan verka mer eller mindre prejudicerande för den förhandlande eller rättstillämpande tjänstemannen själv, även om hans rättsställning icke blir direkt påverkad av resultatet. Dylik indirekt påverkan torde

[1] Jfr SOU 1938: 56 (förhandlingsrätt för kommunaltjänstemän) s. 45 ff.

dock aldrig kunna undvikas, med mindre dessa tjänstemän i förtroendeställning erhålla anställningsvillkor, som icke alls erbjuda några beröringspunkter med andra tjänstemäns.

Anställningsformer

Såsom förutsattes i kommitténs direktiv (ovan s. 27) skulle under utredningens gång frågan om oavsättlighetsprincipen i offentlig tjänst beaktas i den mån detta visade sig nödvändigt för behandlingen av spörsmålen om strejkrätt och kollektivavtal. Med den ståndpunkt kommittén intagit beträffande strejkrätten har emellertid oavsättlighetsprincipen och utformningen av anställningsformerna i övrigt icke aktualiserats i vidare mån än att vissa regler synts kommittén erforderliga för att tydligare än för närvarande är fallet klarlägga tjänstemännens rätt och skyldighet att kvarstå i tjänst. Framför allt har det här gällt att noggrant bestämma den tjänsteplikt, som enligt kommitténs mening ansetts böra ligga latent i själva anställningsformen (jfr s. 117).

Även möjligheten att sluta kollektivavtal återverkar i viss mån på anställningsformerna. Därest nämligen — såsom beträffande fullmaktshavare och konstituerade tjänstemän torde vara fallet (jfr ovan s. 70 f) — vederbörandes samtycke i regel kräves för att en viss ekonomisk förmån skall kunna berövas honom, bör enligt kommitténs mening detta samtycke ligga inneslutet redan däri, att han är medlem i en facklig organisation och denna organisation slutit ett kollektivavtal, varigenom förmånen upphört. Kommittén har icke ansett det vara erforderligt med någon uttrycklig lagbestämmelse härutinnan; det måste ligga i kollektivavtalsrättens natur, att en sådan regel skall gälla. Det bör dock observeras, att icke alla förmåner i praxis ansetts vara omfattade av den lönegaranti, som ligger i oavsättligheten; bl. a. har dyrtidstillägg (kristillägg) ansetts falla utanför (jfr s. 71). Det torde därför i praktiken bli relativt sällsynt, att någon genom oavsättligheten garanterad förmån fråntages vederbörande. Tänkbara fall äro exempelvis sådana, där viss förmån vid sjukdom bortfaller mot kompensation av högre lön e. d.

Komplikationer kunna möjligen också uppkomma, därest de villkor som föreskrivas i ett med viss eller vissa organisationer slutet kollektivavtal faktiskt bli normerande även för oorganiserade eller eljest utanför ifrågavarande organisation eller organisationer stående arbetstagare. Så blir i regel fallet, när arbetsgivaren gentemot den kollektivavtalsslutande organisationen åtagit sig att tillämpa kollektivavtalets villkor även gentemot de utanför organisationen stående arbetstagarna (jfr nedan s. 131). Om i sådant fall kollektivavtalet skulle beröva oavsättliga tjänstemän någon förmån, som till följd av anställningsformens karaktär icke utan deras samtycke finge tagas ifrån dem, skulle med hänsyn till vad förut sagts dylikt samtycke

kunna anses vara lämnat av medlemmarna i den avtalsslutande organisationen, medan från de utanför densamma stående tjänstemännen något samtycke icke förelåge. Enligt kommitténs mening måste sådana fall bli sällsynta, men skulle risk för uppkomsten av en situation av dylikt slag föreligga, torde i kollektivavtalet få göras förbehåll beträffande oavsättliga tjänstemäns rätt, enklast i den formen, att det nya kollektivavtalet förklaras skola beträffande oavsättliga tjänstemän avse dem, vilka icke inom viss tid anmält sig vilja kvarstå på det äldre avtalets villkor.

Ej heller med hänsyn till sitt arbete i övrigt har kommittén ansett sig behöva tränga djupare in på anställningsformernas område. På grund härav och då en revidering av dessa skulle kräva mycket arbete, som på detta sätt i det väsentliga komme att ligga vid sidan av kommitténs egentliga arbetsuppgifter, anser kommittén, att frågan om anställningsformernas reformering bör göras till föremål för särskild utredning, därest andra skäl anses tala härför. I det sammanhanget bör även den särskilda frågan om samhällets skydd mot tjänstemän, som anses i politiskt hänseende opålitliga, få sin lösning. Kommittén vill emellertid här för sin del understryka vikten av att de offentliga tjänstemännen alltjämt beredas stor anställningstrygghet.

Förhandlingsrätt

Ovan har föreslagits att även de offentliga tjänstemän, vilka äro underkastade ämbetsansvar, skola tillerkännas rätt att genom sina organisationer sluta kollektivavtal. Tjänstemännen skola således såsom avtalsparter principiellt likställas med sina arbetsgivare. När så är fallet synas icke några skäl föreligga att i fortsättningen utesluta de offentliga tjänstemännen från tillämplighetsområdet för FFL. Det torde dock kunna ifrågasättas, om lagen i sin helhet lämpligen kan vinna tillämpning å de offentliga tjänstemännen. Detta måste närmare utredas. En sådan undersökning skall utföras i det följande (se nedan s. 139).

För att se hur förhandlingsverksamheten på dessa i viss mån särpräglade områden kommer att te sig i praktiken har kommittén emellertid funnit det vara angeläget att något närmare gå in på frågorna om förhandlingsorganisationernas uppbyggnad och sättet för förhandlingarnas bedrivande. Kommittén börjar därvid med den statliga förhandlingsverksamheten.

För att bedriva *förhandlingar å kronans vägnar* med statstjänstemännen erfordras ett särskilt förhandlingsorgan. Man torde i huvudsak kunna tänka sig två vägar för att inplacera detta organ i förvaltningen: antingen att göra organet till en avdelning av civildepartementet eller ock att upprätta ett från Kungl. Maj:ts kansli fristående verk (eller eventuellt utvidga statens avtalsnämnds uppgifter till att avse även nu ifrågavarande förhandlingar). Till förmån för metoden att inplacera förhandlingsorganet i civildepartementet,

talar främst den omständigheten att civilministern (och även finansministern) under förhandlingarna måste stå i intim kontakt med förhandlingsorganet. Det kan ifrågasättas, om icke denna synpunkt leder till att den mest rationella anordningen är att civilministern själv tjänstgör som ordförande vid större förhandlingar. Anordningen med förhandlingsverksamheten förlagd till civildepartementet har emellertid också sina nackdelar. Civilministerns konstitutionella ställning blir ganska egenartad, i vart fall om han själv å kronans vägnar skall träffa preliminära uppgörelser vid förhandlingarna. Man får icke heller bortse därifrån, att ombyte på civilministerposten kan komma att medföra bristande kontinuitet i förhandlingsverksamheten. Detta kan dock i viss mån motverkas genom att till civilministerns förfogande ställas lämpliga krafter att biträda honom i förhandlingsverksamheten eller att i hans ställe leda förhandlingar. Anser man det vara av väsentlig betydelse vid systemets utformning, att det statliga förlikningsväsendet inkopplas även på förevarande område, lär det såsom framgår av vad nedan s. 141 ff sägs bli svårt att genomföra detta, om förhandlingsverksamheten förlägges till departementet.

Å andra sidan skulle även anordningen med ett särskilt verk för förhandlingarna medföra vissa nackdelar. Det kan befaras, att kontakten med civilministern icke blir tillräckligt intim eller i vart fall att den medför ökad omgång och besvär. Det sammanlagda personalbehovet blir säkerligen större med denna organisationsform än om förhandlingarna förläggas till departementet, därför att i det senare fallet samma personal som deltagit i förhandlingarna åtminstone delvis bör kunna anlitas för arbetet med att omsätta förhandlingsresultatet i propositionsform (jfr nedan s. 130). Måhända kommer icke heller förhandlingsresultatet att framstå på samma sätt auktoritativt, när kronan företrätts av ett ämbetsverk, som om överenskommelsen träffats med civilministern eller med ett honom direkt underställt organ. I motsats till vad som gäller för statens arbetarpersonal är det ju nämligen beträffande statstjänstemännen regering och riksdag, som ha att träffa det slutliga avgörandet (jfr nedan s. 130).

Vid de omfattande förhandlingar, som föregingo tillkomsten av det nu gällande avlöningsreglementet, ingingo i den »förhandlingsdelegation» som företrädde statsmakterna — den s. k. 1945 års lönekommitté — även representanter för riksdagen. Kommittén har övervägt, om det icke kunde vara lämpligt att på motsvarande sätt utrusta den förhandlingsorganisation, som i anledning av kommitténs förslag skall komma till stånd, med en liknande utbyggnad. Detta skulle kunna ske i den formen, att ett »råd» eller en »nämnd» eller särskilda »sakkunniga» bestående huvudsakligen av riksdagsmän ställdes vid förhandlingsorganisationens sida eller, om förhandlingsverksamheten uppdroges åt ett särskilt ämbetsverk, att detta verk utrustades med en »styrelse» av sådan sammansättning. Till jämförelse kan

nämnas, att förhandlingsorganisationerna å arbetsgivarsidan på den privata arbetsmarknaden ofta bestå av ett mindre egentligt förhandlingsorgan eller förhandlingsdelegation och en vid dess sida ställd större församling, representerande skilda arbetsgivarintressen. Och förhandlingarna med statens avtalsnämnd skötas regelmässigt av dess ordförande eller av tjänsteman hos nämnden, medan till hans förfogande för konsultation och annat biträde står den egentliga avtalsnämnden, bestående av experter på olika grenar av offentlig verksamhet och arbetsmarknad. — Beträffande de tänkta förhandlingarna med statstjänstemännen torde vissa speciella fördelar vara att vinna med en liknande organisation. Eftersom riksdagen även i fortsättningen måste ha att fatta det slutliga avgörandet i fråga om statstjänstemännens löner och andra anställningsvillkor (jfr nedan s. 130), borde det vara av ett visst intresse att åt riksdagen genom lämpliga representanter bereda tillfälle att i tid öva inflytande på förhandlingsresultatet, så att icke detsamma sedermera vid riksdagsbehandlingen befinnes helt oacceptabelt. Måhända vore det möjligt att på detta sätt redan inom förhandlingsorganisationen skapa en viss återförsäkring för det lyckliga genomförandet av en eventuell uppgörelse i riksdagen. Vidare lär det icke kunna undvikas, att den egentliga förhandlingsorganisationen kommer att få en viss ämbetsmannakaraktär. En motvikt borde kunna uppnås genom att vid den egentliga förhandlingsdelegationens sida ställes ett råd av förtroendemän. Ur sistnämnda synpunkt är en permanent rådgivande församling att föredraga. Arbetstagarsidan skulle därigenom år från år möta i stort sett samma representanter för motparten, vilket på den privata arbetsmarknaden visat sig vara till båtnad för samarbetet. Häremot kan å andra sidan anföras, att existensen av ett dylikt permanent råd hotar att blanda bort ansvaret för uppgörelsen å arbetsgivarsidan. Skall förhandlingsorganisationen ingå i civildepartementet och större förhandlingar ledas av civilministern själv, kan det måhända ur statsrättslig synpunkt väcka betänkligheter, om civilministern i sin ämbetsutövning skall taga råd av en delegation eller ett utskott av riksdagen. Gränserna mellan regeringens och riksdagens befogenheter suddas därigenom i viss mån ut. Då är det att föredraga, att civilministern och regeringen i första hand själva få inför riksdagen taga ansvaret för uppgörelsen. Detta utesluter icke, att särskilt vid viktiga förhandlingar Kungl. Maj:t eller civilministern tillkallar sakkunniga att biträda vid förhandlingarna. Att därvid även lämpliga riksdagsmän kunna ifrågakomma är uppenbart.

Om förhandlingsverksamheten överhuvud skall kunna fungera är det ett oavvisligt krav, att tillräcklig personal och tillräckliga lokaler ställas till förfogande. Erfarenheten har visat, att särskilt behovet av ändamålsenliga förhandlingslokaler är betydligt större än man i allmänhet föreställer sig. Någon uppskattning av personalbehovet kan näppeligen göras i detta samman-

hang. Viss ledning torde kunna erhållas genom jämförelse med större arbetsgivarorganisationers personaluppsättningar. Civildepartementets personalstat upptager cirka 25 befattningshavare. Skall förhandlingsorganisationen ingå i departementet, kommer enbart förhandlingsavdelningen att uppsluka en stor del av departementets beräknade personalstyrka. Åtskilligt utredningsarbete, som nu bedrives av särskilda kommittéer, lär i framtiden få betraktas som direkt förberedelse till förhandlingarna och bör därför förläggas till förhandlingsorganisationen, eventuellt till en särskild utredningsavdelning inom densamma.

Efter övervägande av de fördelar och nackdelar, som äro förenade med de olika diskuterade organisationsformerna vill kommittén för sin del — med föregripande av det resultat vartill kommittén kommit beträffande förlikningsväsendets tillämpning på förevarande område — förorda, att den statliga förhandlingsorganisationen ingår som avdelning i civildepartementet. Huruvida och i så fall på vilket sätt utrymme bör beredas åt ett lekmannainflytande vid sidan av den egentliga förhandlingsorganisationen vill kommittén med åberopande av ovan anförda synpunkter överlämna åt Kungl. Maj:t att beakta, när förhandlingsorganisationen skall utformas. Kommittén förordar dock att i lämplig omfattning vid större förhandlingar anlitas ett förtroendemannaråd.

Sedan sålunda spörsmålet om förhandlingsorganisationens allmänna karaktär och ställning inom förvaltningen klarats ut, kommer man in på frågan, om förhandling med denna centrala förhandlingsorganisation skall äga rum i alla frågor eller om visst eller vissa frågekomplex eventuellt skola undantagas och behandlas särskilt. Detta är med kommitténs sätt att se ett spörsmål, varom i första hand parterna skola försöka komma överens. Uppläggningen i det följande utgör med hänsyn härtill endast ett förslag. Denna uppläggning har å andra sidan synts kommittén innebära en naturlig lösning. Härvid har det till en början befunnits lämpligt att bryta ut vissa spörsmål om tillämpning av tjänsteförteckningen till särskild behandling. Om skälen härtill och om utformningen av det särskilda förfarandet i dessa frågor lämnas en redogörelse i det följande. I övrigt synas alla frågor, om vilka förhandling över huvud må äga rum (jfr s. 139 f), böra kunna göras till föremål för förhandling med den centrala förhandlingsorganisationen (i den mån icke förhandlingen i stället lämpligen bör ske med vederbörande verk; se nedan). Tillvägagångssättet vid förhandlingarna synes dock icke böra vara detsamma i alla frågor. Det anbefaller sig att härvidlag dela upp förhandlingsfrågorna i särskilda grupper, varvid naturliga sådana synas vara: de allmänna bestämmelserna, tjänsteförteckningen, löneplanen och därmed sammanhängande frågor samt tolkningsfrågorna. Vad först angår de allmänna bestämmelserna — i den mån avtal må slutas därom, såsom i fråga om allmänna förmåner: semester, sjuklön m. m.; och vidare exempel-

vis beträffande arbetstid, uppsägningstid för det enskilda anställningsavtalet och turordning vid entledigande (jfr tjänstemannalagen 10 § andra stycket och 19 § 4 mom.) — synas förhandlingar därom icke rimligen böra upptagas annorledes än med vissa längre tidsmellanrum. Det förutsättes med andra ord, att den överenskommelse som träffas angående de allmänna bestämmelserna blir gällande under en icke alltför kort tidrymd. Sammalunda bör förhållandet vara med tjänsteförteckningen. Synpunkterna på löneavvägningen olika tjänstemannagrupper emellan — vilka synpunkter just komma till uttryck i tjänsteförteckningen — böra icke rimligen kunna växla i någon högre grad under exempelvis en 5-årsperiod. För smärre justeringar under denna period med hänsyn till ändrade arbetsuppgifter och dylikt står lönenämndsförfarandet till förfogande, varom hänvisas till det följande. Man må i fråga om de allmänna bestämmelserna och tjänsteförteckningen icke förbise, att en revision av dessa moment i anställningsvillkoren regelmässigt måste kräva ett synnerligen omfattande och tidsödande förberedelsearbete. Om löneplanen och dithörande frågor skulle däremot i regel förhandlas årsvis eller i vart fall med relativt korta tidsmellanrum. Till denna kategori höra även frågor om rörligt tillägg eller annan dyrtidskompensation. Vad slutligen angår tolkningstvisterna — d. v. s. sådana tvister, som i sista hand kunna bli föremål för tjänstedomstolens avgörande — synas dessa liksom på den privata marknaden böra göras till föremål för först lokala och därefter vid behov centrala förhandlingar. De »lokala» förhandlingarna skulle då i fråga om statstjänsten motsvaras av förhandlingar med vederbörande verk eller underavdelning därav. Huruvida i visst fall centrala förhandlingar i tolkningstvister skola kunna underlåtas, exempelvis om representant för den centrala förhandlingsorganisationen deltagit i de lokala förhandlingarna, bör övervägas och eventuellt bli föremål för överenskommelse mellan parterna. En sådan utveckling bör eftersträvas för att minska den centrala förhandlingsorganisationens arbetsbörda.

Överhuvud bör i detta sammanhang anmärkas, att det här skisserade förfarandet icke syftar till att införa en centralisering i förhandlingsväsendet beträffande frågor, som med fördel kunna handläggas av vederbörande verk. Utom i tolkningstvisterna böra alltså förhandlingar med verket i intressefrågor, som ligga inom verkets befogenhetsområde, även i fortsättningen kunna äga rum. Det bör exempelvis vara naturligt, att förhandling, i den mån sådan erfordras, sker med verket i frågor om förläggning av arbetstid och semester.

Hur man skall förfara med pensionsfrågorna kan vara tveksamt. För närvarande förhåller det sig så, även beträffande arbetarpersonalen, som i övrigt är kollektivavtalsanställd, att pensionsrätt och pensionsförmåner regleras genom särskilt pensionsreglemente. Något missnöje med denna anordning

har hittills icke försports. Det är emellertid uppenbart, att något rättsligt hinder icke möter, att staten med sina arbetare träffar överenskommelse om att överföra regleringen av pensionsförhållandena från reglementets till kollektivavtalets form. På motsvarande sätt bör det även i fråga om tjänstemännen i första hand vara de berörda parternas sak att genom överenskommelse avgöra, huruvida pensionsförhållandena skola regleras genom reglemente eller kollektivavtal. Fråga är dock, om icke pensionsfrågorna i och för sig omfatta så många rent försäkringstekniska spörsmål, att det ter sig naturligare att sammanföra alla pensionsbestämmelser till ett reglemente. Skulle man övergå till ett system med kollektivavtal för tjänstemännens pensionsfrågor, kunde den egendomliga situationen inträffa, att tjänstemännen, som icke hade fullständiga kollektivavtal i övrigt, finge avtal rörande pensionerna, medan för arbetarna, vilkas anställningsvillkor i övrigt helt och hållet reglerades genom kollektivavtal, bibehölles reglemente beträffande pensionen.

De förhandlingar i intressefrågor, om vilka nu talats — alltså förhandlingar om allmänna bestämmelser, tjänsteförteckning och löneplan — förutsättas kunna leda fram till överenskommelse mellan parterna. Hur förhandlingarna mera i detalj skola föras, särskilt med hänsyn till organisationssplittringen på arbetstagarsidan, blir väl närmast ett taktiskt spörsmål; det är sålunda icke givet att man förhandlar samtidigt med alla organisationer.

Om en överenskommelse kommer till stånd, skall den bringas under riksdagens prövning. Under kommitténs arbete har visserligen framförts den meningen, att det kunde vara önskvärt att här nå fram till en annan ordning för statsregleringen än den nu tillämpade. Riksdagen skulle därvid icke som nu sker i detalj bestämma löneförmånernas storlek och därefter göra det till ett anslagsvillkor, att den sålunda verkställda regleringen iakttages, utan i stället ställa en stor eller ett fåtal stora anslagsposter till Kungl. Maj:ts förfogande att användas till avlöningar. Därigenom hoppas man bl. a. uppnå en viss »avpolitisering» av tjänstemännens lönefrågor och skapa förutsättningar för en mera strikt facklig lönepolitik, mera i stil med den som bedrives på den privata arbetsmarknaden. När avlöningsanslagen såsom för närvarande är fallet utgöra så betydande del (omkring 40 %) av de sammanlagda statsutgifterna, är det emellertid enligt kommitténs mening icke troligt att man skulle vinna gehör för tanken, att riksdagen nu skulle avhända sig sin makt att i detalj pröva storleken av tjänstemännens löner.

När förhandlingsresultatet underställes riksdagen, sker det genom en proposition; och beroende på vilken rättslig karaktär förhållandet till vederbörande tjänstemannaorganisation skall komma att få, skall i denna proposition föreslås att riksdagen måtte antingen godkänna det förslag till kollektivavtal som propositionen innehåller eller bemyndiga Kungl. Maj:t att

i form av reglemente utfärda de föreskrifter, varom överenskommelse träffats med vederbörande organisation. Har uppgörelse icke kunnat nås under förhandlingarna, lär Kungl. Maj:t genom proposition få föreslå riksdagen de bestämmelser Kungl. Maj:t anser vara skäliga i form av reglemente; har uppgörelse nåtts endast med viss eller vissa organisationer, lär det väl icke vara otänkbart, att förhållandet till dessa organisationer och deras medlemmar regleras genom kollektivavtal, medan förhållandet till övriga organisationers medlemmar och till oorganiserad personal eventuellt regleras genom reglemente. Genom att sluta kollektivavtal får arbetsgivaren emellertid, om icke annat framgår av avtalets avfattning, anses ha åtagit sig att tillämpa kollektivavtalet även för annan personal än den som tillhör den kollektivavtalsslutande organisationen. I så fall lär det i regel få anses underförstått även i avtalsförhållandet mellan arbetsgivaren och den oorganiserade personalen (eller personal som eljest står utanför den avtalsslutande organisationen), att anställningen sker på kollektivavtalets villkor. Huruvida med hänsyn till omständigheter av nu antydd art kollektivavtal verkligen äro önskvärda eller om man bör nöja sig med en tidsbunden överenskommelse utan kollektivavtals natur får bli föremål för parternas övervägande. Synpunkter som därvid måste beaktas äro, att kollektivavtalet medför en fredsplikt, vartill någon full motsvarighet svårligen kan åstadkommas genom andra medel, samt därjämte har en normativ funktion på det sättet, att det binder varje enskild medlem. I den mån en oavsättlig tjänsteman icke kan berövas en förmån utan eget samtycke får han såsom ovan (s. 124) anförts anses ha givit detta samtycke därigenom att organisationen för hans räkning slutit ett kollektivavtal, som berövar honom förmånen i fråga. Emellertid torde oavsättligheten icke i detta hänseende komma att bereda större bekymmer.

När propositionen med förslag till kollektivavtal eller reglemente överlämnats till riksdagen, skall den i vanlig ordning remitteras till utskottsbehandling. Utskottet kan enligt 46 § riksdagsordningen och den sedvanerätt som utbildat sig i anslutning därtill inhämta upplysningar från myndigheter och organisationer; men någon förhandling i verklig mening inför utskottet synes icke lämpligen böra äga rum. Utskottet och riksdagen skola formellt vara oförhindrade icke endast att vägra godkännande av den eventuella överenskommelse, på vilken propositionen vilar, utan även att företaga de jämkningar däri som synas erforderliga; ehuruväl detta senare förfaringssätt i praktiken måste bli sällsynt, eftersom det i regel rubbar förutsättningarna för överenskommelsen.

Sedan riksdagen fattat beslut i anledning av propositionen, har Kungl. Maj:t att utfärda reglemente och/eller uppdraga åt lämpligt organ, förslagsvis förhandlingsorganisationen, att å kronans vägnar underteckna kollektivavtal med vederbörande personalorganisation. Har riksdagen i någon del

frångått det under de tidigare förhandlingarna uppnådda förhandlingsresultatet, synes ny kontakt med personalorganisationen i sådan del böra upptagas; och om därvid personalorganisationens samtycke till den av riksdagen gjorda modifikationen kan uppnås, bör kollektivavtal kunna slutas i enlighet härmed.

Såsom ovan framhållits synas vissa frågor om tillämpningen av tjänsteförteckningen böra behandlas i annan ordning än den nu skisserade. De frågor som här åsyftas gälla inplacering av enskilda tjänster i den givna tjänsteförteckningen med hänsyn till de arbetsuppgifter som äro förbunda med vederbörlig tjänst. Avgörandet av dessa frågor innehåller visserligen moment av skönsmässig bedömning; väsentligen är det dock härvidlag fråga om en avvägning, som starkt påminner om en domstols prövning av tolkningstvister. Tager man som exempel en viss bestämd generaldirektörstjänst, är den enligt tjänsteförteckningen inplacerad i viss lönegrad. Under den tid tjänsteförteckningen gäller kan någon uppflyttning av denna tjänst icke ske utan att kronan går med därpå; något utrymme för en intressetvist finns över huvud icke härvidlag. Annorlunda ställer sig visserligen förhållandet, när tvisten gäller exempelvis huruvida med hänsyn till ändrade arbetsuppgifter ett visst antal kontorsbiträdestjänster skola flyttas upp till kanslibiträdestjänster. Man behöver emellertid blott tänka sig, att i kollektivavtal infördes vissa allmänna beskrivningar på de arbetsuppgifter som skulle åvila varje tjänst, för att även här karaktären av rättstvist skulle vara odisputabel. Och på den privata marknaden räknas viss motsvarande typ av tvister, nämligen fråga huruvida arbetare skall räknas som yrkesarbetare eller icke, regelmässigt till rättstvisterna i den meningen att stridsåtgärder under avtalstiden icke få tillgripas från arbetarsidan för att få en arbetstagare uppflyttad till yrkesarbetare. I stället avgöres tvist härom antingen av AD eller genom särskilt förfarande inför skiljedomstol (yrkesnämnd).

Frågor om ändring i statstjänstemäns lönegradsplacering med hänsyn till ändrade arbetsuppgifter bedömas för närvarande av bl. a. statens lönenämnd. I dess beslut deltaga, förutom representanter för det allmänna, även företrädare för personalorganisationerna. Ifrågavarande ärenden om lönegradsplacering upptagas av lönenämnden efter remiss av Kungl. Maj:t och handläggas inom nämnden efter föredragning på handlingarna. Lönenämnden beslutar icke definitivt, utan med lönenämndens yttrande går ärendet tillbaka till Kungl. Maj:t för att sedermera eventuellt bli föremål för proposition till riksdagen.

Såsom framgår av vad förut sagts strävar kommittén efter att i olika hänseenden närma statstjänstemannaförhållandet till det privaträttsliga arbetsavtalet. Det kan då diskuteras, om detta icke skulle kunna ske även på denna punkt, i den formen att man här sökte få till stånd ett mera skiljedomsliknande förfarande. I samma riktning pekar även en annan omständighet.

Skall det vara något större värde med den ovan framförda tanken att binda tjänsteförteckningen på längre tid, måste man rimligen tillse, att tjänsteförteckningens uppdelning av tjänsterna icke skall kunna kringgås på det sättet, att tvång utövas för att få upp en viss enskild tjänst i en helt annan grupp än den där den rätteligen hör hemma enligt vad som förutsatts vid förhandlingarna om tjänsteförteckningen. Stridsåtgärder böra alltså uppenbarligen icke få tillgripas exempelvis för att framtvinga uppflyttning av alla kontorsbiträden inom förvaltningen till kanslibiträden. Men eftersom det här torde vara omöjligt att draga några hållbara gränser, måste det vara ett önskemål att stridsåtgärder över huvud icke skola tillgripas för att framtvinga en ändring av de enskilda tjänsternas inplacering i tjänsteförteckningen. Skall man kunna nå detta mål, att utesluta stridsåtgärder rörande ifrågavarande tvister, måste man skapa andra garantier.

Det skiljedomsliknande förfarande, som kommittén här tänkt sig, skulle kunna äga rum inför statens lönenämnd. Kommittén vill här skissera, hur ett sådant förfarande skulle kunna te sig. Proceduren bör i större utsträckning än nu är fallet anpassas efter allmänt rättegångsförfarande. Muntlig partsförhandling i verklig mening inför lönenämnden bör alltså vara det regelmässiga. Lönenämnden bör — liksom AD och tjänstedomstolen — få karaktär av ett i det enskilda fallet helt opartiskt organ, även om sammansättningen är paritetisk. Lönenämndens organisation torde få lämpas härefter; önskvärt synes dock vara att såsom hittills bereda parlamentarisk förankring inom representationen på arbetsgivarsidan. Någon definitiv ståndpunkt till frågan om lönenämndens organisation vill kommittén icke taga, men kommittén lutar åt den meningen att nämnden — som bör ha permanent sammansättning — skall bestå av nio personer, nämligen ordföranden, två ledamöter utanför partsintressena, tre representanter för arbetsgivarintresset, därav lämpligen en riksdagsman, samt tre representanter för arbetstagarintresset, nämligen en för TCO, en för LO och en gemensam för SR och SACO. Kommittén fäster emellertid uppmärksamheten på att lönenämndens arbetsbörda i fortsättningen kan bli så stor, att nämnden måste delas på avdelningar; huruvida detta skall bli nödvändigt, kan dock först erfarenheten ge vid handen. Kronan såsom part synes inför lönenämnden böra företrädas av en särskild ombudsman. Han får till sitt förfogande såsom processmaterial vederbörande verks utredning i varje särskilt fall, eventuellt förstärkt med undersökningsmaterial från ett centralt rationaliseringsorgan. Ombudsmannen bör vid förhandlingen inför lönenämnden åtföljas av representant för vederbörligt verk.

Förhandlingsgången i dessa frågor om uppflyttning av enskilda tjänster inom tjänsteförteckningens ram skulle i stort sett bli följande. Krav på uppflyttning av en viss tjänst framställes till vederbörande verksledning och blir föremål för utredning inom verket och därefter förhandling mellan

vederbörande personalorganisation och verket. Om verket därvid bibringas den uppfattningen, att uppflyttning är befogad samt självt äger verkställa uppflyttningen och har medel härför till sitt förfogande (vilket framför allt gäller åtskilliga tjänster hos de affärsdrivande verken), synes saken därmed vara klar. Annars går frågan med verkets yttrande (och protokoll från de förda förhandlingarna) vidare till Kungl. Maj:t. Finner sig därvid vederbörande departementschef — efter samråd med finansministern och civilministern — icke utan vidare kunna biträda yrkandet om uppflyttning eller anses det att frågan är i behov av ytterligare utredning, skall ärendet remitteras till lönenämnden för sådan förhandling som ovan sagts. Lönenämndens beslut i ärendet skall ha karaktär av ett besked, att nämnden hos Kungl. Maj:t tillstyrker eller avstyrker uppflyttning av tjänsten. Därefter synes frågan förhandlingsmässigt böra vara avslutad, och Kungl. Maj:t har att taga ställning till om proposition angående tjänstens uppflyttning skall föreläggas riksdagen eller ej. Någon verklig förhandling inför vederbörande riksdagsutskott synes lika litet här som i de stora intressefrågorna kunna komma i fråga.

Det finge förutsättas, att Kungl. Maj:t i dessa frågor i princip följde lönenämndens mening. Ett desavouerande av nämnden i större omfattning skulle säkerligen få ödesdigra konsekvenser för tilltron till nämnden och för arbetsfreden.

Här ovan har talats om uppflyttning av redan existerande tjänster inom tjänsteförteckningens ram. Huruvida detta förfarande skulle tillämpas även vid inplacering av nytillkomna tjänster i tjänsteförteckningen kan diskuteras. Om frågor av sist angivet slag icke fördes till lönenämnden, finge de bli föremål för förhandling i första hand med vederbörande verk och i andra hand med den centrala förhandlingsorganisationen.

Lönenämnden måste stå i intim kontakt med det centrala förhandlingsorganet. Vid tillkomsten av tjänsteförteckningen torde i regel ingående ha diskuterats de arbetsuppgifter som skola åvila varje befattningshavargrupp; och detta förhandlingsmaterial är av avgörande betydelse för lönenämndens verksamhet.

Förut har anförts, att stridsåtgärder icke äro önskvärda i tvister av den typ varom nu är fråga. När emellertid på sätt ovan sagts avgörandet av hithörande frågor anförtrotts icke domstol eller skiljedomstol utan arbetsgivarparten ensam — Kungl. Maj:t och riksdagen — låt vara efter ett i viss mån skiljedomsliknande förfarande av opinionsbildande karaktär, måste ifrågavarande tvister om lönegradsuppflyttning rimligen räknas som intressetvister, även för det fall att tjänsteförteckningen får form av kollektivavtal; och fredsplikt under förfarandet kan därför vinnas endast genom

bestämmelse i lag eller särskilt åtagande i avtal. Kommittén kan icke förorda, att på denna punkt införes någon laglig fredsplikt; härvidlag kunna åberopas samma skäl som anförts ovan s. 119 f, där kommittén avböjt tanken på obligatorisk skiljedom i intressetvister. Det återstår därför ingen annan metod för begränsning av stridsåtgärderna än avtalsvägen. Det torde dock här böra sägas ifrån, att det knappast föreligger något större intresse ur det allmännas synpunkt vare sig att sluta kollektivavtal om tjänsteförteckningen eller att upprätthålla ett lönenämndsförfarande av den typ som här förut skisserats, försåvitt icke avtalsmässig fredsplikt kan vinnas såväl under förfarandets gång som ock därefter i den mån ärendet avgöres i enlighet med lönenämndens förslag.

Lönenämnden bör liksom för närvarande handlägga även vissa andra frågor rörande statstjänstemännens anställningsförhållanden, exempelvis frågor om rätt att tillgodoräkna viss tjänstgöringstid för uppflyttning i löneklass. Gränsen mellan lönenämndens och tjänstedomstolens kompetensområden torde understundom i praktiken bli svår att uppdraga; men principen bör vara den, att frågor, vilkas avgörande inrymmer en skönsmässig bedömning, skola gå till lönenämnden, medan rena rättsfrågor skola avgöras av tjänstedomstolen. Ett exempel på användningen av denna gränsdragningsnorm må anföras. Antag att ett blivande kollektivavtal eller ett avlöningsreglemente kommer att innehålla en bestämmelse om rätt till löneklassuppflyttning efter tjänstgöring av viss angiven natur under så och så många år. Då kan i mål vid tjänstedomstolen avseende tolkning av denna bestämmelse bli fastslaget att bestämmelsen rättsligt sett icke möjliggör tillgodoräknande av viss sorts tjänstgöring. Däremot kan lönenämnden skönsmässigt medge tillgodoräknande av samma tjänstgöring, i den mån bestämmelsen öppnar möjlighet även för en skönsmässig bedömning.

Ungefärligen på det sätt som nu skisserats skulle man alltså kunna tänka sig ett mera skiljedomsliknande förfarande inför lönenämnden. Kommittén hyser dock vissa farhågor för att den tänkta organisationen skall visa sig vara för tungarbetad, i all synnerhet under tid intill dess verkliga kollektivavtal komma till stånd på detta område. Kommittén vill därför icke föreslå, att den tänkta organisationen genomföres redan nu; utan man bör avvakta de erfarenheter, som förhandlingsverksamheten under den närmaste framtiden kan komma att ge. Kommittén vill bl. a. fästa uppmärksamheten på att det kan ligga nära till hands att låta regler om ett lönenämndsförfarande av något slag i stället ingå som beståndsdel i kollektivavtal, varigenom tjänsteförteckning antages. Med hänsyn till fredsplikten och andra faktorer kan det befinnas gynnsammare att förfarandet vilar på avtal än på författning. En sådan utveckling bör icke föregripas. Kommittén är medveten om att de brister, som i viss mån vidlåda det nuvarande lönenämndsförfarandet, kunna medföra, att civildepartementet betungas med förhandlingar även i

dessa frågor, vilket i sin tur kan medföra krav på ytterligare ökning av departementets personal och lokaler.

Kommittén övergår härefter till att behandla frågan, hur *förhandlingarna mellan kommunerna och deras tjänstemän* i fortsättningen böra kunna ordnas. För närvarande bedrivas förhandlingar med kommunala tjänstemän i vissa hänseenden centralt, av eller i anslutning till vederbörande arbetsgivarorganisation (landskommunernas förbund, landstingsförbundet, stadsförbundet) — så t. ex. beträffande tjänstereglemente, pensionsreglemente samt i vad avser landstingen och i allt större utsträckning även städerna och landskommunerna också tjänsteförteckning — men varje kommun har därefter att avgöra, om kommunen vill biträda den eventuella uppgörelsen eller icke. Någon rättslig möjlighet för kommunen att i förväg lämna fullmakt till den centrala förhandlingsorganisationen att å kommunens vägnar godkänna överenskommelsen finnes icke. I andra frågor rörande städers och landskommuners tjänstemän sker förhandling lokalt med vederbörande kommuns organ för handläggning av dylika frågor, exempelvis löne-(avtals-) nämnd, där sådan är inrättad, men eljest drätselkammare eller kommunalnämnd (eventuellt med biträde av personal från den centrala förhandlingsorganisationen). Härefter överlämnas frågor om nya eller ändrade anställningsvillkor för tjänstemän praktiskt taget undantagslöst till fullmäktige för att där avgöras.

På den privata arbetsmarknaden däremot har man i allt större utsträckning övergått till att låta riksorganisationerna (förbunden), i allt fall på arbetsgivarsidan, icke blott förhandla i de stora intressefrågorna om löner och andra förmåner utan även träffa för medlemmarna bindande uppgörelser vid förhandlingsbordet. Man har därmed uppnått betydande fördelar icke minst med hänsyn till arbetsfreden. Det har blivit naturligt att förlägga avgörandet om strid eller icke strid till dessa riksorganisationer. Och eventuella stridsåtgärder eller varsel därom ha samordnats för hela landet och koncentrerats till avtalsrörelserna. I SAF:s stadgar föreskrives sålunda, att kollektivavtal icke må upprättas utan godkännande av SAF:s styrelse, och både LO:s och SAF:s stadgar föreskriva, att ekonomiskt stöd från centralorganisationen icke erhålles med mindre dess tillstånd till arbetsinställelse inhämtats (för LO:s vidkommande dock med vissa undantag). Närmare härom se ovan s. 58.

Att förhållandena för kommunernas del tendera att utveckla sig i samma riktning är tydligt. Lyckas de centrala organisationerna i ett visst fall nå fram till en uppgörelse, blir den också i regel genomförd i de enskilda kommunerna. Starkast har denna tendens varit när det gäller landstingen. Till följd av dessas ringa antal och den relativt stora likformigheten i fråga om personalens arbetsuppgifter, kvalifikationer och anställningsförhållanden i övrigt ha dessa strävanden här haft en särskilt gynnsam jordmån.

Det synes därför som om tiden skulle vara mogen att bereda laglig möjlighet för den kommun som så vill att befullmäktiga en central kommunal organisation (landskommunernas förbund, landstingsförbundet eller stadsförbundet) att för kommunens räkning sluta kollektivavtal. Förutsättningar skulle härigenom skapas för att göra anställningsvillkoren i kommunal tjänst mera likformiga för hela riket. Detta i sin tur skulle underlätta möjligheterna för de kommunala befattningshavarna att övergå från tjänst hos en kommun till en annan. Förhandlingsverksamheten skulle rationaliseras och arbetsfreden lättare kunna bevaras.

Mot en reform i antydd riktning kommer dock förvisso att anföras att den står i strid med den kommunala självstyrelsens idé. Därvid måste visserligen beaktas, att det här icke är fråga om delegationstvång utan endast om delegationsrätt. Fullmakten till den centrala organisationen skulle kunna begränsas, exempelvis till vissa bestämda frågekomplex (exempelvis enbart pensionsfrågor och icke lönefrågor) eller till viss avtalssituation — vilket borde kunna möjliggöra en smidig övergång till det nya systemet — och den skulle naturligtvis kunna återkallas även om den borde kunna göras oåterkallelig för viss angiven tid. Men det skall icke bestridas, att om delegationsrätten begagnas, detta formellt sett innebär en inskränkning i den kommunala självbestämmanderätten. Resultatet kommer ju att bli, att frågor som hittills så gott som undantagslöst förbehållits de representativa församlingarnas avgörande (och som liksom de statliga löneutgifterna — jfr ovan s. 130 — spela en mycket stor roll för kommunernas ekonomi) överlämnas till annan instans för avgörande.

Emellertid kan man fråga sig, hur mycket av självstyrelse som egentligen finnes kvar på detta område. Även bortsett från de möjligheter till stridsåtgärder vilka stå till buds på arbetstagarsidan, spela prejudicerande beslut i andra kommuner stor roll. Reellt sett torde en sådan delegationsrätt som den här diskuterade innebära större möjligheter att hävda självstyrelsen än den nuvarande situationen. Ur föreningsfrihetens synpunkt är det ganska egendomligt, att icke kommunerna skola äga samma rätt som andra arbetsgivare att genom sammanslutning tillvarataga sina intressen. Oavsett om de enskilda kommunerna under den närmaste framtiden komma att befinnas villiga att begagna delegationsrätten, bör rätten föreligga. Lagstiftningen bör således — även om den ej omedelbart skulle utnyttjas i större utsträckning — finnas till. Det är icke lätt att improvisera den, om det i en given situation skulle befinnas allmänt önskvärt att ha tillgång till den.

Frågan om delegation av kommuns beslutanderätt har upptagits till behandling även av 1946 års kommunallagskommitté och därvid insatts i ett annat sammanhang än direktiven för förhandlingsrättskommittén medge. Kommunallagskommittén har nämligen haft anledning att syssla även med sådana frågor som exempelvis delegation av rätten att köpa och sälja fast

egendom. Förhandlingsrättskommittén har haft tillfälle att dryfta förevarande spörsmål på ett sammanträde gemensamt för de båda kommittéerna. Det framgick därvid, att kommunallagskommittén räknade med att den praxis, som utbildat sig beträffande kommunalarbetarna, att fullmäktige åt en kommunal nämnd (löne- eller avtalsnämnd, kommunalnämnd eller drätselkammare) överlåta befogenheten att träffa bindande överenskommelse om anställningsvillkoren (jfr RÅ 1934 ref. nr 16), utan lagändring skulle kunna utsträckas att gälla även tjänstemännen. Längre än till denna interna delegationsrätt ville kommunallagskommittén emellertid med hänsyn till den kommunala självbestämmanderätten icke sträcka sig. Kommunallagskommittén har självfallet härvidlag skärskådat frågan speciellt ur kommunalförfattningsrättsliga synpunkter. Som framgår av vad förut anförts kan förhandlingsrättskommittén icke finna denna interna delegationsrätt tillfyllest. Ur de synpunkter förhandlingsrättskommittén företräder är det ett bestämt önskemål att öppna möjlighet även till den externa delegationsrätten.

Lagtekniskt låter sig den av förhandlingsrättskommittén tänkta reformen smidigast genomföra i form av en särskild lag, som kommunalrättsligt sett närmast blir att jämställa med FFL i vad avser kommunalarbetarna och 1940 års förhandlingslag för kommunaltjänstemän. Denna särskilda lag skulle helt kort föreskriva, att kommun äger att åt en för flera kommuner gemensam sammanslutning (arbetsgivarorganisation), i vilken kommunen ingår såsom medlem, uppdraga att med för kommunen bindande verkan genom kollektivavtal eller annorledes enhetligt reglera anställningsvillkoren beträffande sådana arbetstagare, för vilka kommunen bestämmer lön. Härtill skulle anknytas en definition av det begagnade uttrycket kommun, innebärande att därmed avses landskommun, köping och stad ävensom municipalsamhälle, landsting och annan, borgerlig eller kyrklig, kommunal förvaltningsenhet (jfr 1 § sista stycket i kommitténs förslag till tjänstemannalag och nedan s. 175). I 7 § lagarna om kommunalstyrelse på landet och i stad, 3 § lagen om församlingsstyrelse, 5 § lagen om skolstyrelse i vissa kommuner och 4 § landstingslagen bör intagas hänvisning till denna särskilda lag, förslagsvis sålunda: »Om enhetlig reglering av arbetstagares anställningsvillkor är särskilt stadgat». Motsvarande hänvisning bör införas i vissa specialförfattningar, nämligen fattigvårdslagen, barnavårdslagen, polislagen, hälsovårdsstadgan, byggnadsstadgan och brandstadgan. Med denna konstruktion torde själva delegationsbeslutet kunna överklagas med tillhjälp av det besvärsinstitut, som står till förfogande enligt varje särskild författning (allmän kommunallag, fattigvårdslag etc.). Arbetsgivarorganisationens för kommunen bindande beslut att godtaga viss uppgörelse lämnas däremot utanför besvärsmöjligheterna. Någon egentlig olägenhet därav kan dock knappast uppkomma. Kommunallagarnas besvärsrätt avse endast det över-

klagade beslutets formella sida; i fortsättningen kommer kollektivavtalets formella giltighet att kunna prövas av tjänstedomstolen.

Det förtjänar emellertid här understrykas, att den nu diskuterade frågan om extern delegationsrätt för kommunerna icke berör själva förhandlingsrättens begrepp. Här har avsikten endast varit att söka finna den lämpligaste organisationen för förhandlingar på den kommunala sidan. Även om kommitténs förslag i denna del icke anses böra genomföras nu, kan detta alltså icke vara avgörande för förslaget i övrigt. Följden blir endast, att centralt träffade kommunala uppgörelser liksom hittills måste underställas varje kommuns avgörande samt att, om kollektivavtal skall slutas, kollektivavtalet får undertecknas å varje kommuns vägnar, eftersom vederbörande kommunsammanslutning icke kan stå som part i kollektivavtalet.

Såsom ovan (s. 125) framhållits måste, när 1936 års lag om förenings- och förhandlingsrätt skall omfatta även stats- och kommunaltjänstemän med ämbetsansvar, undersökas huruvida lagens bestämmelser i allo kunna vinna tillämpning. Någon tvekan kan därvid knappast råda om att även lagens bestämmelser om *föreningsrätten* (3 §) böra gälla för offentliga tjänstemän. I praktiken ha dessa tjänstemän sedan länge ansetts åtnjuta samma föreningsfrihet som andra arbetstagare. En annan sak är att de s. k. förmans- eller arbetsledareklausulerna (3 § sista stycket) på grund av den offentliga tjänstens natur här lära få ringa betydelse; härom hänvisas till framställningen s. 121 ff. Någon anledning att med hänsyn härtill meddela särbestämmelser för offentliga tjänstemän har icke ansetts föreligga.

Förhandlingsrättens begrepp påkallar vidare i detta sammanhang viss kommentar. Förhandlingsrätten innebär enligt lagens 4 § rätt att påkalla förhandling rörande reglering av anställningsvillkoren ävensom rörande förhållandet i övrigt mellan arbetsgivare och arbetstagare. I AD:s praxis har antagits, att förhandling i rättslig mening avser att leda fram till en överenskommelse mellan parterna och att förhandlingsrätt därför begreppsmässigt icke kan föreligga när mellan parterna icke råder någon tvist (se AD:s domar 1939 nr 7 samt 1948 nr 78 och 1949 nr 50). När alltså såsom på den privata arbetsmarknaden i regel är fallet (jfr AD:s dom 1930 nr 52) åt en arbetsgivare, som är bunden av kollektivavtal, tyst eller uttryckligt förbehållits att ensam bestämma om arbetsledningen, lär förhandlingsrätt för arbetstagarparten under avtalets bestånd icke föreligga i frågor tillhörande arbetsledningen. Någon tvist i rättslig mening kan nämligen icke föreligga om sådana frågor. Såsom ovan (s. 120 f) framhållits föreslår kommittén, att stat och kommun i förhållande till sina tjänstemän skola äga att bestämma om arbetsledningen samt om antagande och entledigande av arbetstagare (med vissa undantag). I den mån avtal sålunda bli förbjudna, föreligger icke heller förhandlingsrätt. Kommittén återkommer härtill i fortsättningen på tal om folkskollärares och militärers förhandlingsrätt (nedan s.

147 ff). Vad nu sagts skall icke utesluta, att även i frågor, som på detta sätt icke kunna bli föremål för förhandling i rättslig mening, samråd skall kunna äga rum mellan parterna. För dylikt samråd vill kommittén dock i klarhetens intresse icke begagna termen förhandling; i stället kommer uttrycket överläggning att användas. Kommittén förutsätter, att arbetsgivaren icke vägrar att överlägga med arbetstagarparten i hithörande frågor, när överläggning begäres, samt att han i den utsträckning så lämpligen kan ske själv tager initiativ till sådana överläggningar.

Kommittén har ävenledes dryftat, hur man skall ställa sig till *3 kapitlet* i FFL. Detta kapitel innehåller en särskild förhandlingsordning avsedd för arbetstagare, vilka icke vilja anlita fackliga stridsmedel för att nå sina syften. Kan organisation, som är underkastad de särskilda bestämmelserna i 3 kap., vid förhandling med motparten icke uppnå enighet med denne, förordnar socialstyrelsen opartisk ordförande eller kommission att leda de fortsatta förhandlingarna. Proceduren kan utmynna i ett skiljedomsförfarande av konsultativ natur (jfr ovan s. 29). Kommittén har vid sina tidigare överväganden (s. 130) utgått från att statstjänstemännens löner liksom hittills regelmässigt skola underställas riksdagens prövning. Det kan vid sådant förhållande te sig såsom en främmande konstruktion att för statstjänstemännen öppna möjlighet till ett skiljedomsförfarande, som skulle ha till direkt syfte att utöva en viss moralisk press på riksdagen (jfr s. 113). Det kan också förefalla mindre lämpligt, att socialstyrelsen skall kunna förordna opartisk ordförande att övertaga förhandlingarna från en statlig förhandlare, särskilt om denne — såsom förefaller sannolikt (jfr ovan s. 128) — ofta kommer att vara civilministern. För kommunernas del inställa sig icke samma betänkligheter, eftersom en kommun, även om beslutanderätten tillkommer den kommunala representationen, i detta sammanhang mera framstår såsom en privaträttslig arbetsgivare. Detta intryck förstärkes närmast, om möjligheter stå öppna för kommun att delegera rätten att sluta avtal till kommunal nämnd eller rentav till en arbetsgivarorganisation (jfr ovan s. 136 ff). Däremot kunna allvarliga svårigheter uppstå, om vid kommunala förhandlingar rörande gemensamma eller likartade spörsmål tjänstemannasidan företrädes av olika organisationer, bland vilka vissa äro underkastade de speciella reglerna i 3 kap. och andra icke. Det låter sig visserligen säga, att samma svårigheter redan nu kunna uppstå på den privata arbetsmarknaden. Man får dock icke förbise, att organisationssplittringen bland kommunaltjänstemännen är mycket större och att därför risken för komplikationer av här antydd art är en helt annan än på den privata arbetsmarknaden.

Den mest radikala lösningen av nu angivna svårigheter torde utan tvekan vara att i detta sammanhang helt enkelt upphäva 3 kap. FFL. En sådan åtgärd borde icke behöva inge allvarligare betänkligheter. När lagen tillkom, var måhända förhandlingsrätten för de privatanställda tjänstemännen icke

överallt fullt erkänd. Lagens 3 kap. får mot bakgrund härav ses som en övergångsapparat för att säkra förhandlingsrätten för en del tjänstemannaorganisationer, vilka kanske eljest haft svårt att hävda den i praktiken. Utvecklingen har härefter gått raskt, och förhandlingsrätten är numera fullt genomförd även för tjänstemännen. En milstolpe innebär på sitt sätt den ändring i SAF:s stadgar som vidtogs 1949 och gick ut på att en arbetsgivare icke får inträda i föreningen endast för sina arbetare utan måste låta inträdet avse även tjänstemännen. Denna utveckling avspeglar sig även i det förhållandet, att antalet arbetstagarorganisationer, vilka hos socialstyrelsen äro anmälda med förklaring att de vilja underkasta sig 3 kapitlets bestämmelser, stadigt sjunkit. Så att säga ur förhandlingsrättssynpunkt har alltså den särskilda regleringen fyllt sitt syfte, och även de organisationer, som numera kvarstå under kapitlet, borde kunna vara nöjda med den allmänna förhandlingsrätten och den medlingsapparat, som tillhandahålles genom 1920 års medlingslag. Att det särskilda skiljenämndsförfarandet enligt 3 kap. FFL avskaffas torde uteslutande vara till fördel. Även på detta område har nämligen erfarenheten visat, att redan skiljenämndsförfarandets existens snarast motverkar villigheten att nå en uppgörelse vid förhandlingsbordet (jfr ovan s. 119). Under senare år har också ifrågavarande skiljenämndsförfarande varit i bruk endast några få gånger. Om kapitlet upphävdes, skulle därför detta i realiteten knappast medföra några minskade möjligheter för hithörande organisationer att få till stånd för dem acceptabla uppgörelser med motparten. Därefter torde mot kapitlets upphävande återstå endast den invändningen, att bestämmelserna dock innebära viss garanti för arbetsfreden. I denna del vill kommittén som sin mening uttala, att det icke i första hand torde vara tillämpligheten i och för sig av ifrågavarande bestämmelser som garanterar arbetsfreden — underkastelsen är ju helt frivillig — utan vederbörande arbetstagarorganisationers allmänna inställning till de fackliga problemen. Denna inställning lär knappast förändras, om det skydd för arbetsfreden, som följer med 3 kap. FFL, utbytes mot de fredsgarantier, som det allmänna förlikningsförfarandet erbjuder.

Beaktansvärda skäl tala sålunda för att helt upphäva 3 kap. FFL. Emellertid har kommittén icke erhållit sådan sammansättning och sådana direktiv, att kommittén kan komma med något formligt förslag härutinnan. Kommittén får nöja sig med att föreslå, att kapitlet icke skall vinna tillämpning å offentliga tjänstemän.

I detta sammanhang vill kommittén också beröra, hur den tänkta förhandlingsordningen för stats- och kommunaltjänstemän låter sig förena med principerna för den offentliga medlingsverksamheten enligt *1920 års medlingslag*. Enligt denna lag är landet indelat i förlikningsmannadistrikt, för närvarande till antalet åtta. Förlikningsman ingriper genom medling i

arbetstvister, som lett till eller hota med arbetsinställelse av större betydenhet, och därjämte på begäran av arbetsgivare eller av arbetstagarorganisation, som omfattar minst hälften av de berörda arbetarna (3 §). Önska parterna å ömse sidor opartisk ordförande att leda förhandlingar, kan socialstyrelsen förordna sådan (2 § andra stycket). Där arbetstvist innebär synnerlig fara för arbetsfreden eller så eljest påkallas, kan Kungl. Maj:t förordna förlikningskommission att medla mellan parterna (12 §). Arbetsinställelse får icke vidtagas med mindre underrättelse om åtgärden (varsel) lämnats motsidan och förlikningsmannen minst sju dagar före åtgärdens ikraftträdande (3 a §).

Det är uppenbart, att dessa bestämmelser icke gå särdeles väl ihop med den förhandlings- och avtalsrätt för offentliga tjänstemän som kommittén tänker sig. Detta gäller först och främst bestämmelsen om varselplikt i 3 a § medlingslagen. Denna bestämmelse kan knappast förenas med den inskränkta strejkrätt i form av rätt att lämna anställningen (efter massuppsägning), som enligt kommitténs förslag skall tillkomma de offentliga tjänstemännen. Strejken utgör en i regel organisationsmässig aktion, som i princip innebär suspenderande av arbetsplikten med bibehållande av själva anställningen. Den berör således icke det enskilda arbetsavtalet med dess uppsägningsbestämmelser. Det är naturligt, om till vidtagande av en sådan åtgärd anknytes skyldighet att underrätta motparten om åtgärden viss tid i förväg. Den arbetsinställelse, som blir följden av en massuppsägning, utgör däremot rättsligt sett resultatet av en rad deklarationer från eller mot de enskilda tjänstemännen (uppsägning) och träder därjämte i kraft först efter en i regel mångdubbelt längre frist (uppsägningstid) än varslet enligt medlingslagen kräver. Varsel i samband med en sådan arbetsinställelse efter massuppsägning skulle därför vara skäligen meningslöst.

Vad vidare angår statstjänstemännen kan det icke anses lämpligt, att förlikningsman skall äga rätt (och skyldighet) att ingripa i en tvist, där förhandlingarna å kronans vägnar skötas av civilministern eller civildepartementet. Förhållandet är här detsamma som när nyss (s. 140) var fråga om opartisk ordförande enligt FFL. Situationen är likartad, när statligt organ har att medverka vid bestämmande av anställningsvillkor för kommunala tjänstemän (nedan s. 145 ff). På det kommunala området i övrigt inställa sig i detta hänseende icke samma betänkligheter. Att staten genom förlikningsman (eller förlikningskommission) medlar i en kommunal arbetstvist, även om den gäller tjänstemän, kan icke verka stötande. Det må anmärkas, att i praktiken förlikningsmän vid upprepade tillfällen med parternas tysta godkännande ingripit även i tvister rörande kommunaltjänstemän med ämbetsansvar.[1]

---

[1] Jfr ett av socialstyrelsen den 30 september 1948 avgivet stencilerat betänkande med förslag till ändringar i medlingslagen (särskilt s. 51 ff).

Från dessa utgångspunkter föreslår kommittén, att medlingslagen icke skall äga tillämpning å förhållandet mellan staten och offentliga tjänstemän men att beträffande tvister mellan kommunerna och deras tjänstemän lagen skall gälla med undantag av 3 a §. Därav lär följa, att förlikningsman icke kan ingripa exempelvis i förhandling rörande nytt avlöningsreglemente eller ny boställsordning för folkskollärare. Den förhandlingen sker nämligen med staten. Däremot skall förlikningsmannen kunna ingripa i tvist mellan folkskollärare och en kommun om boställsordningens tillämpande i det särskilda fallet. Förlikningsman bör också kunna ingripa i en tvist om löneökning för poliser, så länge förhandlingarna äga rum på det kommunala planet, d. v. s. mellan vederbörande kommun eller kommuner eller deras centrala organisation, å ena sidan, och partsorganisationerna å den andra; däremot skall det vara uteslutet att förlikningsman, när ärendet ligger hos länsstyrelsen efter underställning, på något sätt ingriper i länsstyrelsens prövning. Detta hindrar givetvis icke, att om polispersonalen i detta senare skede griper till stridsåtgärder eller hotar därmed, förlikningsmannen bör kunna kalla den kommunala arbetsgivarparten och personalorganisationen till nya förhandlingar med sikte på att komma fram till en kompromiss mellan parterna, eventuellt innebärande ett nytt beslut från kommunens (kommunernas) sida, vilket i så fall i sin tur skall underställas länsstyrelsens prövning — ehuruväl denna frihet för förlikningsmannen med hänsyn till länsstyrelsens ställning får begagnas med viss försiktighet.

Enligt kommitténs förslag skulle statstjänstemännens organisationer sålunda icke med åberopande av medlingslagen kunna påkalla medverkan av förlikningsman i förhandlingstvister. Då det icke kan uteslutas att så allvarliga motsättningar mellan parterna i vissa fall kunna uppstå, att en överenskommelse genom direkta förhandlingar mellan parterna ter sig omöjlig, förutsätter kommittén, att Kungl. Maj:t vid sidan av medlingslagens bestämmelser skall kunna förordna kommission eller särskild förlikningsman att medla i tvister, som beröra offentliga tjänstemän. I fall då risk för öppna konflikter föreligga är det enligt kommitténs mening särskilt angeläget att utnyttja de ytterligare möjligheter att undvika stridsåtgärder som ett sådant medlingsförfarande innebär.

Såsom av utredningsdirektiven (ovan s. 27) framgår, har kommittén haft att överväga, huruvida å en tjänstemannasammanslutning böra uppställas särskilda krav i fråga om *organisationens fasthet, representativitet på arbetsplatsen och dylikt,* för att sammanslutningen skall äga rätt att förhandla och sluta kollektivavtal med stat eller kommun. Förhandlingsrätt enligt den allmänna förenings- och förhandlingsrättslagen och befogenhet att avtala enligt kollektivavtalslagen — vilka lagar enligt vad kommittén föreslår skola göras tillämpliga även på det offentliga tjänsteförhållandet — tillkommer förening av arbetstagare. De föreningar, om vilka här är fråga,

äro s. k. ideella föreningar. Vi sakna i vårt land en lagstiftning om dylika föreningars rättsliga ställning. Sedan länge har emellertid en ideell förening ansetts äga rättskapacitet — d. v. s. förmåga att såsom sådan äga rättigheter och ikläda sig skyldigheter ävensom föra talan inför domstol — när föreningen utsett styrelse och antagit stadgar, av vilka framgår åtminstone, hur föreningsbeslut skola åstadkommas. Någon lagstiftning om ideella föreningar är för närvarande icke aktuell (se prop. 1951: 34 s. 63 ff, särskilt s. 71 nederst). Längre gående krav på fasthet i organisationshänseende än som sålunda uppställas i praxis synas icke heller erforderliga ur förhandlingsrättssynpunkt.

På den privata arbetsmarknaden tillkommer förhandlingsrätt i och för sig varje förening av arbetstagare. På det statliga och kommunala området däremot måste för närvarande tjänstemannasammanslutningar, som skola äga rätt att förhandla, ha i särskilda former erkänts såsom förhandlingsberättigade (se ovan s. 30). När man införde detta system, synes man ha hyst den uppfattningen, att det skulle bidraga till att skapa ordning beträffande stats- och kommunaltjänstemännens organisationer. Man hoppades få vissa garantier för att icke smärre grupper av tjänstemän gång på gång skulle besvära myndigheterna, utan att verkliga skäl därtill funnes. Myndigheterna skulle därjämte få en översikt över de personalorganisationer med vilka de hade att förhandla (se det ovan s. 29 omnämnda betänkandet SOU 1936: 41 s. 92—97). Systemet har i praktiken icke motsvarat dessa förväntningar. Socialstyrelsen har i sin ifrågavarande verksamhet som auktorisationsmyndighet på det kommunala området sökt uppställa åtminstone den begränsningen, att erkännande icke skall meddelas såväl viss organisation som en underavdelning av densamma. Kungl. Maj:t har däremot som regel meddelat erkännande, så snart de rent formella kraven (uppgift om namn å dem som utgöra organisationens styrelse, företeende av stadgar o. s. v.) uppfyllts. Frågan är, om icke systemet i praktiken snarast kommit att bidraga till organisationssplittring. Vid en reform av förhandlingsrätten måste det vara ett önskemål att finna former, som äro ägnade att motverka denna organisationssplittring.

Enligt kommitténs mening skulle därför detta system med krav på auktorisation såsom förutsättning för förhandlingsrätt utan vidare kunna sägas vara moget för avskrivning, därest icke hänsyn även måste tagas till den s. k. delgivningsplikten. Därmed åsyftas vissa bestämmelser, som skapa skyldighet för statlig eller kommunal myndighet att, innan nya eller ändrade anställningsvillkor — i fråga om löner, allmänna förmåner o. s. v. — fastställas (eller förslag i sådant hänseende avges), bereda organisationer, som i förhållande till myndigheten äro förhandlingsberättigade, tillfälle att taga del av föreliggande utkast till sådana bestämmelser. Det är uppenbart, att en delgivningsskyldighet av sådan eller liknande natur förutsätter, att

myndigheten på något sätt erhåller kännedom om vilka organisationer som skola tillställas utkasten i fråga. Delgivningsplikten har i praktiken bl. a. haft den konsekvensen, att ett beslut av kommunal myndighet angående nya eller ändrade anställningsvillkor icke ansetts vara tillkommet i laga ordning, om det icke föregåtts av delgivning med varje förhandlingsberättigad organisation, som haft medlem vilken saken angått. Ett förbiseende på denna punkt — utan betydelse i sak — har kunnat leda till att beslutet efter besvär undanröjts. Detta måste betecknas som en icke önskvärd formalism. På den privata arbetsmarknaden fungerar förhandlingsväsendet väl trots avsaknaden av såväl auktorisation som delgivningsplikt. Inom den offentliga verksamheten har utvecklingen också medfört, att stats- och kommaltjänstemännens förhandlingsrätt på det stora hela taget numera är fullt erkänd. I denna förhandlingsrätt ingår som ett naturligt moment, att nya eller ändrade anställningsvillkor icke skola fastställas utan kontakt med de organisationer, som företräda ett mera betydande antal av berörda arbetstagare. Kommittén är för sin del övertygad om att tjänstemannaorganisationernas intressen icke skola obehörigen åsidosättas, även om delgivningsplikten formellt försvinner. På arbetstagarpartens initiativ kunna förhandlingar alltid komma till stånd. Och bli kollektivavtal på detta område vanliga, kommer det att te sig som helt naturligt, att i samband med avtalets utlöpande förhandlingar om nytt avtal upptagas med motparten eller motparterna i kollektivavtalsförhållandet.

Med hänsyn till vad sålunda anförts föreslår kommittén, att såväl erkännandet såsom villkor för förhandlingsrätt gentemot stat och kommun som ock den s. k. delgivningsplikten avskaffas. Kommittén förutsätter emellertid härvid, att organisationerna skola göra vad på dem ankommer för att söka övervinna den alltför långt gående organisationssplittringen. Detta måste nämligen anses vara av största betydelse för att kunna åstadkomma en god förhandlingsordning.

Särskilda svårigheter bereder förhandlingsrätten för sådana *kommunala tjänstemän, vilkas anställningsvillkor bestämmas under medverkan av statliga organ* (regering och riksdag, enbart Kungl. Maj:t eller statlig myndighet). Hit höra framför allt kommunala lärare samt poliser. Rådhusrätternas (magistraternas) domare och övriga tjänstemän samt församlingsprästerna intaga en liknande ställning.[1] I 1940 års lag om förhandlingsrätt för kommunala tjänstemän finnes en bestämmelse (14 §), att om statlig myndighet annorledes än efter underställning har att fastställa för kommunala tjänstemän gällande anställnings-, arbets- eller avlöningsvillkor, förening, som

[1] Se beträffande rådhusrätternas personal Sundberg: Kommunalrätt, Allmänna delen s. 89 och beträffande prästerna Myrberg: Om statstjänstemäns oavsättlighet s. 22 f, prop. 1940: 4 s. 61 f och 65, Sundberg: Kyrkorätt s. 213 och 290 f samt Wohlin: Kyrkorätt och »kyrkopolitik» i FT 1945 s. 336 ff och 1946 s. 24 ff.

tillerkänts förhandlingsrätt enligt lagen, äger utöva nämnda rätt gentemot vederbörande statliga myndighet (se angående förarbetena SOU 1938: 56 s. 69 ff samt prop. 1940: 4 s. 57 ff). En liknande bestämmelse torde även i fortsättningen vara erforderlig. När det är Kungl. Maj:t eller Kungl. Maj:t och riksdagen som har att medverka vid bestämmandet av anställningsvillkoren, bör därvid förhandlingsrätten såvitt gäller löne- och andra allmänna anställningsvillkor utövas av respektive gentemot det centrala statliga förhandlingsorganet — d. v. s. sannolikt civildepartementet (jfr ovan s. 128 ff) — men eljest av respektive gentemot vederbörande fackdepartement. Beträffande frågor, som nu avhandlas i folkskolestadgan, bör således eventuell förhandling ske med ecklesiastikdepartementet, beträffande polisreglemente och sjukhusstadga med inrikesdepartementet o. s. v. Eventuellt kan vid dessa förhandlingar biträde lämnas av det centrala statliga förhandlingsorganet. Dock bör i detta sammanhang uppmärksammas, att de frågor som för närvarande regleras genom folkskolestadgan och övriga stadgor för den kommunala undervisningen, sjukhusstadgan eller polisreglementet helt och hållet eller till mycket övervägande del äro sådana, som avse arbetsledningen, arbetstagares tillsättande och entledigande samt deras arbetsuppgifter. Dessa frågor äro undantagna från förhandlingsrätten (ovan s. 139), och parterna hänvisas till att beträffande dem upptaga »överläggningar».

Såsom framgår av vad ovan sagts är i gällande förhandlingslag för kommunaltjänstemän intagen den begränsningen, att förhandlingsrätt med statlig myndighet icke medges i underställningsärenden. De sakkunniga, som förberedde lagen, hade föreslagit förhandlingsrätt även i sådana fall (SOU 1938: 56 s. 69 ff, särskilt s. 71 överst). Departementschefen (prop. 1940: 4 s. 64) ansåg sig emellertid icke kunna förorda, att det infördes en ovillkorlig rätt för tjänstemännen att såsom led i underställningsförfarandet få förhandla med den statliga myndigheten. Departementschefen synes därvid närmast ha tänkt på länsstyrelserna såsom underställningsinstans i polisärenden. Som skäl anfördes, att en dylik rätt torde bli ganska betungande för länsstyrelserna utan motsvarande nytta för polispersonalen. Kommittén anser liksom departementschefen 1940, att förhandlingsrätt icke bör föreligga med den statliga myndigheten (d. v. s. vederbörande statsdepartement eller statliga verk e. d.) i underställningsärenden. Här är förfarandet tekniskt sett utformat på det sättet, att det i första hand gäller för vederbörande kommun (eller kommunala arbetsgivarorganisation) och personalorganisationen att få en uppgörelse till stånd. Nås en sådan uppgörelse, är förhandling i underställningsärendet skäligen meningslös — försåvitt icke det statliga organet överväger att göra ändring i det underställda beslutet. Det är emellertid kommitténs bestämda uppfattning, att underställningsinstansen i dessa fall bör anse det ligga utanför sin befogenhet att förfara på annat sätt än att antingen oförändrat antaga det underställda beslutet eller

ock vägra fastställelse. Ett sådant förfaringssätt är uttryckligen fastslaget för polisens vidkommande (14 § 1 mom. andra stycket polislagen). Om åter uppgörelse vid de kommunala förhandlingarna icke stått att vinna men vederbörande kommun det oaktat ensidigt fastställt anställningsvillkor och underställt beslutet det statliga organets prövning, bör detta vara ett förhållande för vilket kommunen själv i första hand får taga konsekvenserna. Ej heller i sådant fall bör därför det statliga organet göra annat än antingen fastställa beslutet i oförändrat skick eller ock vägra fastställelse. Kommittén vågar hoppas, att praxis i underställningsärenden av här avsedd art i fortsättningen skall följa den anvisning kommittén lämnat. Med hänsyn härtill föreslår kommittén, att liksom hittills förhandling i teknisk mening icke skall få äga rum i underställningsärenden. Detta utesluter icke, att då så befinnes lämpligt personalorganisationen beredes tillfälle att överlägga med underställningsinstansen.

Den av kommittén föreslagna bestämmelsen bör lämpligen ingå såsom ett nytt stycke i 4 § FFL.

Förhandlingsrätten för *folkskollärare* medför även i övrigt vissa svårigheter. Enligt gällande bestämmelser (16 § lagen om förhandlingsrätt för kommunala tjänstemän[1]; KK 20 december 1940 nr 1031[2]) åtnjuta icke folkskollärare, småskollärare och fortsättningsskolans lärare fullt ut samma förhandlingsrätt som övriga kommunala tjänstemän. Ifrågavarande lärarpersonal får nämligen icke förhandla om »skoldistrikts reglementen för folk- och fortsättningsskolor eller av vederbörande skolstyrelse avgivet förslag rörande lärjungarnas fördelning för visst läsår på klasser och läraravdelningar». De reglementen, som här åsyftas, existera icke längre, försåvitt gäller folk- och småskolan, utan ha ersatts i vissa hänseenden av s. k. organisationsplaner, i andra av ordningsstadga. Reglementena skulle emellertid innehålla bestämmelser bl. a. om skolväsendets allmänna anordning, lärotider och lärares åligganden. Reglementsfrågorna berörde i hög grad lärarnas arbetsförhållanden; sålunda kunde en reglementsändring innebära såväl förändring av skolform som väsentligt ändrade tjänstgöringsförhållanden i övrigt för lärare. Att man likväl ansåg sig böra undantaga reglementsfrågorna från den förhandlingsrätt, som eljest tillkom folkskoleväsendets lärare enligt 1940 års lag, synes främst ha berott på att förhandlingarna i dessa frågor befarades bli omständliga och tidsödande. När reglemente fastställdes respektive ändrades, skulle nämligen utom skolråd eller folkskolestyrelse medverka såväl folkskolinspektör som, olika för olika förekomman-

[1] Angående förarbetena till detta lagrum se SOU 1938: 56 s. 69 ff, prop. 1940: 4 s. 13 och ALU 1940: 25 s. 11 f.
[2] Beträffande kungörelsens tillkomsthistoria lämnas en utförlig redogörelse i socialstyrelsens remissyttrande 7 februari 1945 i anledning av TCO:s första framställning om revision av förhandlingsrätten för de kommunala tjänstemännen (jfr ovan s. 30).

de fall, domkapitel eller skolöverstyrelsen. Härtill kom, att lärarkåren i frågor rörande reglemente redan hade ett visst medinflytande såtillvida som skolans lärare in corpore (till skillnad alltså från den fackliga organisationen) skulle höras i dylika frågor. — Som redan nämnts har reglementet i vad gäller folk- och småskolan delvis ersatts av organisationsplan. Bestämmelser härom återfinnas numera i folkskolestadgan § 10. I organisationsplanen skall anges: skoldistriktets omfattning; de skolor som skola finnas inom distriktet; indelning i skolområden; antalet obligatoriska årsklasser; om särskilda avdelningar eller klasser skola inrättas; om läraravdelning skall uppdelas; samt den årliga undervisningtidens längd. Det är att antaga, att den föreskrivna inskränkningen i förhandlingsrätten beträffande reglemente för folk- och småskola numera i stället skall gälla organisationsplanen. Även organisationsplanen innehåller reglering av frågor, som beröra lärarnas anställningsvillkor. Sålunda beror exempelvis lärares förflyttningsskyldighet (och därmed sammanhängande bostadsfrågor) av antalet skolor i distriktet och lönen av den årliga lästidens längd. Förslag till organisationsplan uppgöres av folkskolestyrelsen (skolrådet), sedan lärarpersonalen beretts tillfälle att framföra sina synpunkter; yttrande över förslaget avges av folkskolinspektören, varefter planen fastställes, i vissa fall av domkapitlet och i andra fall av skolöverstyrelsen.

Vad härefter angår det andra undantaget från förhandlingsrätten, nämligen frågor om lärjungarnas fördelning på klasser och läraravdelningar, återfinnas bestämmelser härom numera i § 10 a mom. 2 folkskolestadgan. Härav framgår, att om antalet läraravdelningar beräknas komma att överstiga antalet ordinarie lärartjänster, folkskolestyrelsen (skolrådet) skall i god tid före varje läsårs början uppgöra förslag till lärjungarnas fördelning på klasser och läraravdelningar. Förslaget skall vara folkskolinspektören tillhanda senast den 15 juni. Kunna folkskolinspektören och folkskolestyrelsen enas, blir vad sålunda överenskommits gällande. Är folkskolinspektören däremot icke ense med skoldistriktet, avgöres ärendet av skolöverstyrelsen. Det är uppenbart, att då härvidlag förhandlingsrätten inskränkes, anledningen främst varit tidsnöden vid dessa ärendens handläggning. Antalet klasser är nämligen avgörande för hur många icke ordinarie lärare som behöva anställas; härav betingade befattningar skola ledigförklaras och sökas samt eventuella besvär över tillsättningsbeslutet hinna avgöras under ett par sommarmånader. Att därjämte få utrymme för förhandlingar har ansetts icke vara möjligt.

Från lärarhåll har emellertid missnöje anmälts mot dessa inskränkningar i förhandlingsrätten. Sålunda ha styrelserna för Sveriges folkskollärarförbund, Sveriges folkskollärarinneförbund och Sveriges småskollärarinneförbund i skrivelse den 12 oktober 1949 till kommittén begärt, att inskränk-

ningarna skola slopas.[1] Kommittén har vidare våren 1950 anordnat en konferens med representanter för skolöverstyrelsen och berörd lärarpersonal, därvid från arbetstagarsidan lärarnas ståndpunkt närmare utvecklats. Härvid erinrades bl. a., att lärarpersonalen med stor måtta begagnat den förhandlingsrätt, som redan enligt gällande rätt tillkomme personalen. Någon anledning att befara en betungande förhandlingsskyldighet, därest inskränkningarna bortfölle, förelåge således icke. Vidare påpekades, att lärarnas synpunkter på organisationsplanens innehåll i regel torde kunna vinna tillräckligt beaktande genom den rätt som tillkomme dem enligt § 10 i folkskolestadgan att såsom kår avge yttrande, innan organisationsplan fastställdes eller ändrades. Sagda rätt, som enligt lärarnas mening borde bibehållas, kunde alltså i betydande utsträckning göra förhandlingar i teknisk mening överflödiga. Förhandlingsrätten ginge emellertid ett steg vidare — något som kunde vara värdefullt i vissa situationer — den tvingade nämligen motparten att ge skäl för sin ståndpunkt. Den möjliggjorde även för lärarnas organisationer att i fall av uppenbara missförhållanden själva taga initiativ till rättelse.

För kommittén har förevarande spörsmål legat till på ett speciellt sätt. Kommitténs förslag i stort avser att föra in de offentliga tjänstemännen under FFL. Emellertid har kommittén (ovan s. 139) konstaterat, att förhandlingsrätt enligt denna lag icke kan utövas i frågor, om vilka icke kunna slutas avtal; och kommittén har från avtalsrätten för offentliga tjänstemän uteslutit bl. a. frågor om arbetsledningen och arbetstagares åligganden. Nu synas emellertid praktiskt taget alla de spörsmål, som regleras av skoldistrikts organisationsplan, ävensom den speciella frågan om lärjungarnas fördelning på klasser och läraravdelningar vara att hänföra till arbetsledningens område. Kommittén har därför icke kunnat finna annat än att när folkskoleväsendets lärare i förhandlingshänseende skola likställas med övriga offentliga tjänstemän, de få finna sig i att liksom hittills icke få förhandla — i teknisk mening — om organisationsplan och lärjungarnas fördelning på klasser och läraravdelningar. Den praktiska nackdelen härav torde dock vara ringa; kommittén har snarast det intrycket att vad ifrågavarande lärare kämpat för har varit att icke placeras i annan ställning än övriga offentliga tjänstemän. Det saknas också anledning att antaga annat än att när skäl därtill finnas vederbörande statliga och kommunala myndigheter skola visa sig villiga att i fria former överlägga med personalorganisationerna om hithörande frågor.

Jämlikt § 8 i mom. 1 folkskolestadgan har den *lokala lärarkåren rätt till representation i skolrådet* på det sättet, att lärarna för en tid av fyra år inom sig utse ett ombud, som äger närvara vid skolrådets sammanträden. Denne

[1] Yrkanden härom återfinnas även i TCO:s framställningar till Kungl. Maj:t åren 1943 och 1945.

särskilde representant för lärarkåren deltager i skolrådets överläggningar men icke i besluten. Undantagna äro frågor, avseende tjänstgöringsbetyg för lärare och tjänstefel av lärare. Vad sålunda stadgats skall gälla även med avseende å folkskolestyrelse, där sådan är inrättad i stället för skolråd; se KK 12 juni 1936 nr 306. Bakgrunden till dessa bestämmelser torde bl. a. vara, att man velat skapa tillgång för skolstyrelsen till den speciella sakkunskap av pedagogisk och annan art, som lärarpersonalen besitter. Det bör emellertid anmärkas, att jämte den av lärarkåren sålunda valde representanten distriktsöverlärare där sådan finnes skall deltaga i styrelsens sammanträden (jämte givetvis lärare, som till äventyrs av fullmäktige valts till ledamot av skolstyrelsen). Fortsättningsskolestadgan (§ 50) hänvisar i dessa hänseenden till folkskolestadgan.

Redan med den förhandlingsrätt, som enligt gällande lag tillkommer personalen, har det ibland väckt betänkligheter, att arbetstagarsidan även när det gäller egna fackliga frågor (framför allt frågor om tjänstebostad) på detta sätt skall vara representerad på arbetsgivarsidan. Dessa betänkligheter förstärkas snarast, om förhandlingarna, såsom kommittén föreslår, i fortsättningen i viktiga hänseenden skola kunna leda fram till rättsligt bindande kollektivavtal. Å andra sidan synas skäl icke föreligga att inskränka lärarnas rätt till representation i skolstyrelsen vare sig beträffande frågor, som falla helt utanför anställningsförhållandena för lärare, eller beträffande sådana frågor om lärares anställningsvillkor, som icke få göras till föremål för förhandlingar i rättslig mening eller avtal. Kommittén föreslår i anledning härav, att den särskilde lärarrepresentanten skall ha rätt att vara tillstädes vid skolstyrelsens sammanträden, när i styrelsen behandlas fråga, som gäller antagande eller entledigande av lärare, lärares åliggande eller arbetets ledning och vidare när där behandlas fråga, som icke alls angår lärares anställningsförhållande. Hittills har gällt, att lärarrepresentanten icke fått närvara vid behandling av frågor om tjänstgöringsbetyg för lärare och tjänstefel av lärare. Kommittén har från sina utgångspunkter icke funnit sig böra föreslå någon ändring häri. De föreslagna bestämmelserna beröra icke skyldigheten för distriktsöverlärare att närvara vid skolstyrelsens sammanträden liksom icke heller den rätt i ifrågavarande hänseende som tillkommer av kommunen vald skolstyrelseledamot, vilken tillika är lärare. Vad distriktsöverlärarens angår måste han i förhållande till lärarna i övrigt i princip betraktas som kommunens representant. Det må anmärkas, att vissa hithörande frågor utredas av 1951 års skolstyrelseutredning.

Även för *militär* (och viss därmed likställd) personal gälla inskränkningar i förhandlingsrättshänseende. Bestämmelser härom återfinnas i KK 23 december 1937 nr 1002. Kungörelsen gäller militär och civilmilitär personal på aktiv stat och övergångsstat, dylik övertalig personal samt försvarsväsendets reservpersonal. Förhandlingsrätten är inskränkt i tre olika avseenden. För-

handling får sålunda icke äga rum i frågor, som äro av speciell militärteknisk natur eller beträffande vilka av militärdisciplinära skäl hinder möter för förhandling; vidare få förhandlingar föras endast mellan central myndighet vid försvarsväsendet och huvudorganisation på arbetstagarsidan (lokala förhandlingar äro alltså uteslutna); och slutligen får förhandlingsrätt icke utövas vid krig eller under mobilisering. Beträffande motiven för dessa inskränkningar får kommittén hänvisa till SOU 1936: 41 s. 41, 58, 84 ff och 111; prop. 1937: 128 s. 97 ff och 111; samt ALU 1937: 44 s. 17 ävensom till vad nedan sägs.

Kommittén har under våren 1950 anordnat en konferens med representanter för försvarsledningen och de militära personalorganisationerna: svenska officersförbundet, svenska underofficersförbundet och försvarsväsendets underbefälsförbund. Därvid förklarade man sig från försvarsledningens sida icke vilja medge några uppmjukningar i förhandlingsrätten utom såtillvida att man sade sig vara beredd att diskutera begagnandet av ett mera precist uttryck än »militärdisciplinära skäl». Man åberopade till stöd för sin avvisande ståndpunkt att inom försvarsväsendet rådde särskilda lydnadsförhållanden samt att utbildningsprogrammet redan nu vore så belastat, att utrymme för förhandlingar — i all synnerhet lokala — icke gåves. Från officersförbundets sida framfördes liknande synpunkter och underströks, att all militär utbildning avsåge att göra befäl och meniga beredda att möta krigets krav. I krig träffades avgörandet av chefen ensam; varken han eller de underlydande borde i fred uppfostras till att förhandla. Underofficers- och underbefälsförbunden däremot ansågo, att de nuvarande inskränkningarna i förhandlingsrätten vore alltför omfattande. Dessa förbund hade ofta i sådana frågor, som formellt vore undantagna från förhandlingsrätten, haft förmånen av informella överläggningar med försvarsledningen; och det kunde icke inses, varför icke dessa överläggningar kunde utbytas mot formliga förhandlingar. Vidare måste det — icke minst i tolkningstvister — många gånger vara värdefullt att kunna föra förhandlingar lokalt. Skillnaden mellan militär och åtskillig civil förvaltning — såsom polisväsendet och järnvägstjänsten — vore ofta ganska liten.

För kommittén har problemet om förhandlingsrätten för den militära och därmed likställda personalen i huvudsak tett sig på samma sätt som när nyss var fråga om lärarna. Spörsmål av militärteknisk och militärdisciplinär natur måste i regel anses tillhöra arbetsledningen och redan därigenom vara undantagna från den förhandlings- och avtalsrätt, som i fortsättningen skall tillkomma militära (likställda) liksom andra offentliga tjänstemän. Helt träffar detta dock icke in, eftersom enligt vad kommittén föreslagit (10 § andra stycket tjänstemannalagen; se nedan s. 156) avtal skall kunna få slutas beträffande längden och förläggningen av arbetstid och semester, vilket alltså automatiskt medför att förhandling i rättslig mening också skall

kunna föras i dylika frågor. Längden och förläggningen av arbetstid och semester måste ofta antagas innefatta spörsmål av »militärteknisk» natur. Någon anledning att från avtalsfriheten och därmed förhandlingsrätten på denna punkt undantaga den militära och därmed likställda personalen torde dock icke finnas. Visserligen medför militärtjänstens krav ett stort behov av frihet för de militära myndigheterna att disponera över de anställdas arbetskraft; men det finnes ingen anledning att antaga annat än att personalorganisationerna skola visa sig tillmötesgående härutinnan. Först om missbruk av avtals- och förhandlingsrätten i fråga om arbetstid och semester konstateras, torde anledning finnas att ingripa för att inskränka rätten. Skulle i övrigt i något enstaka fall utrymme för förhandling i rättslig mening finnas beträffande en militärteknisk eller en militärdisciplinär fråga — det är att märka att frågan då måste falla utanför området såväl för arbetets ledning och fördelning som befattningshavares åligganden men ändock angå förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare — torde något skäl för att undantaga frågan från förhandlingsrätten icke föreligga. Att beträffande förhandlingsrätten på försvarsväsendets område fortfarande göra skillnad mellan centrala och lokala förhandlingar samt icke tillåta de sistnämnda synes ej heller påkallat. Särskilt måste åtskilliga frågor av tolkningstvists natur — tolkning av reglemente eller tolkning av kollektivavtal — vinna på att i första omgången handläggas lokalt. I princip är det emellertid en intern sak på arbetsgivarsidan — d. v. s. i detta fall för Kungl. Maj:t såsom organ för Kungl. Maj:t och kronan — att (eventuellt i form av avtal med arbetstagarorganisationerna) bestämma angående instansordning för förhandlingarna inom försvarsväsendet. Vad slutligen angår det sista undantaget från den nuvarande förhandlingsrätten för den militära (likställda) personalen, nämligen krigsförhållanden, synes detta böra bestå även i fortsättningen. Läget för militärpersonalen är dock härvidlag icke stort annat än för många andra personalgrupper. Frågan om förhandlingsrätten i krig (och vid mobilisering) synes därför böra lösas genom en allmän beredskapslagstiftning.

I propositionen 1940: 4 med förslag till lag om förhandlingsrätt för kommunaltjänstemän gjorde departementschefen (s. 49) ett uttalande om förhandlingsrätten beträffande *pensionsfrågor*. Han anförde, att tvekan på sina håll syntes råda därom, huruvida pensionsfrågor vore att hänföra till spörsmål rörande tjänstemännens »allmänna anställnings-, arbets- och avlöningsvillkor». Detta vore emellertid enligt departementschefens mening uppenbarligen fallet; och det hade därför icke funnits någon anledning att i fråga om objektet för förhandlingsrätten rubba den terminologiska överensstämmelsen med kungörelsen angående förhandlingsrätt för statens tjänstemän.

Emellertid kvarstår fortfarande öppen den frågan, i vilken utsträckning förhandlingsrätt kan utövas beträffande redan *pensionerade tjänstemän*. Enligt den allmänna förenings- och förhandlingsrättslagen tillkommer näm-

ligen förhandlingsrätt på arbetstagarsidan förening av arbetstagare, och förhandlingsrätten avser anställningsvillkor och förhållandet i övrigt mellan arbetsgivare och arbetstagare. Terminologien i de särskilda författningarna om förhandlingsrätt för stats- och kommunaltjänstemän är något avvikande, men i princip bygga de i dessa hänseenden på samma tankegång. Det är med hänsyn härtill högeligen tveksamt, både huruvida förening av pensionärer kan utöva förhandlingsrätt gentemot det företag eller den person, som en gång varit vederbörande pensionärs arbetsgivare, och huruvida förening av i tjänst varande arbetstagare kan utöva förhandlingsrätt för pensionärers räkning. I sin framställning till Kungl. Maj:t i september 1943 om revision av 1940 års lag (se ovan s. 30) tog TCO upp även dessa frågor och hemställde, att lagen måtte ändras så att förhandlingsrätt beträffande redan pensionerad tjänsteman inrymdes därunder. Socialstyrelsen anförde i sitt remissyttrande den 7 februari 1945 i anledning av framställningen följande:

Vad slutligen angår yrkandet, att förhandlingsrätten skulle utsträckas att avse redan pensionerade tjänstemän, finner socialstyrelsen, att det måste anses tveksamt, huruvida förhandlingsrätt i dylika frågor lämpligen kan inordnas inom den nuvarande lagstiftningens ram. Det gäller nämligen här personer, som icke längre äro anställda, och det torde vara själva anställningsförhållandet och betydelsen av att för framtiden reglera detsamma med dess ömsesidiga förpliktelser och rättigheter, som utgör det konstitutiva elementet i den nuvarande förhandlingsrättslagstiftningen. Socialstyrelsen vill emellertid gärna vitsorda, att pensionärernas ställning ofta är synnerligen svag och att en förbättring av deras villkor i och för sig måste anses önskvärd. Detta gäller framför allt i tider, då penningvärdet försämrats. Styrelsen vill i detta sammanhang uttala den förhoppningen, att kommunerna,[1] även om förhandlingsskyldighet icke föreligger, icke skola ställa sig avvisande till en begäran av tjänstemannaorganisationerna att få under fria former diskutera möjligheterna till en pensionsförbättring även för redan pensionerade tjänstemän.

TCO återkom till frågan i sin skrivelse till Kungl. Maj:t av den 13 mars 1945 och framhöll därvid, att spörsmålet om förhandlingsrätt för pensionerade arbetstagare icke enbart vore olöst för de kommunalanställda grupperna utan att samma problem i stort sett förelåge för såväl stats- som privatanställda.

I riksdagen väcktes våren 1945 motion (AK 1945: 108) med hemställan att förhandlingsrättslagstiftningen måtte ändras så att det tydligt framginge, att förhandlingsrätt tillkomme arbetstagareförening med avseende å till denna anslutna pensionärer. Andra lagutskottet behandlade motionen i sitt utlåtande nr 33 och kom därvid till det resultatet, att frågan vore av den art att den borde bli föremål för utredning. Såvitt anginge de stats- och kommunalanställda tjänstemännen torde det — anförde utskottet — vara lämp-

[1] TCO:s framställning avsåg ju endast kommunaltjänstemännen.

ligt, att denna utredning bedreves i samråd med utredningen om vidgad förhandlingsrätt för dessa tjänstemän (d. v. s. 1948 års förhandlingsrättskommitté). Utskottet hemställde därför, att riksdagen måtte hos Kungl. Maj:t hemställa om den föreslagna utredningen. Riksdagen beslöt i enlighet med utskottets förslag. Riksdagens skrivelse (nr 150) har överlämnats till kommittén för att beaktas vid utredningen.

Den särskilda utredning varom riksdagen sålunda hemställt har emellertid icke kommit till stånd. Kommittén anser för sin del otänkbart att komma med ett förslag till lösning av frågan om pensionärernas förhandlingsrätt enbart för det statliga och kommunala området. Kommittén har emellertid icke erhållit sådana direktiv och icke heller sådan sammansättning, att kommittén anser sig kunna taga upp frågan till undersökning även för den privata arbetsmarknaden. Vid sådant förhållande nödgas kommittén lämna förhandlingsrätten för pensionärer åt sidan men uttrycker på motsvarande sätt som socialstyrelsen på sin tid den förhoppningen, att de statliga och kommunala myndigheterna icke skola undandraga sig att på begäran överlägga med tjänstemannaorganisationerna om redan pensionerade tjänstemäns förmåner.

Tjänstemannalag.

Kommittén föreslår att det antages en särskild tjänstemannalag (TL). Den är avsedd att i vissa centrala hänseenden — främst i vad gäller frågor som äro undandragna avtalsfriheten — reglera de offentliga tjänstemännens rättsställning.

Vad först angår *tjänstemannabegreppet* har, såsom framgått av redogörelsen ovan s. 34 ff, den i förhandlingsrättslagstiftningen uppdragna gränsen mellan arbetstagare med och arbetstagare utan ämbetsansvar icke kunnat upprätthållas i praktiken. I stället har man så långt som möjligt rättat sig efter den faktiska gräns som gällande avlöningsreglementen och personalstater uppdragit. Kommittén har velat anknyta till denna utveckling och därför såsom huvudregel föreslagit, att såsom offentlig tjänsteman skall anses den som innehar tjänst vilken upptagits i särskild förteckning över offentliga tjänstemän. Vilka tjänster som skola upptagas i tjänsteförteckningen bestämmes i vad gäller statstjänst av Kungl. Maj:t (dock att riksdagen beslutar härom i fråga om dess egna och dess verks tjänstemän) samt i vad gäller kommunal tjänst av vederbörande kommun. Ehuru själva bestämmandet av vilka som skola hänföras till offentliga tjänstemän således sker genom en ensidig akt, förutsättes att beslut härom föregås av överläggningar med personalorganisationerna (jfr ovan s. 139 f). Eftersom åtskilliga mycket betydelsefulla rättsverkningar — bl. a. avsaknaden av strejkrätt i vedertagen mening — äro anknutna till tjänstemannaställningen har inom

kommittén ifrågasatts, om det kan vara riktigt, att en kommun utan statlig kontroll skall äga helt förfoga över möjligheten att förskjuta gränsen mellan tjänstemän och arbetare. Kommittén har därför övervägt bl. a. att låta giltigheten av kommuns beslut i förevarande hänseende bli beroende av länsstyrelsens prövning efter underställning.

Emellertid har kommittén funnit, att detta skulle utgöra ett betänkligt avsteg från den kommunala självstyrelsens princip. Det är icke heller säkert, att garanti för enhetlighet inom landet skulle vinnas på denna väg, eftersom olika länsstyrelser vid sin prövning kunna ha skilda uppfattningar om var gränsen bör gå. När således tanken på statlig medverkan i generell form vid de kommunala tjänsteförteckningarnas utformning i vad avser vilka tjänster som skola däri upptagas åtminstone för närvarande avvisats, har kommittén på annat håll sökt garantier för att icke enskilda kommuner skola kunna alltför mycket avvika från vedertagna principer i fråga om gränsdragningen. Därvid kan till en början konstateras, att det beträffande stora grupper av kommunala arbetstagare måste vara självklart, till vilken sida de skola föras. Att exempelvis folkskollärare och poliser skola anses som tjänstemän bör sålunda icke vara föremål för diskussion. En betydande garanti mot godtycke vid gränsdragningen har vidare ansetts ligga däri, att beslut om vilka tjänster som skola upptagas i tjänsteförteckningen förutsättes skola föregås av överläggningar med arbetstagarparten. Slutligen ifrågasätter kommittén, om icke en lämplig anordning kunde vara, att arbetsgivarorganisationerna på det kommunala området — landskommunernas förbund, landstingsförbundet och stadsförbundet — gemensamt med de större personalorganisationerna på frivillighetens väg upprättade ett eller ett par centrala samarbetsorgan för dessa frågor. Från ett sådant organ skulle utlåtande kunna inhämtas av en kommun, som vore tveksam huruvida en viss befattningshavare eller grupp av befattningshavare skulle medtagas i tjänsteförteckningen eller ej. Först om det därefter skulle visa sig, att gränsen mellan tjänstemän och arbetare hos kommunerna icke i praktiken kommer att dragas på ett ur allmänna synpunkter tillfredsställande sätt, torde staten genom mera generella normer böra ingripa reglerande. — Sedan beslut om vilka tjänster som skola upptagas i tjänsteförteckningen väl kommit till stånd, förutsätter kommittén, att förteckningen icke ändras utan överläggning med arbetstagarsidan.

Vissa av TL:s bestämmelser (se 4 § andra stycket, 5 § andra stycket, 6 § första stycket och 7 § andra stycket sista punkten) avses skola gälla *subsidiärt* i förhållande till den reglering av anställningsvillkoren, särskilt för åtskilliga kommunala personalgrupper, vilken skett genom annan lag eller författning. Exempel på sådana speciella regleringar erbjuda folkskolestadgan, sjukhusstadgan och polisreglementet. Vad TL innehåller om bl. a. disciplinstraffrätt (12—18 §§), rätten att lämna anställningen (20 §) och skyl-

digheten att kvarstå däri (19 §), förbud mot vissa stridsåtgärder (22—23 §§), regler om neutralitet i arbetskonflikter (11 §) och tjänstedomstolen (TD; 24 §) avses skola upphäva vad som är däremot stridande.

TL:s bestämmelser äro *tvingande* (d. v. s. de må icke åsidosättas genom avtal) i den mån icke av lagtexten direkt framgår, att annat åsyftats (3 §).

Frågor om *antagande* och *entledigande* av arbetstagare samt om *arbetets ledning* och *arbetstagares åligganden* förbehållas enligt förslaget arbetsgivarpartens ensidiga avgörande (jfr s. 121). Dock skall avtal kunna slutas om företrädesrätt till återanställning för tidigare avskedad personal, ansökningstid och sättet för ledigförklaring av tjänst, längd och förläggning av arbetstid och semester, turordning vid entledigande samt uppsägningstid för det enskilda anställningsförhållandet (4 och 7 §§, 10 §, 19 § 3 mom. och 20 § 2 mom.). Slutes avtal om turordning vid entledigande, innebär detta enligt AD:s praxis, att arbetsgivaren är skyldig att — om så blir erforderligt inför domstol — redovisa objektiva skäl för varje avskedande som han företager (jfr AD:s domar 1941 nr 48, 71, 77 och 113 samt 1947 nr 60).

Vissa spörsmål ingående i frågekomplexet antagande och entledigande av arbetstagare, arbetsledningen och arbetstagares åligganden ha upptagits till särskild behandling i lagen. Sålunda ha i 5 § meddelats bestämmelser om vilka anställningsformer som i fortsättningen skola förekomma. Dessa anställningsformer ansluta sig nära till de för närvarande brukade. Beträffande statstjänst är att märka, att under anställningsformen förordnande tills vidare enligt kommitténs förslag avses skola inbegripas förordnande för såväl ordinarie som extra ordinarie och extra tjänstemän liksom aspiranter i den mån dessa komma att falla under tjänstemannalagen. Detta behöver icke medföra någon större ändring i sak. Genom reglemente eller avtal kan nämligen förordnandet tilläggas olika rättsverkningar beträffande olika grupper av tjänstemän, ordinarie, extra ordinarie o. s. v. Dock måste beaktas bestämmelserna i 19 § 3 mom. TL, varav framgår, att även en sådan tillsvidareförordnad statstjänsteman, som enligt gällande bestämmelser är ordinarie, i fortsättningen skall äga rätt att åtnjuta uppsägningstid vid ett entledigande från arbetsgivarens sida, som icke utgör bestraffning, samt 20 § 2 mom. TL, som medför, att dylik tjänsteman, när han själv vill lämna anställningen, skall ha skyldighet att iakttaga uppsägningstid. En nyhet är vidare, att fullmaktshavare och konstituerade skola ha rätt att lämna anställningen efter uppsägning (20 § 2 mom.). — I 7 § första stycket har föreskrivits, att tillsättning av offentlig tjänst skall föregås av ansökningsförfarande. Enligt andra stycket i samma paragraf har arbetsgivarparten (Kungl. Maj:t respektive vederbörande kommun) emellertid erhållit rätt att i vissa fall föreskriva, att tillsättning skall ske utan ledigförklaring. Så kan ske antingen generellt beträffande tjänster av visst avsett slag eller ock när särskilda skäl föranleda, att ledigförklaring underlåtes. Härigenom

öppnas möjlighet att, liksom hittills i allmänhet varit fallet, undantaga exempelvis byråchefstjänster (motsvarande) i statlig förvaltning från ansökningsförfarande. Likaledes bör möjlighet finnas att generellt föreskriva, att då ansökningsförfarande begagnats när förordnande på vakant tjänst meddelats, själva tjänsten därefter må besättas med vikarien utan ny ledigförklaring, liksom ock att ledigförklaring må underlåtas i de fall då en tjänst avses skola besättas genom transport av tjänsteman i samma eller högre lönegrad. Kommittén vill emellertid understryka vikten av att den befogenhet som sålunda här lämnats arbetsgivarparten bör utnyttjas med försiktighet. Skulle vederbörande personalorganisation anse, att arbetsgivaren missbrukar sin rätt på denna punkt, bör frågan kunna göras till föremål för överläggning mellan parterna. I 8 § ges vissa föreskrifter om tillsättningsmyndighetens bundenhet vid sökandenas krets. 9 § innehåller bestämmelser om anställningsbevis.

Enligt 10 § beslutar arbetsgivaren ensam i frågor rörande arbetsledningen och beträffande offentlig tjänstemans åligganden. Såsom exempel på frågor vilka falla härunder ha i lagen nämnts bl. a. begränsning av rätten att inneha bisysslor och föreskrifter om bostadsband. Vad bisysslorna angår måste uppdrag att vara förtroendeman eller funktionär i facklig personalorganisation behandlas med största varsamhet med hänsyn till föreningsrätten. Kommittén utgår från att något ingripande härvidlag icke får ske från arbetsgivarens sida, med mindre det visar sig, att uppdraget otillbörligt inkräktar på tjänstemannens vilja eller förmåga att fullgöra de med tjänsten förenade sysslorna eller ock tjänsten är av den karaktär, att uppdraget i organisationen kan obehörigen påverka tjänstemannens handläggning av ärenden i tjänsten. Beträffande bostadsband — d. v. s. skyldighet för arbetstagare att bo inom visst område eller i viss bostadslägenhet — har kommittén, med hänsyn till att ifrågavarande tvång icke sällan i hög grad inkräktar på tjänstemannens frihet, i lagen tillagt, att sådant band må åläggas endast där det är av väsentlig betydelse för tjänstens behöriga fullgörande (undantag göres för rektorer och lärare vid högre kommunala skolor samt för folkskollärare, beträffande vilka Kungl. Maj:t äger utfärda bestämmelser härom). Vid meningsskiljaktigheter kan frågan dragas under TD:s prövning. I andra stycket av 10 § föreskrives bl. a., att avtal må slutas om längden och förläggningen av arbetstiden. Härunder har, utan att särskild föreskrift därom funnits erforderlig, ansetts böra inbegripas jämväl frågor om jour- och beredskapstjänst.

Behandlingen av tjänstemäns *fel och försummelser i tjänsten*[1] har i förslaget erhållit en uttömmande reglering (12—18 §§). Därvid har den i gällande rätt (jfr ovan s. 81) föreliggande principiella valrätten mellan disci-

[1] Jfr härutinnan Promemoria med förslag till allmän verksstadga, SOU 1951: 12 s. 17—20 och 40—49.

plinärt förfarande och åtal inför domstol bibehållits. För tjänstefel av vissa högre befattningshavare skall dock liksom för närvarande endast åtal kunna förekomma (12 §). Och för vissa lägre befattningshavare, som icke äro underkastade straffrättsligt ämbetsansvar, är enligt sakens natur straffprocessuellt domstolsförfarande uteslutet. Den nu föreliggande möjligheten att i disciplinär ordning skilja icke ordinarie statstjänsteman från anställningen på grund av olämplighet föreslås skola försvinna. I praktiken torde sådan olämplighet icke ha föranlett avsked, om den icke manifesterat sig i tjänstefel.

Beträffande de disciplinrättsliga reaktionsformerna bryter förslaget radikalt med gällande rätt. Kommittén utgår nämligen från den grundtanken, att de disciplinära åtgärder, som i fortsättningen skola få förekomma, skola vara av privaträttslig natur, likställda med de »avtalsstraff» i form av varning och avskedande utan uppsägning, vilka för närvarande finnas stipulerade i åtskilliga kollektivavtal. Kommittén föreslår, att dessa två reaktionsformer — varning och avskedande — skola få begagnas i det disciplinära förfarandet. Några andra påföljder torde i regel icke erfordras. Dock har det ansetts föreligga ett behov av att — i synnerhet kanske på områden där lydnadsplikten är dominerande, såsom inom polisväsendet, brandväsendet och vid järnvägarna — ha en möjlighet (som på vissa håll föreligger redan enligt gällande rätt) att för smärre förseelser kunna i disciplinär väg ålägga även ett mindre penningstraff. Kommittén har givit detta disciplinstraff karaktären av mistning av lön under visst antal dagar, högst femton. Däremot har suspensionen såsom disciplinär bestraffningsform avskaffats. Något behov av detta straff vid sidan av löneavdraget kan knappast anses föreligga. I överensstämmelse med grundtanken, att påföljderna äro av privaträttslig natur, står att vid missnöje från tjänstemannens sida med sålunda beslutad påföljd talan mot beslutet — där detta icke meddelats av Kungl. Maj:t, i vilket fall beslutet icke må överklagas — skall föras vid TD. Att den administrativa rättsskipningen på detta sätt kopplats bort från disciplinmålen är ett led i kommitténs markerade strävan att lägga arbetsrättsliga och icke offentligrättsliga synpunkter på tjänstemannaförhållandet.

Den disciplinära bestraffningsrätten skall lika litet som för närvarande är fallet inverka på åklagares åtalsrätt. När åtal sker för förseelse, som blivit föremål för disciplinär reaktion i form av varning eller avskedande, kan därför fortfarande — ehuru helt naturligt i mindre grad än för närvarande — risk uppkomma för dubbelbestraffning. Bestämmelserna i 25 kap. 8 § strafflagen äro avsedda att i möjligaste mån råda bot på denna olägenhet (jfr ovan s. 83).

Disciplinär åtgärd beslutes av den statliga eller kommunala myndighet varunder tjänstemannen lyder. Frågan under vilken myndighet tjänstemannen i förevarande hänseende skall anses lyda får avgöras från fall till fall.

När tvekan föreligger, äger Kungl. Maj:t besluta härutinnan. Har beträffande kommunal tjänst Kungl. Maj:t icke meddelat sådan föreskrift, må vederbörande kommun besluta därom.

Särskild uppmärksamhet påkallar i detta sammanhang polispersonalens ställning. För polisen gäller för närvarande (12 § lagen den 6 juni 1925 om polisväsendet i riket), att den disciplinära bestraffningsmakten utövas av den lokale polischefen (landsfiskal, stadsfiskal eller polismästare) i bagatellmål, d. v. s. när högre straff än varning, förlust av löneförmåner under högst sju dagar eller suspension under samma tid icke anses skola ifrågakomma, och att den disciplinära bestraffningsmakten i övrigt är anförtrodd åt en särskild administrativ disciplindomstol, benämnd poliskollegium. Ett poliskollegium skall finnas i varje landstingsområde resp. för varje stad, som icke ingår i landsting. Ordförande i poliskollegium är en underrättsdomare, förordnad av Kungl. Maj:t, och bisittare tre lekmän valda av landstinget resp. stadsfullmäktige. Inför poliskollegium sker formlig partsförhandling med allmän åklagare som den tilltalades motpart. Polischefs bestraffningsbeslut överklagas hos poliskollegium och kollegiets beslut hos RegR.[1]

Missnöje har yppats med den rådande ordningen. Från personalorganisationens — svenska polisförbundets — sida framhålles det orättvisa i att poliserna ensamma av alla offentliga tjänstemän, sedan numera krigsdomstolarna avskaffats i fredstid, skola vara underkastade en speciell jurisdiktion. Poliskollegiet är nämligen icke, såsom exempelvis de s. k. distriktskollegierna vid statens järnvägar, arbetsgivarparten organiserad på visst sätt för utövande av den disciplinära bestraffningsmakten utan en verklig specialdomstol. Det har också sagts vara en betydande nackdel hos det nuvarande systemet, att vittnen icke kunna höras på ed inför poliskollegium. Även om vederbörande polisman själv skulle önska, att frågan om hans tjänstefel droges under allmän domstols i stället för poliskollegiums prövning, har han icke möjlighet att framtvinga detta; valet av domstol ligger helt i åklagarens hand.

1939 års polisutredning, som utgick från att polisväsendet skulle förstatligas, föreslog att poliskollegierna skulle avskaffas och att den disciplinära bestraffningsmakten skulle uppdelas mellan den lokale polischefen och den statliga polisstyrelse, som utredningen ville inrätta såsom högsta polismyndighet för hela riket (SOU 1944: 53 s. 242). 1948 års länsstyrelseutredning — som förordar att lekmän skola deltaga såsom bisittare i länsstyrelsens av-

[1] Denna organisation genomfördes 1925. Dessförinnan utövades den disciplinära bestraffningsrätten i regel av polismästaren i magistratsstad, av stadsstyrelsen i fögderistad och av länsstyrelsen på landet. Härom ävensom om motiven till 1925 års reform samt om senare reformkrav hänvisas till SOU 1922: 49 s. 105, 115, 132, 137 och 187 f; 1944: 53 s. 28, 31, 52 f och 241—245; 1947: 45 s. 114—119 samt 1950: 28 (länsstyrelseutredningen) s. 380 ff.

göranden av åtskilliga frågor — anför beträffande poliskollegierna bl. a. följande (SOU 1950: 28 s. 393 f):

Bland de skäl, som på sin tid androgos för inrättande av särskilda disciplindomstolar vid polisväsendet, kan nämnas polispersonalens vanskliga ställning, som ansågs lätt kunna utsätta denna personal för klander och misstankar för felaktigt förfarande i tjänsten. Man borde därför, anfördes det, låta den allmänna medborgerliga uppfattningen medverka vid bedömandet och därigenom avlägsna varje fruktan för godtycke, för slapphet eller för alltför stor stränghet. Man kunde också på så sätt vinna samverkan mellan det statliga och det kommunala inflytandet. Som särskilt skäl för att en ordinarie lagfaren underrättsdomare borde vara ledamot i domstolen anfördes att disciplinfrågorna inför domstolen skulle företagas till muntlig handläggning.

Å andra sidan anfördes att den disciplinära myndigheten borde överlämnas åt länsstyrelsen, vilken hade inseende över personalens tjänstgöring och ansvar för göromålens handhavande. Inrättande av särskilda disciplindomstolar måste, förklarades det, medföra ett försvagande av länsstyrelsens ställning som högsta polismyndighet samt i viss mån rubba sammanhanget i polisorganisationen.

Länsstyrelseutredningen anser för sin del att — oavsett huruvida de för den ena eller andra ståndpunkten på sin tid åberopade skälen må anses ha varit bärande eller ej — med den organisation av länsstyrelsen, som utredningen föreslår, starka skäl tala för att överlämna den disciplinära bestraffningsrätten till länsstyrelsen. I dylika mål böra i så fall i länsstyrelsens beslut deltaga lekmän på motsvarande sätt som nu i poliskollegiet.

Med denna anordning kan det önskemålet tillgodoses, att här som på andra områden den disciplinära bestraffningsrätten skall ligga hos vederbörande administrativa chefsmyndighet. Länsstyrelsens ställning som länets högsta polismyndighet skulle stärkas. Länsstyrelsen torde ock på grund av sin allmänna ställning kunna utöva bestraffningsrätten med minst lika stor auktoritet som poliskollegiet.

Vid flera av sina judiciella och även andra funktioner använda länsstyrelserna i ökande omfattning den muntliga förhandlingsordningen och någon anledning att ur denna synpunkt påfordra medverkan av underrättsdomare synes numera knappast föreligga.

Ehuru utredningen sålunda anser starka skäl tala för att poliskollegierna skola upphöra och deras befogenheter överflyttas på den på antytt sätt förstärkta länsstyrelsen, har utredningen icke ansett sig böra för egen del framlägga ett definitivt förslag i ämnet. Frågan torde vara föremål för 1948 års polisutrednings överväganden och torde i vart fall böra bedömas i samband med de förslag, som sistnämnda utredning i övrigt kommer att framlägga.

1948 års polisutredning (SOU 1951: 8 s. 131), har under sitt arbete övervägt, om icke åt länsstyrelserna skulle kunna uppdragas att handha den disciplinära bestraffningsmakten över polispersonalen. Utredningen har emellertid funnit, att de skäl som på sin tid anfördes till stöd för att inrätta poliskollegierna alltjämt vore bärande. Utredningen har därför föreslagit, att poliskollegierna skola bibehållas.

Kommittén vill för sin del erkänna, att det synes ligga visst berättigande i den kritik som polisförbundet riktat mot den nuvarande ordningen. Det gäller då att undersöka, vilken instans som i första hand kan tänkas sättas

i kollegiets ställe. Att förlägga avgörandet av disciplinmålen till länspolischefen eller den lokale polischefen anser kommittén icke böra ifrågakomma ens för bagatellmål. Enligt kommitténs mening bör man nämligen såvitt möjligt tillse, att det blir ett kollegium som beslutar i disciplinmål eller i vart fall att även en ansvarig föredragande deltager i avgörandet. Med den av länsstyrelseutredningen föreslagna organisationen av länsstyrelsen skulle särskilda förutsättningar skapas för disciplinärendenas avgörande hos länsstyrelserna. Men även med nuvarande organisation uppfylla länsstyrelserna kravet på att en ansvarig föredragande skall deltaga i avgörandet. Och det må anmärkas, att länsstyrelserna redan nu utöva disciplinär bestraffningsmakt gentemot exempelvis landsfiskalsassistenter och biträdena på landsfiskalskontoren.

När kommittén liksom länsstyrelseutredningen förordar, att poliskollegierna skola upphöra, har emellertid det avgörande skälet varit att kommitténs förslag innefattar upprättandet av en tjänstedomstol. Därigenom har man skapat det naturliga judiciella komplementet till myndigheternas avgöranden i administrativ väg. Det finns därefter knappast något skäl, varför icke polisen skulle jämställas med alla andra tjänstemannagrupper i offentlig verksamhet.

Polisens disciplinmål böra med hänsyn till vad nu sagts handläggas i form av förhör inför och beslut av länsstyrelsen (gärna med lekmannabisittare), varefter, om polismannen icke är nöjd med länsstyrelsens avgörande, rättegång mellan polismannen och länsstyrelsen vidtager inför TD med möjlighet till vittnesförhör i vanlig ordning och med övriga sedvanliga processuella garantier. Ur rättssäkerhetssynpunkt innebär denna instansordning väl så stora garantier som den nuvarande ordningen, där beslut fattas i första instans av den ensamme polischefen eller av poliskollegium utan möjlighet till vittnesförhör och i sista instans av RegR, som endast prövar målet på handlingarna.

I 15 § TL ges vidare vissa regler om förhör i disciplinmål. 16 § innehåller bestämmelser om avstängning från tjänstgöring.

Beträffande bestraffning av krigsmän i disciplinär väg föreslås ingen ändring i de för närvarande gällande bestämmelserna (lagen 30 juni 1948 om disciplinstraff för krigsmän och militär rättegångslag av samma dag).

I fråga om offentlig tjänstemans *rätt att lämna anställningen* föreslås en betydelsefull ändring. För närvarande måste alla statstjänstemän och en del kommunaltjänstemän (exempelvis folkskollärare och poliser) avvakta formligt entledigande, innan de få lämna tjänsten. Kommittén föreslår i stället, att alla offentliga tjänstemän — alltså även fullmaktshavare och konstituerade — skola ha rätt att utan särskilt entledigande lämna anställningen efter uppsägning. Undantag göres endast för de på viss tid (eller begränsad anställningstid) tillsatta. Kommitténs förslag i denna del sam-

manhänger med inställningen till arbetsinställelsen som stridsåtgärd (jfr ovan s. 115). När kommittén icke ansett sig kunna förorda, att de offentliga tjänstemännen erhålla strejkrätt i vedertagen mening, har det synts föreligga skäl för att i lagen fastslå deras rätt att lämna tjänsten. Såsom i det föregående närmare utvecklats skall emellertid Kungl. Maj:t i undantagssituationer ha möjlighet att under viss kortare tid förlänga uppsägningstiden.

I 19 § 5 mom. ges vissa föreskrifter om tillvägagångssättet vid uppsägning från arbetsgivarsidan. Härigenom har en viss parallell uppnåtts till bestämmelserna i kap. III i 1938 års huvudavtal samt i §§ 7 och 29 i 1946 års avtal om företagsnämnder, båda slutna mellan SAF och LO.

Såsom ovan (s. 118) nämnts har kommittén icke ansett sig böra inlåta sig på någon allmän reglering av rätten att tillgripa *blockad*. Kommittén har emellertid ingående dryftat, huruvida icke skäl kunde anses föreligga att förbjuda icke endast blockad utan även andra former av stridsåtgärder (främst massuppsägning) i vissa situationer, där begagnandet av stridsåtgärd kan framstå som stötande. Det visade sig emellertid vid diskussionen, att meningarna inom kommittén i detta hänseende voro mycket delade. Vid sådant förhållande har den lämpligaste utvägen ansetts vara att här framlägga alternativa förslag till lagbestämmelser (23 § TL).

En fraktion inom kommittén (Alexanderson, Johnsson, Olsson och Törngren) har funnit, att den omständigheten att man överlåtit vissa frågor (om gränsdragningen mellan tjänstemän och arbetare, om antagande och entledigande av tjänstemän samt om arbetets ledning och tjänstemäns åliggande) till Kungl. Maj:ts eller de statliga eller kommunala myndigheternas ensidiga avgörande utan förhandlingsrätt och avtalsbefogenhet för personalen rimligen också bör utesluta, att stridsåtgärder få tillgripas för att påverka arbetsgivarsidans ensidiga avgörande i dylika frågor. Rätten att ensidigt bestämma skulle många gånger icke vara mycket värd, om avgörandet måste träffas under påtryckning av stridsåtgärder. I vissa hithörande situationer måste begagnandet av stridsåtgärder framstå som uppenbart otillbörligt. Så måste anses vara fallet beträffande stridsåtgärder, som rikta sig exempelvis mot personvalet vid tjänstetillsättning (jfr för statstjänstens vidkommande 28 § RF om förtjänst och skicklighet som enda befordringsgrunder) eller myndighets bestraffningsbeslut. I dylika och liknande fall, när alltså stridsåtgärden närmast måste antagas gå ut på att tvinga myndigheten att frångå det objektiva bedömande som utgör dess tjänsteplikt, kan vidtagandet av stridsåtgärd rentav vara straffbart såsom förgripelse mot tjänsteman (10 kap. 2 § SL; jfr SOU 1944: 69 s. 180 och prop. 1935: 31 s. 63). Det föreligger emellertid ett behov av att otillåtligheten av stridsåtgärder i alla hithörande fall kommer till klart uttryck även i TL. Slutligen bör framhållas — anföra dessa ledamöter — att logiskt och systematiskt

sett det enda naturliga betraktelsesättet i fråga om offentliga tjänstemäns — liksom i fråga om andra arbetstagares — anställningsvillkor är att koppla ihop förhandlingsrätt, avtalsmöjlighet o c h stridsåtgärder, så att när förhandlingsrätt och avtalsbefogenhet icke föreligga (vilket är fallet med hithörande frågor), stridsåtgärder ej heller äro tillåtna.

Dessa ledamöters mening har kommit till uttryck i alternativ 1 till 23 § TL.

En ledamot (Conradi) har i huvudsak anslutit sig till den ståndpunkt, för vilken redogörelse nu lämnats. Denne ledamot har emellertid icke velat vara med om att beröva arbetstagarorganisationerna möjligheten till stridsåtgärder för att påverka Kungl. Maj:ts eller myndighets beslut i frågor rörande gränsdragningen mellan tjänstemän och arbetare. Denna gräns får nämligen — i motsats till motsvarande gräns på den privata arbetsmarknaden — här den stora betydelsen, att arbetstagare som föras över från att vara arbetare till att bli tjänstemän berövas strejkrätt i verklig mening samt därjämte rätt till fullständiga kollektivavtal. Det kan med hänsyn härtill icke vara rimligt, särskilt på det kommunala området, att arbetsgivaren skall förfoga över rätten att bestämma denna gräns utan möjlighet för arbetarsidan att öva påtryckning. Mot detta resonemang — att arbetsgivaren formellt skall ensam ha avgörandet men att arbetstagarsidan likväl skall få tillgripa stridsåtgärder för att påverka avgörandet — kan givetvis riktas den anmärkningen, att resonemanget snarast visar, att här logiskt sett föreligger ett fel i själva premisserna, nämligen såtillvida att man i själva verket i stället borde komma fram till det resultatet, att a v t a l borde få slutas i frågor om gränsdragningen mellan tjänstemän och arbetare (d. v. s. om tjänsteförteckningen i dess helhet). Detta synes dock med hänsyn till den organisationssplittring och rivalitet mellan organisationerna på arbetstagarsidan som existerar knappast vara någon praktisk utväg. — Ehuru alltså stridsåtgärder i och för sig skola vara tillåtna i gränsdragningsfrågor, är det givetvis ett önskemål att begränsa deras begagnande i görligaste mån i dylika tvister. Kommittén har ovan (s. 155) anvisat möjligheter för att underlätta samförstånd mellan parterna i hithörande avseende. Det bör undersökas, om icke i anslutning till vad där föreslagits kunde åvägabringas kollektivavtalsmässig fredsplikt beträffande gränsdragningstvisterna.

Denne ledamot har föreslagit, att 23 § TL skall ha den avfattning, som framgår av alternativ 2.

Återstoden av kommittén (Anger, Hallnäs, Henriksson och Nordenskiöld) har en ur principiell synpunkt något avvikande inställning till föreliggande problem. De ha visserligen ansett sig kunna acceptera, att man i TL intager en bestämmelse om förbud mot att sluta kollektivavtal i frågor, som röra antagande, entledigande och skyldigheter i tjänsten. De ha emellertid velat understryka, att man därmed gjort ett avsteg från de regler, som i föreva-

rande avseende gälla på den allmänna arbetsmarknaden enligt FFL. Visserligen ha på den allmänna arbetsmarknaden arbetsgivarna genom kollektivavtal eller på annat sätt sökt förbehålla sig rätten att bestämma i dessa frågor. Från arbetstagarsidan har man emellertid i princip icke velat godkänna en sådan ordning. Om man nu för de offentliga tjänstemännens vidkommande inför ett förbud mot avtalsrätt i dessa frågor, synes det emellertid därför icke rimligt att draga den konsekvensen att även införa ett generellt förbud mot stridsåtgärder. I så fall skulle arbetstagarparten icke ha något rättsmedel till sitt förfogande, om arbetsgivaren förfar uppenbart orättvist, exempelvis i fråga om avskedande av en icke-ordinarie tjänsteman. Inom området för arbetsledningen finnas även frågor, som icke rimligen böra beläggas med absolut fredsplikt. Vidare bör arbetstagarparten ha stridsmedel till sitt förfogande, om arbetsgivaren på ett otillbörligt sätt använder sin rätt att bestämma gränsen mellan arbetare och offentliga tjänstemän i enlighet med bestämmelserna i 1 § TL. I vissa av de fall som tillhöra detta problemkomplex finna emellertid även dessa ledamöter, att stridsåtgärder måste anses såsom otillbörliga. Detta gäller när åtgärderna uppenbarligen gå ut på att tvinga dem som utöva myndighetsfunktion att svika sin tjänsteplikt. Stridsåtgärder torde därvid i många fall kunna anses vara förbjudna enligt 10 kap. 2 § SL. Det kan emellertid därutöver anses rimligt, att varje stridsåtgärd som vidtages för att påverka personvalet vid tillsättande av en offentlig tjänst förbjudes genom införande av en särskild bestämmelse i TL. Sådana åtgärder kunna icke anses förenliga med god sedvänja inom organisationslivet. Skall mera vittgående fredsplikt införas, synes detta emellertid böra ske genom en avtalsmässig reglering.

Dessa ledamöter ha med ovanstående motivering föreslagit den lydelse av 23 § TL, som framgår av alternativ 3.

Inom kommittén har ifrågasatts, om icke tjänstemännens intressen kunna bli alltför mycket eftersatta, när frågan om antagande och befordran av tjänstemän helt lagts i arbetsgivarens hand utan förhandlings- och avtalsrätt för personalen och förbud stadgats mot användande av varje slag av stridsåtgärder såsom påtryckningsmedel i dylika frågor. Det har därför inom kommittén övervägts, om icke såsom komplement till vad sålunda föreskrivits borde tillskapas ett särskilt opartiskt besvärsorgan — en »*befordringsbesvärsnämnd*» eller dylikt — med uppgift att överpröva antagnings- och befordringsärenden ur objektiv synpunkt.

En redogörelse för den nuvarande situationen i fråga om möjligheterna att anföra dylika befordringsbesvär återfinnes ovan s. 77 ff. Därav framgår, att på det statliga området all tjänstetillsättning, som icke utövas av Kungl. Maj:t själv, kan dragas under Kungl. Maj:ts prövning. På det kommunala området är läget förvirrat. Äro antagnings- eller befordringsgrunder icke

angivna i särskilda författningar (»oreglerade tjänster»), kan beslut om kommunal tjänstetillsättning i regel icke överklagas annat än på formella skäl. När åter en dylik reglering finnes, kan överklagande i regel ske på materiella grunder till statliga myndigheter. I Stockholm gäller dock en särskild ordning, innebärande att besvär över tillsättning av »oreglerad tjänst» i allmänhet kan anföras hos en särskild besvärsnämnd, som därvid prövar icke endast tillsättningsaktens formella sida utan även meritvärderingen. Beträffande reformyrkanden hänvisas till s. 79 f.

Vad statsverksamheten angår skulle det onekligen för svensk rättsuppfattning te sig ganska främmande, om icke Kungl. Maj:t, som har att svara för rikets styrelse, skulle vara den som i sista hand finge bära ansvaret för valet av sina medhjälpare vid styrelsens utövande. Möjligen skulle man kunna säga, att Kungl. Maj:t är en alltför kvalificerad instans för att betungas med en mängd ofta ur allmän synpunkt ganska oviktiga befordringsärenden (befordringsbesvären utgöra mellan 600 och 700 om året; se ovan s. 77). Kommittén har emellertid icke funnit tillräckliga skäl föreligga att föreslå någon ändring i fråga om behandlingen av befordringsbesvär på det statliga området.

Beträffande åter det kommunala verksamhetsområdet ter sig frågan onekligen på ett annat sätt. Oenhetligheten i fråga om besvärsregler är påtaglig och föga rationell. Även om därvidlag 1946 års kommunallagskommitté och de s. k. besvärssakkunniga gemensamt sträva efter att åstadkomma en klarare gränsdragning, lär någon verklig rätsida på problemet knappast kunna vinnas, om icke även den kommunala organisationen angripes. Principerna för anställning och befordran äro vidare icke lika fasta som på det statliga området. Beskyllningar ha förekommit för obehörigt hänsynstagande både till släktskap och till politisk åskådning. Å andra sidan spelar även här principen om den kommunala självstyrelsen sin stora roll. Det är möjligen också att befara, att tillskapandet av »överkommunala» organ skulle gynna de formella befordringsmeriterna (pappersmeriterna) på skicklighetens bekostnad.

Kommittén har sig bekant, att kommunallagskommittén ämnar lägga fram ett förslag om sådan ändring i kommunallagarna, att den kommun som så vill skall kunna besluta inrätta en kommunal besvärsnämnd liknande den i Stockholm redan existerande. Detta anses icke inkräkta på den kommunala självstyrelsens princip. Åtskilligt är också vunnet härmed; framför allt möjliggöres en viss insyn i antagnings- och befordringspolitiken. Enligt förhandlingsrättskommitténs mening skulle det vara möjligt att göra systemet effektivare, om det på frivillighetens väg utbyggdes med ett centralt organ, vari representanter för arbetsgivar- och arbetstagarorganisationerna på det kommunala området skulle ingå och som skulle ha till uppgift att på begäran av den kommunala besvärsnämnden avge yttrande i befordrings-

ärende, som överklagats hos nämnden. Därigenom skulle man på sitt sätt få en motsvarighet till det gemensamma organ som enligt vad förut (s. 155) sagts skulle verka för enhetliga beslut om vilka tjänster som skola ingå i tjänsteförteckningen. Och denna anordning skulle också kunna vara ett embryo till en gemensam kommunal besvärsnämnd för hela landet. Man får dock icke blunda för det förhållandet, att lokala besvärsnämnder säkerligen icke komma att inrättas annat än i de större städerna och möjligen i någon annan större kommun. Räckvidden av en reform i nu angiven riktning blir därför under alla förhållanden ganska begränsad. Det är givet, att kommunaltjänstemännen med ett sådant system fortfarande i allmänhet komma att befinna sig i ett annat läge än statstjänstemännen i vad gäller befordringsbesvären. Detta är dock delvis historiskt betingat. Det är icke heller helt ur vägen att i detta hänseende jämföra kommunaltjänstemännen med de privatanställda. På den privata arbetsmarknaden har som regel arbetsgivaren full frihet att själv tillsätta sina anställda, och några möjligheter att överklaga beslut om antagande eller befordran finnas där icke. Det är visserligen sant att man i vissa hänseenden måste ställa andra krav på offentlig än på privat verksamhet, men såtillvida föreligger en avgörande likhet, att den som har att bära ansvaret för verksamheten också bör ha sista ordet när det gäller valet av anställda. Det lär knappast förekomma att — även om formell rätt härtill skulle finnas — stridsåtgärder tillgripas för att öva påtryckning mot arbetsgivaren i fråga om personvalet vid tjänstetillsättning.

Vid övervägande av de synpunkter, som sålunda anförts för och emot inrättande av kommunala befordringsbesvärsnämnder, har kommittén kommit till det resultatet, att man icke för närvarande bör gå längre än att i enlighet med kommunallagskommitténs förslag möjliggöra för den kommun som så önskar att inrätta en besvärsnämnd liknande den i Stockholm redan befintliga. Förhandlingsrättskommittén rekommenderar dock, att de centrala organisationerna taga upp diskussion om att tillskapa ett sådant rådgivande organ, som ovan skisserats.

Spörsmålet om offentliga tjänstemäns rätt till *neutralitet vid arbetskonflikter* har, såvitt gäller statstjänstemäns förhållande till konflikter i vilka arbetare äro inblandade, tidigare varit föremål för utredning (SOU 1939:19). Denna utredning ledde dock icke till lagstiftning i ämnet. Såsom i direktiven för kommitténs arbete påpekats (ovan s. 27) aktualiseras frågan på nytt i detta sammanhang. Den har emellertid nu fått vidare aspekter, eftersom även kommunaltjänstemännens ställning måste beaktas och därjämte måste undersökas, vilken neutralitet som skall tillkomma en tjänsteman i förhållande till en facklig aktion från andra tjänstemäns sida. Resultatet av kommitténs överväganden i denna del framlägges i 11 § i förslaget till TL. Som synes anknyter regleringen mycket nära till 1939 års förslag, vartill alltså

här i huvudsak kan hänvisas. I fråga om tjänstemans neutralitet under en tjänstemannastrejk, vari han icke är indragen, har kommittén utgått från att även därvidlag principiellt neutralitetsrätt skall föreligga men att tjänstemannen skall vara skyldig att utföra de göromål, som eljest pläga bestridas av honom. I ovannämnda betänkande SOU 1939: 19 s. 77 har samma sak uttryckts på följande sätt: »I denna paragraf fastslås till en början, att tjänstemans neutralitetsrätt icke bör medföra någon rättighet för honom att under arbetskonflikt bli befriad från några av sina ordinarie arbetsuppgifter. Efter denna bestämning skulle neutralitetsrätten äga den innebörden, att tjänsteman icke behövde utföra blockerat arbete, därest nämnda arbete låge utanför ramen av tjänstemannens vanliga arbetsuppgifter». Vad härmed skall förstås kan naturligen bli föremål för tvekan, men kommittén räknar med att vederbörande myndighet på denna punkt skall iakttaga tillbörlig försiktighet; och i sista hand står alltid den möjligheten öppen att draga tvisten om tjänstgöringsskyldighetens omfattning under TD:s prövning. Skyddsarbetsbegreppet har utformats i huvudsak i enlighet med 1938 års huvudavtals bestämmelser (se detta avtal kap. IV § 9); dock har »varulager» medtagits utan begränsning, varjämte med hänsyn till den statliga och kommunala verksamhetens speciella natur såsom ytterligare föremål för skyddsarbete tillagts »förråd». Vad varulager angår torde, såsom i 1939 års betänkande framhållits (betänkandet s. 71), i verksamhet varom nu kan bli fråga knappast finnas andra varulager än sådana som skulle kunna inbegripas även under den snävare definitionen i huvudavtalet. Erfordras på visst statligt eller kommunalt område en närmare bestämning av skyddsarbetsbegreppet — t. ex. i vad avser innebörden av uttrycken varulager eller förråd — skall här, liksom på den privata arbetsmarknaden, avtal kunna slutas i denna del.

Som ett naturligt led i kommitténs arbete har ingått att åstadkomma en särskild domstol för de offentliga tjänstemännens löne- och disciplinmål — en *tjänstedomstol* (24—32 §§). Vårt land befinner sig i den unika situationen att i mål om tjänstemäns anställningsvillkor tillerkänna domsrätt åt ett flertal skilda instansordningar, såväl judiciella som administrativa. Mål som här avses kunna sålunda — utom när fråga är om lön åt präst, »kyrkobetjänt» (d. v. s. kyrkomusiker, kyrkovaktmästare m. fl.) eller folkskollärare (övningslärare vid folkskoleväsendet inbegripen) — prövas av allmän domstol och fullföljas till hovrätt och eventuellt HD. Avser målet lön eller vissa andra förmåner åt statstjänsteman, kan vederbörande myndighets beslut rörande utbetalningen fullföljas till kammarrätten, där det handlägges såsom särskilt mål (avlöningsmål) i sista instans. Gäller tvisten lön åt präst, kyrkobetjänt eller folkskollärare, prövas den av länsstyrelse i första instans och av RegR i sista. Beträffande prästs och kyrkobetjänts mål är kammarkollegium inskjutet som andra instans. Om målet slutligen rör lön åt annan

kommunaltjänsteman än nu sagts, kunna besvär (i regel s. k. kommunalbesvär) över beslut, varigenom tjänstemannen anser sig ha blivit kränkt i sin (avtalsenligt) enskilda rätt att erhålla viss förmån, anföras i härför stadgad ordning, varvid RegR utgör sista instans. Dylika besvär bruka bifallas i flagranta fall (jfr ovan s. 66 f). Domstolsbehandling och administrativt förfarande äro enligt gällande rätt principiellt oavhängiga av varandra. Ett mål som avgjorts i RegR eller kammarrätten kan alltså ånyo upptagas av allmän domstol och eventuellt i sista hand bringas under HD:s prövning.

Kommittén erinrar om att riksdagen i skrivelse 1943 begärde utredning om inrättande av en lönedomstol. Frågan hade då aktualiserats genom statsrevisorernas berättelse över 1942 års granskning (se statsrevisorernas berättelse s. 68 ff, där jämväl en historik över tidigare reformkrav återfinnes). Statsrevisorerna tillstyrkte i mycket bestämda ordalag inrättande av en särskild lönedomstol, som skulle handlägga frågor om tillämpning av anställningsvillkor för stats- och en del kommunaltjänstemän (: »De önskemål beträffande en särskild lönedomstol, åt vilka revisorerna i det föregående givit uttryck, äro av den allmänna vikt och betydelse att revisorerna anse, att omedelbara åtgärder för ernående av en reform efter i huvudsak ovan angivna riktlinjer böra vidtagas.»). Av de myndigheter, som hördes över revisionsberättelsen, ställde sig endast kammarrätten avvisande. Kammarrätten framhöll bl. a., att det icke förelåge liknande skäl för att tillskapa en lönedomstol, som på sin tid motiverade att AD inrättades (se statsrevisorernas berättelse 1942 del II s. 47). Vidare påpekades, att någon garanti för att rättskipningen skulle bli snabbare i lönedomstolen än i kammarrätten icke kunde lämnas samt att det antal mål, som kunde flyttas över från kammarrätten till den nya domstolen vore alltför obetydligt för att motivera dess tillskapande. Slutligen framhöll kammarrätten även bl. a., att om några ändringar i fråga om den dömande instansens sammansättning och proceduren ansåges erforderliga, sådana reformer borde kunna genomföras inom det beståendes huvudram, d. v. s. utan att målen flyttades från kammarrätten. — En viss tvekan om det berättigade i att skapa en ny specialdomstol för lönemålens avgörande har även kommit till uttryck vid en av professor Herlitz verkställd förberedande undersökning om förvaltningsförfarandet (SOU 1946: 69 s. 179).[1]

Enligt kommitténs mening måste frågan anses ha kommit i ett alldeles nytt läge i och med att kommittén föreslår, att för stats- och kommunaltjänstemän skola få upprättas kollektivavtal. Om dylika avtal på detta område komma till stånd utan att några särskilda regler ges beträffande avgörandet av lönemålen, måste nämligen följden bli att AD blir enda behörigt

[1] Jfr å andra sidan Lundevall i FT 1947 s. 9 f.

forum beträffande tolkningen av kollektivavtalen. Detta skulle medföra, att vi till alla tidigare fora finge ytterligare ett. Ty i vart fall med nuvarande principer för behörigheten kan AD endast upptaga kollektivavtalstvister (i huvudsak) men däremot icke tvister, som härflyta ur icke kollektivavtalsreglerade anställningsavtal och icke heller tvister i den mån de icke regleras av kollektivavtal.[1] Sådana individuella rättstvister måste emellertid på förevarande område bli vanliga, dels därför att det åtminstone för den närmaste framtiden ter sig som ganska ovisst, huruvida fullständiga kollektivavtal av någon större omfattning för stats- och kommunaltjänstemän komma att upprättas, och dels därför att det fortfarande lär komma att finnas oorganiserade offentliga tjänstemän, vilka icke bli bundna av kollektivavtalet som sådant (om ock av samma villkor). Splittringen i fråga om domstolskompetensen skulle alltså öka i stället för att minska, om AD utan särskilda regler beträffande de individuella rättstvisterna bleve behörig att pröva kollektivavtalstvister berörande stats- och kommunaltjänstemän. Det bör därjämte påpekas, att någon nämnvärd ökad tillströmning av mål till AD icke lär kunna tillåtas utan att domstolen indelas på avdelningar, vilket lär medföra komplikationer i åtskilliga hänseenden.

Härtill kommer, att domstolsförfarande ingår som ett nödvändigt led i kommitténs förslag angående disciplinstraffrätten (ovan s. 158 och 161).

Även bortsett från vad nu anförts föreligga emellertid mycket starka skäl för att i detta sammanhang söka råda bot på splittringen i fråga om domstolsvägarna för tjänstemannamålen. En synpunkt som härvidlag uppenbarligen icke kan lämnas å sido är, huruvida icke det allt närmare sambandet mellan anställningsvillkor i statlig och kommunal tjänst motiverar, att samma domstolsordning tillämpas. — Man skulle måhända då kunna tänka sig att med slopande av alla specialfora begagna det allmänna domstolsväsendet. Detta skulle onekligen ligga i linje med vissa tendenser inom modern processlagstiftning (exempelvis krigsdomstolarnas avskaffande). Kommittén kan dock icke värja sig för det intrycket, att det måste vara alltför opraktiskt att låta kanske ca 150 domstolar i första instans pröva tolkningsfrågor, som hänföra sig till ett och samma riksavtal eller ett och samma avlöningsreglemente. — Skall man välja bland övriga nu befintliga domstolar, kan man fråga sig, om icke kammarrätten (eller en avdelning av denna) — med nuvarande organisation eller med vissa smärre justeringar — skulle lämpa sig väl som tjänstedomstol. Kanske främst av historiska skäl bär det dock i viss mån emot att förlägga avgörandet av kommunala mål (tvist mellan kommunal tjänsteman och vederbörande kommun) till kammarrätten. Disciplinmålen ligga icke heller särskilt väl till för kammar-

---

[1] Jfr uttalande av kommittén angående privatanställda i SOU 1935:18 s. 27 och 1935:59 s. 109.

rätten. Proceduren i tjänstemannamål skall i princip vara muntlig med verklig partsförhandling i enlighet med nya rättegångsbalkens grundsatser. Det ifrågasättes, om en sådan processform på ett naturligt sätt låter inpassa sig i det förfarande, som hittills praktiserats i kammarrätten. Därtill kommer, att domstolen skall vara anpassad för att kunna upptaga även kollektivavtalsmål; och prövningen av dessa mål bör — sedan man haft så gynnsamma erfarenheter av AD:s verksamhet — helst förläggas till en domstol av samma typ som AD. En sådan domstol lär knappast kunna inordnas inom kammarrättens ram.

Givet är att samlandet av alla tjänstemannamål till en för hela riket gemensam domstol kommer att i viss mån medföra ökat besvär och större kostnader för parter, ombud och vittnen. Det är dock att märka, att svårigheterna härutinnan delvis mildras, om man tillåter, att vissa mål avgöras på handlingarna. I övrigt är det kommitténs uppfattning, att fördelarna i form av snabbare, enhetligare och icke minst — med hänsyn till det i princip muntliga förfarandet — säkrare rättskipning skall visa sig väl uppväga nackdelarna.

En fråga av viss betydelse i sammanhanget är emellertid även, vilken arbetsbörda som kommer att åvila en nyinrättad tjänstedomstol respektive hur många mål som kommer att frångå andra domstolar, därest en tjänstedomstol inrättas. Frågans senare led är relativt enkelt att besvara. Av utredning som tillhandahållits kommittén från kammarrätten framgår att antalet avgjorda lönemål (inklusive anmärkningsmål avseende löner) i genomsnitt under åren 1947—1949 utgjort ca 650 per år. Antalet av RegR avgjorda mål avseende prästers, kyrkobetjäntes och folkskollärares löner utgör 5 à 10 om året. I övrigt handlägger RegR ett och annat ströfall av mål om kommunalanställdas löner och ett litet antal mål om disciplinär bestraffning (under de fem sista åren i medeltal 25 à 30 om året). För RegR:s vidkommande spelar alltså inrättandet av en tjänstedomstol praktiskt taget ingen roll. Vad däremot kammarrätten angår skulle upprättandet av en särskild tjänstedomstol komma att innebära en minskning av arbetsbördan, motsvarande ungefär en avdelnings arbete. I personal räknat betyder det 5 ledamöter (kammarrättsråd och/eller assessorer), 1 fiskal och 2 à 3 skrivbiträden.

Däremot är det betydligt vanskligare att komma med någon prognos rörande en blivande tjänstedomstols arbetsbörda. Här tillkomma nämligen en rad svårbedömbara moment, såsom inverkan av att det är organisation och icke enskild tjänsteman som är part i kollektivavtalsmål, betydelsen av förhandlingar mellan parterna för att förlika tvisterna, möjligheten av förenkling i regleringen av anställningsvillkoren genom att dessa få det tidsbundna kollektivavtalets i stället för avlöningsreglementets form o. s. v. Kommittén vågar sig därför icke på att göra någon uppskattning av en eventuell tjänstedomstols arbetsbörda. Kommittén finner emellertid sannolikt, att arbetsbör-

dan blir något större än AD:s.[1] Å andra sidan måste man räkna med att antalet mål blir högst väsentligt mycket mindre än de 650 à 700 tjänstemannamål, vilka för närvarande enligt vad ovan sagts årligen handläggas av RegR och kammarrätten.

När kommittén med ledning av sålunda anförda synpunkter haft att avgöra, vilken organisation som bör förordas, har strävan efter enhetlighet och önskan att få en domstol efter AD:s mönster framstått såsom avgörande motiv för kommitténs förslag att en särskild fristående tjänstedomstol skall inrättas. I fråga om sammansättning och förfarande har denna domstol kopierats på AD, med den skillnaden likväl att vid TD en mera summarisk skriftlig process skall kunna begagnas under vissa förutsättningar. Denna processform är huvudsakligen avsedd för bagatellmål. Modifikationen har synts nödvändig med hänsyn till den mångfald dylika mål som säkerligen kommer att handläggas vid denna domstol till följd av den vid jämförelse med den privata arbetsmarknaden mera detaljerade reglering av anställningsförhållandena, som föreligger här och säkerligen kommer att bestå i fortsättningen. Beträffande domstolens kompetens föreslås den avvikelsen i förhållande till ADL, att TD skall upptaga och avgöra icke endast kollektivavtalsmål utan även andra tvister, som härflyta ur offentlig tjänstemans anställningsförhållande, ävensom disciplinmål. Beträffande skälen härtill hänvisas till den föregående framställningen. Inom sitt område skall TD vara ensam behörig. Allmän domstols, kammarrättens och länsstyrelses befattning med lönemål (och kammarrättens med vissa anmärkningsmål) skall alltså upphöra liksom RegR:s upptagande av löne- och disciplinmål. Med hänsyn till vad ovan anförts om ovissheten i fråga om TD:s arbetsbörda torde domstolens organisation — i vad gäller sekreterare och annan biträdespersonal, lokaler, antalet sammanträdesdagar o. s. v. — få göras så smidig, att den möjliggör anpassning till skiftande förhållanden. Kommitténs förslag innebär vidare, att under vissa förutsättningar enklare mål skola kunna avgöras på handlingarna. Kommittén har därvid utgått från att även vid dessa måls avdömande domstolen skall ha den vanliga sammansättningen med (i regel) 7 domare. Det är dock icke uteslutet, att det kan visa sig vara tillräckligt med ett mindre antal ledamöter. Man får med andra ord här liksom vid AD:s tillkomst pröva sig fram till lämpliga anordningar.

TD:s behörighet ger i vissa hänseenden upphov till svårigheter. En äm-

---

[1] Av AD avdömdes under åren 1947—1949 i genomsnitt 82 mål om året. Under vissa tidigare år har dock domstolen med i huvudsak samma organisation avgjort närmare 200 mål om året. Det må dock anmärkas, att därvid icke, såsom numera regelmässigt sker, tillämpades muntlig förberedelse, vilken är mera arbetskrävande än den skriftliga. Målens svårighetsgrad torde ock undan för undan ha ökat. I sistnämnt hänseende lära kammarrättens avlöningsmål icke kunna jämföras med de vid AD handlagda målen.

bets- eller tjänsteman, som har statlig medelsförvaltning om hand — en s. k. redogörare — anses enligt gällande rätt ansvara för riktigheten av beslut om utbetalning; och detta även om vårdslöshet icke ligger honom till last. Om principerna för detta redogöraransvar hänvisas till 1945 års folkskolesakkunnigas betänkande med förslag angående förenklat rekvisitions- och granskningsförfarande beträffande vissa statsbidrag till folkskoleväsendet (SOU 1949: 40) s. 22 ff och där anförda källor. Mål mot redogörare om utkrävande av hans ansvar (s. k. anmärkningsmål) handläggas för närvarande i en speciell administrativ process med i regel kammarrätten som sista instans. Tappar redogöraren i anmärkningsmålet, kan han vid allmän domstol söka sitt åter av den till vilken förmånen utgivits (i fortsättningen kallad sakägaren). Nu är det uppenbart, att redogörarens utbetalningsbeslut ofta grundar sig på ett visst ståndpunktstagande vid tolkning av författning, som reglerar avlöning etc. för sakägaren. Bli kollektivavtal i fortsättningen tillåtna, kan utbetalningen på motsvarande sätt komma att grunda sig på en tolkning av kollektivavtalet. Mål mellan kollektivavtalets parter eller mellan kronan och sakägaren avseende identiskt samma tolkningsspörsmål som är uppe i anmärkningsmålet skola emellertid tillhöra TD:s prövning; och då det icke kan vara lämpligt att skilda domstolar handlägga samma spörsmål och kanske komma till olika resultat, böra även här avsedda anmärkningsmå gå till TD. För att undvika två rättegångar om en och samma sak inför domstolen böra därjämte ges regler, som skola möjliggöra för part i anmärkningsmålet att redan i detta mål indraga sakägaren i rättegången. Med hänsyn till redogöraransvarets säregna natur har det synts kommittén rimligt, att kronan i dessa mål i princip skall betala även de enskilda parternas rättegångskostnader (se TL § 31).

Det kan övervägas att tillämpa samma system även för vissa anmärkningsmål, som avse utgivande av statsbidrag till kommun, nämligen när statsbidraget avser lön eller annan förmån till tjänsteman och är beräknat med hänsyn till vad tjänstemannen verkligen äger uppbära, såsom fallet är med folkskollärarlöner. I ett dylikt mål kan ju också uppkomma tvist om tolkningen av författning eller avtal som reglerar själva förmånen. Parterna i denna situation bli kronan — redogöraren — kommunen — tjänstemannen. Här kompliceras emellertid spörsmålet med hänsyn därtill, att om redogöraren, i stället för att betala ut beloppet och riskera en anmärkning, vägrat utbetalning, mål avseende kommunens besvär över detta beslut (statsbidragsmål) fullföljes i annan ordning (till RegR). Även utgången av dessa statsbidragsmål kan uppenbarligen bero på avgörandet av samma tolkningsfråga, som skulle förelegat till bedömande i anmärkningsmålet eller som i tvist mellan vederbörande kommun och dess tjänsteman (eller mellan kollektivavtalets parter) skulle kunnat komma upp vid TD. Det kan dock knappast vara en tanke på att förlägga fullföljden av statsbidragsmål till TD. Med

hänsyn härtill och då det årliga antalet av till kammarrätten fullföljda anmärkningsmål avseende statsbidrag av här avsedd natur är helt obetydligt (ett eller annat tiotal) synas övervägande skäl tala för att låta dessa anmärkningsmål kvarstanna i den administrativa processen. Det bör dock vara naturligt, att TD:s praxis får prejudicerande verkan i förhållande till dessa statsbidrags- och anmärkningsmål.

Den lösning, vartill kommittén sålunda kommit fram beträffande anmärkningsmålen, är ingalunda invändningsfri. Den torde endast få betraktas som ett provisorium i avbidan på den närmare reglering av redogöraransvaret i dess helhet, som av riksdagen begärts och av Kungl. Maj:t ställts i utsikt. Måhända kan det dock förväntas, att kommitténs förslag i fråga om anmärkningsprocessen skall jämte andra faktorer ytterligare nedbringa anmärkningsmålens antal.

I 11 § första stycket 3. ADL föreskrives, att AD är (exklusivt) behörig i mål, som avse påföljd av förfarande, vilket förmenas strida mot kollektivavtal eller KAL. Enligt kommitténs förslag skall TD träda i AD:s ställe, när fråga är om kollektivavtal för offentliga tjänstemän. Med de lösningar, till vilka kommittén ovan kommit fram beträffande befogenhet att sluta kollektivavtal och möjlighet för de offentliga tjänstemännen att strejka, kan emellertid gränsdragningen mellan TD:s och allmän domstols behörighet på denna punkt ge upphov till vissa svårigheter. Det måste nämligen med kommitténs förslag bli möjligt, att en kollektivavtalsbunden tjänsteman med ämbetsansvar utan att upplösa anställningsförhållandet gör sig skyldig till strejk, som — utom att den sålunda innefattar tjänstefel[1] — även är olovlig i den bemärkelsen att den strider mot kollektivavtalets fredsplikt. Man frågar sig då, huruvida en i anledning av denna brottsliga gärning mot arbetaren riktad skadeståndstalan kan handläggas vid allmän domstol såsom avseende påföljd av tjänstefelet (naturligen i samband med åtal för detta) eller om den måste hänvisas till TD, eftersom det härvidlag ur arbetsrättslig synpunkt är fråga om påföljd av brott mot kollektivavtalet. Spörsmålet får sin särskilda färg därav, att enligt 8 § sista stycket sista punkten KAL skadestånd för åsidosättande av förpliktelse enligt kollektivavtalet ej (såvida icke kollektivavtalsparterna annat avtalat) må ådömas enskild arbetstagare till högre belopp än 200 kronor (den s. k. 200-kronorsregeln). Om det är TD som är behörig, uppkommer alltså fråga, om skadeståndsskyldigheten skall vara begränsad till 200 kronor. Därest kollektivavtal icke gällt, hade någon maximering icke ifrågakommit; skall då den omständigheten, att det här är fråga om både tjänstefel och kollektivavtalsstridig handling, medföra ett mildare bedömande? Det må anmärkas, att redan enligt gällande rätt ett snarlikt fall torde kunna uppkomma, nämligen om i krigstid en kollektivav-

[1] Jfr lagrådets yttrande den 19 juni 1951 över förslag till tjänstepliktslag för sjukhuspersonal, intaget i prop. 1951: 212 s. 12 ff.

talsbunden arbetare vid exempelvis en ammunitionsfabrik gör sig skyldig till krigsförräderi (27 kap. 1 § SL) genom kollektivavtalsstridig strejk.

Enligt kommitténs mening ligger lösningen av detta problem däri, att det här är fråga om olika skadeståndsgrundande kvalifikationer hos en och samma gärning. Skadeståndsskyldighet föreligger således dels för brott mot strafflagen och dels för brott mot kollektivavtalet. Gälla för de olika skadeståndsanspråken skilda regler beträffande skadeståndets beräkning, behörig domstol för talans väckande o. s. v., torde varje sålunda tillämpligt komplex av regler få bli normerande för det anspråk, till vilket regelkomplexet hänför sig. Detta betyder med andra ord, att den tjänsteman, som enligt det ovan anförda exemplet genom att strejka dels överträtt sin tjänsteplikt och dels brutit mot kollektivavtalet, kan åläggas skadeståndsskyldighet såväl vid allmän domstol (vanligen i ett brottmål) utan maximering av skadeståndsbeloppet som ock av TD till ett belopp av i regel högst 200 kronor.[1]

En likartad situation uppkommer med kommitténs förslag, därest en kollektivavtalsbunden offentlig tjänsteman, som icke är underkastad ämbetsansvar, utan att ha bragt anställningen till upphörande skulle göra sig skyldig till en arbetsnedläggelse, som därjämte strider mot kollektivavtalets fredsplikt. För kollektivavtalsbrottet är denne tjänsteman enligt KAL underkastad skadeståndsskyldighet som — om icke annat överenskommits mellan kollektivavtalets parter — är maximerad till 200 kronor. För brott mot det enskilda arbetsavtalet föreligger däremot skadeståndsskyldighet utan begränsning enligt allmänna skadeståndsrättsliga grundsatser (jfr 22 § TL). I detta fall skall emellertid skadestånd i båda hänseendena utdömas av TD, och någon konkurrens mellan olika domstolar uppkommer således icke. — Även till denna situation torde vissa paralleller kunna återfinnas i gällande rätt.[2]

Dessa resultat kunna synas stötande. Fall där skadestånd på detta sätt kommer att åläggas för samma gärning ur skilda synpunkter måste emellertid med nödvändighet bli mycket sällsynta i praktiken. Med hänsyn härtill har det synts kommittén obehövligt att i detta sammanhang — isolerat för offentliga tjänstemän — föreslå någon ändring i principer, som enligt vad kommittén ovan anfört redan lära vara införlivade med gällande rätt.

Det torde icke vara uteslutet, att samma eller liknande anställningsvillkor kunna förekomma för offentliga tjänstemän och för statens eller kommunernas arbetare. Med hänsyn härtill kan en viss risk föreligga för att mål avseende tolkningsspörsmål, som äro identiskt lika eller i vart fall nära påminna om varandra, hänskjutas till både AD och TD. Kommittén utgår från att i dylika fall samarbete mellan de båda domstolarna åvägabringas.

---

[1] Jfr Bergström: Arbetsrättsliga spörsmål I, 1950, s. 34 f och S. Petrén i SvJT 1949 s. 248.
[2] Jfr Conradi i SvJT 1951 s. 65 ff.

VI. Kommitténs förslag. Speciell motivering

A. Tjänstemannalagen

Inledande bestämmelser

1 §.

Uttrycket »staten» såsom beteckning för Kungl. Maj:t och Kronan som arbetsgivare återfinnes exempelvis i 25 kap. 11 § SL, 1937 års kungörelse om förhandlingsrätt för statstjänstemän och 1 § Saar. Med statens tjänstemän avses även riksdagens och dess verks tjänstemän, se första stycket andra punkten.

Vad i lagen avses med »kommun» definieras i andra stycket. Definitionen är hämtad från 1940 års lag om förhandlingsrätt för kommunala tjänstemän. Beträffande innebörden kan hänvisas till prop. 1940: 4 s. 18 f och 33 samt Westman: Lagen om förhandlingsrätt för kommunala tjänstemän, 1943, s. 13 ff. Med kommun avses alltså alla kommunala förvaltningsenheter i vidsträckt mening. Hit höra skoldistrikt, fattigvårdssamhällen och tingshusbyggnadsskyldige. Hur tjänstemän hos skogsvårdsstyrelserna skola behandlas kan måhända vara tveksamt (jfr ordalagen i 9 § kungl. förordningen 30 maj 1941 angående skogsvårdsstyrelser och Sundberg, Kommunalrätt, allmänna delen, 1947, s. 43). Skogsvårdsstyrelsernas tjänstemän ha emellertid erhållit förhandlingsrätt enligt 1940 års lag. I fråga om hushållningssällskapens tjänstemän se nedan. En ansökan om förhandlingsrätt för dem enligt 1940 års lag vilar hos socialstyrelsen.

Uppmärksamheten fästes på att för närvarande finnas vissa verksamhetsområden, där staten — i regel i samband med statsbidrags beviljande — utövar ett dominerande inflytande på lönesättningen för där anställda tjänstemän utan att likväl formellt stå som arbetsgivare. I den mån arbetsgivaren är kommun har kommittén genom en specialregel i 4 § tredje stycket FFL försökt att komma ifrån vissa svårigheter i förhandlingsrättshänseende, som kunna uppkomma för sådana tjänstemän. Det torde emellertid bli nödvändigt att taga under särskilt övervägande, om icke specialregler i fråga om förhandlingsrätt, kollektivavtal och strejkrätt erfordras även för andra grupper av hithörande tjänstemän, exempelvis lärare vid folkhögskolor, som drivas av stiftelser eller andra privata arbetsgivare, samt hushållningssällskapens tjänstemän, vilka sannolikt varken äro att anse som stats-

tjänstemän eller kommunaltjänstemän (jfr Sundberg i StvT 1941 s. 209 ff samt prop. 1944: 172 s. 20 överst).

Vilket organ som i olika förekommande fall skall äga företräda kommunen eller besluta å dess vägnar avgöres icke av TL. Grundläggande bestämmelser härom återfinnas i kommunallagarna, men därjämte påträffas föreskrifter i detta hänseende i en mängd specialförfattningar. Det bör observeras, att efter delegation från representativt eller administrativt kommunalt organ eller på grund av direkt föreskrift i lag eller författning även en verkschef kan vara behörig; jfr Westman a. a. s. 15.

TL är icke tillämplig på tjänstemän hos statliga eller kommunala bolag.

I fråga om vilka tjänster inom statsförvaltningen som skola upptagas på tjänsteförteckningen utgår kommittén från att ordinarie, extra ordinarie och extra tjänster skola medtagas; hur man skall förfara med aspiranttjänsterna får övervägas. Det måste observeras, att de nuvarande tjänstebenämningarna icke alltid äro tillräckligt entydiga för att utesluta sammanblandning med beteckningar för arbetare. Som exempel kan tagas »hantverkare» vid statens skolor tillhörande barna- och ungdomsvården (femte huvudtiteln) eller »gårdskarl» vid statens veterinärmedicinska anstalt (nionde huvudtiteln) eller »sömmerska» eller »väverska» vid statens sinnessjukhus (elfte huvudtiteln). I dylika fall är det icke uteslutet, att tjänstemän och arbetare med samma benämningar kunna gå sida vid sida i arbetet och fullgöra i stort sett samma arbetsuppgifter. Emellertid lär det ändock i praktiken bli möjligt att klart skilja dem åt ur synpunkten av vem som skall räknas som tjänsteman och vem som arbetare (med hänsyn till strejkrätt, hänförlighet under skilda kollektivavtal, disciplinstraffrätt, TD:s behörighet o. s. v.). Av 5 § TL framgår nämligen, att tjänstemannen anställes med begagnande av vissa uppräknade anställningsformer. *Dessa beteckningar på anställningsformer böra i statlig och kommunal förvaltning icke ifrågakomma vid annan anställning än tillsättning av offentlig tjänst.* Därigenom undvikes sammanblandning med arbetare. Den person, som är exempelvis väverska vid ett visst sinnessjukhus och *innehar konstitutorial eller förordnande* på sin befattning (eller är *förordnad* att uppehålla tjänsten), är alltså offentlig tjänsteman i motsats till arbeterskan, som i regel endast har muntligt anställningsavtal.

När uttrycket »myndighet» användes i TL, avses därmed, om icke annat uttryckligen angivits, icke blott statlig myndighet utan även kommunal nämnd eller styrelse, drätselkammare, förvaltningsutskott m. fl. sådana kommunala administrativa organ. Bestämmelser i TL som här åsyftas återfinnas bl. a. i 8 § (sista ledet), 13—17 §§, 21 § och 23 §. »Myndighet» syftar däremot i TL — i motsats till vad som är fallet beträffande 1940 års förhandlingslag; se denna lags 1 § — aldrig på den beslutande församlingen; denna faller under uttrycket »kommun». En sådan terminologi torde stå i bättre

överensstämmelse med den allmänt vedertagna än 1940 års lags; jfr Westman a. a. s. 14.

Rättsställningen för sådana arbetstagare, som närmast ha tjänstemans (och icke arbetares) ställning men likväl icke äro upptagna i tjänsteförteckning — man tänker här exempelvis på vissa anställda, som stå på gränsen till uppdragstagare, eller på en del tillfälligt anställda befattningshavare, kontraktsanställda (utom militärt manskap) i statstjänst o. d. — blir i åtskilliga hänseenden oviss. Med hänsyn till de ändringar, som av kommittén föreslås i FFL, komma dessa anställda att erhålla förenings- och förhandlingsrätt enligt sagda lag. Av förhandlingsrätten får anses följa, att kollektivavtal kunna slutas för deras räkning (jfr AD 1939 nr 7). Huruvida emellertid förhandlingsrätt och rätt till kollektivavtal skola föreligga beträffande alla frågor, eller om till äventyrs spörsmål angående antagande, entledigande, arbetsåligganden och arbetsledningen på grund av offentligrättsliga grundsatser eller förhållandenas natur måste undantagas får anses vara en öppen fråga. Vad strejkrätten angår måste de som äro underkastade ämbetsansvar — förefintligheten av sådant ansvar beror ju på åliggandenas art och icke på anställningens karaktär; se ovan s. 32 ff — antagas vara förhindrade att nedlägga arbetet utan att bringa anställningen till upphörande; för övriga kan bundenheten av anställningsavtalet tänkas medföra strejkhinder (jfr ovan s. 45), men rättsläget är oklart. Disciplinbestämmelserna i TL äro givetvis icke tillämpliga på här ifrågavarande befattningshavare, men dessa bestämmelser eller liknande kunna göras till led i anställningsavtalet för dem och därigenom bli bindande. TD är icke behörigt forum. Slutas kollektivavtal för anställda av nu avsett slag, höra frågor om tolkning av kollektivavtalet under AD; i övrigt skola tvister rörande deras anställningsförhållande upptagas av allmän domstol.

På åtskilliga ställen i fortsättningen av lagen (se 4—7, 10, 17 och 19 §§) användas uttrycken »statstjänst» respektive »kommunal tjänst». Därmed åsyftas endast sådana statliga eller kommunala tjänster, som upptagits i tjänsteförteckningen. Detta har kommittén ansett framgå tillräckligt tydligt av sammanhanget utan att behöva använda de möjligen logiskt riktigare men tunga och fula uttrycksformerna »offentlig statstjänst» respektive »offentlig kommunal tjänst».

2 §.

Såsom representanter för arbetsgivarsidan i förhållande till riksdagens och dess verks tjänstemän kunna tänkas åtskilliga organ:

bankofullmäktige
riksgäldsfullmäktige
delegerade för riksdagens verk
kanslideputerade

kamrarnas talmän eller
bankoutskottet (annat utskott).

För närvarande utövas förhandlingsrätten gentemot ifrågavarande personal, när det gäller riksdagens tjänstemän av kanslideputerade och när det gäller verkens tjänstemän av vederbörande verksstyrelse (resp. av ombud utsedda av delegerade för riksdagens verk); se härom bankoutskottets utlåtande 1938: 57. Kommittén avser icke att föreslå någon ändring härutinnan.

Prästernas rättsställning är oklar. I 2 § första stycket TL har med verkan för denna lag föreskrivits, att de skola anses likställda med statstjänstemän. — Om tillsättning av prästerliga tjänster stadgas i lag 7 december 1934 om tillsättning av prästerliga tjänster, kungl. förordning 30 maj 1759 om biskops- och superintendentsval m. fl. författningar.

3 §.

TL:s bestämmelser äro i allmänhet tvingande. Vissa regler äro emellertid av dispositiv natur. Dessa uppräknas i 3 §. När avtal äro tillåtna, avses både kollektivavtal och individuella avtal.

Tjänstetillsättning

4 §.

Bestämmelsen i andra stycket är subsidiär i förhållande till annan lag eller författning. Som exempel kan nämnas, att frågan vem som skall tillsätta viss tjänst är särskilt reglerad inom byggnadsnämnds, hälsovårdsnämnds och fattigvårdsstyrelses verksamhetsområden (13 § byggnadsstadgan, 4 och 39 §§ hälsovårdsstadgan och 20 § fattigvårdslagen). Om innebörden av uttrycket »kommun» se ovan vid 1 §.

5 §.

Förordnande tills vidare å statstjänst innefattar förordnande för ordinarie, extra ordinarie och extra befattningshavare samt för aspiranter, allt givetvis under förutsättning att vederbörande tjänst är uppförd i tjänsteförteckningen.

Bestämmelserna i andra stycket äro subsidiära i förhållande till annan lag eller författning. Därigenom lämnas utrymme för att bibehålla exempelvis polisreglementets »ständigt förordnande» (se 17 § i reglementet) och folkskolestadgans skydd för lärare mot förflyttning annat än under vissa givna betingelser (23 § i stadgan). Om innebörden av begreppet »kommun» se ovan vid 1 §.

Av 19 § 4 mom. följer, att oavsättlighet kan tillkomma en offentlig tjänsteman även på grund av avtal.

6 §.

Arbetsgivaren ensam fastställer villkor för erhållande av anställning utan förhandlings- och avtalsrätt för personalen; jfr 3 § och ovan s. 139. »Överläggningar» i dessa frågor böra dock anses vara naturliga. De partiellt arbetsföras problem böra kunna tillgodoses inom ramen för uttrycket »hälsotillstånd».

Kommun äger icke föreskriva kompetensvillkor, när annat stadgats i särskild lag eller författning. Exempel på en sådan specialregel utgör 25 § 1 mom. sjukhusstadgan, som anger kompetensvillkor för erhållande av underläkartjänst vid sjukhus. Bestämmelser om kompetensvillkor för polismän återfinnas i 23 och 24 §§ polisreglementet. Om innebörden av uttrycket »kommun» se ovan vid 1 §.

Det torde vara mycket tveksamt,[1] i vad mån bestämmelsen i andra stycket — som närmast aktualiserats av en protokollsanteckning till 6 § i gällande normaltjänstereglemente för städernas ordinarie befattningshavare; jfr huvudavtal innehållande allmänna bestämmelser för de statliga kommunikationsverkens arbetare § 1 mom. 2 samt kommunalarbetaravtalets allmänna bestämmelser § 2 mom. 4 — låter, i vart fall för högre statstjänstemäns vidkommande, förena sig med 28 § RF, där förtjänst och skicklighet anges som enda antagnings- och befordringsgrunder.

7 §.

Att ansökningstiden »bör» vara minst 20 dagar utesluter icke, att i undantagsfall kortare ansökningstid kan ifrågakomma (såvitt icke hinder möter däremot på grund av avtal).

Beträffande andra stycket se ovan s. 156 f.

Om innebörden av uttrycket »kommun» se ovan vid 1 §. Kommun kan icke bestämma, att ledigförklaring må underlåtas, när bestämmelser beträffande ledigförklaring meddelats i särskild lag eller författning, såsom skett exempelvis genom 22 § polisreglementet, 19 § 1 mom. d) folkskolestadgan eller 25 § 3 mom. sjukhusstadgan.

8 §.

Här avses tillsättningsakter av myndighet eller kommun; således icke fall när Kungl. Maj:t tillsätter tjänst.

Bestämmelsen är tvingande och avsedd att upphäva vad som till äventyrs må finnas däremot stridande i annan lag eller författning; se promulgationsbestämmelserna.

Om innebörden av begreppet »kommun» se ovan vid 1 §.

---

[1] Jfr JO:s ämbetsberättelse 1950 s. 87 ff.

9 §.

Uttrycket »den som tillsätter tjänsten» torde icke kunna vålla några större tillämpningssvårigheter. Om tillsättning av kommunal tjänst enligt gällande lag eller författning skall i en eller annan form bekräftas av statlig myndighet — såsom fallet är beträffande brandchef (5 § brandlagen), kommunalborgmästare (2 § lagen om kommunalborgmästare) eller stadsläkare (46 § allmänna läkarinstruktionen) — utfärdas tillsättningshandlingen av den statliga myndigheten. Om däremot statlig myndighet medverkar på ett tidigare stadium — i regel genom upprättande av förslag e. d. (exempelvis enligt 19 § 6 mom. folkskolestadgan eller 25 § sjukhusstadgan) — under det att det slutliga tillsättningsbeslutet fattas av kommunalt organ, är det sistnämnda organ som skall utfärda tillsättningshandlingen.

Tjänsteåligganden m. m.

10 §.

Uttrycken »arbetets ledning och fördelning» och »tjänstemans åligganden» torde i regel beteckna olika sidor av samma bundenhetsförhållande. Någon gång — t. ex. i fråga om bostadsband — lär det dock kunna vålla tvekan, om en viss skyldighet för arbetstagaren motsvaras av en i arbetsledningen ingående rätt för arbetsgivaren. Å andra sidan torde man kunna finna ett eller annat moment i anställningsförhållandet, som väl faller under arbetsledningen men knappast under arbetstagares åligganden. Därför ha båda bestämningarna medtagits.

Om »bisyssla» och »bostadsband» se ovan s. 157.

Bestämmelser om skyldighet för rektor och lärare vid högre kommunal skola och för folkskolans lärare att mottaga tjänstebostad finnas f. n. i 38 § Saar under särskilda bestämmelser resp. i folkskolans avlöningsreglemente, SFS 1948: 437, § 26.

Bestämmelser, hörande till arbetsledningen eller tjänstemans åligganden, kunna för det kommunala området finnas intagna i särskilda författningar. I så fall skola dessa särskilda bestämmelser gälla. Här må hänvisas exempelvis till 18 § sjukhuslagen om underläkares rätt till bisyssla.

Avtal må icke slutas om hithörande frågor (se 3 §). Huruvida arbetsgivaren ensidigt får vidtaga ändring i en redan anställd tjänstemans åligganden lär emellertid i viss mån få bli beroende av om tjänstemannen kan anses tillförsäkrad ett visst rättsläge på grund av reglemente eller vad vid tjänstens tillsättande förekommit eller på grund av tjänstens natur. Statstjänsteman är nu enligt 10 § Saar underkastad de tjänstgöringsföreskrifter, som meddelas i instruktion, arbetsordning eller annan författning eller som eljest må gälla. Uppenbarligen kan när som helst ensidigt ske en ändring i sådana föreskrifter. Statstjänsteman är ock, där särskilt tjänstgöringsområde är för

hans tjänst bestämt, pliktig underkasta sig omreglering av nämnda område. Begreppet »arbetstid» i andra stycket innefattar jämväl tid för jour- och beredskapstjänst; se ovan s. 157. Beträffande förbud mot avtal om rätten till arbetstagares uppfinningar hänvisas till lagen 18 juni 1949 § 6 första stycket och § 7 andra stycket.

11 §.

Beträffande innebörden av här lämnade föreskrifter hänvisas till SOU 1939: 19 särskilt s. 76 ff ävensom till 1938 års huvudavtal mellan SAF och LO kap. IV § 9 tredje stycket med ovan s. 57 omnämnda kommentarer. Se vidare ovan s. 166 f.

Tjänstefel

De i 12—18 §§ meddelade bestämmelserna avses även på det kommunala området skola upphäva vad i äldre lag eller författning finnes häremot stridande; detta framgår av TL:s promulgationsbestämmelser. Härigenom upphävas alltså exempelvis de föreskrifter om disciplinstraff, som förekomma i de statliga verkens instruktioner, och vidare folkskoleförfattningarnas och polisförfattningarnas bestämmelser om disciplinstraff för befattningshavare. — 12—18 §§ må icke åsidosättas genom avtal. Därigenom sättas de kommunala tjänstereglementenas disciplinbestämmelser ur kraft.

12 §.

Uppräkningen av de befattningshavare, vilka icke få bestraffas i administrativ ordning, ansluter nära till gällande rätt; jfr ovan s. 81. Efter byråchef har dock tillagts »därmed jämställd eller högre befattningshavare». Det får från fall till fall i instruktionsväg avgöras, vilka befattningshavare som här skola ifrågakomma. I stort sett måste vid den jämförelse, som föranledes härav, lönegradsplaceringen få anses vara avgörande. På en eller annan punkt torde dock en jämkning vara motiverad. Sålunda lär kunna ifrågasättas om icke stiftssekreterare — liksom nu (jfr instruktionen för domkapitlen SFS 1937: 7 § 29) — även i fortsättningen bör vara undantagen från bestraffning i administrativ ordning. I förhållande till gällande rätt innebär kommitténs förslag vidare den skillnaden, att andra statliga föredragande än ledamöter och byråchefer skola kunna straffas i disciplinär ordning; härutinnan överensstämmer kommitténs förslag med utkastet till verksstadga, se SOU 1951: 12 s. 42 f.

Forum privilegiatum för ämbetsmän i straffprocessuellt hänseende finnes endast beträffande självständiga ämbetsbrott, däremot icke för andra brott, som tillika innefatta åsidosättande av tjänsteplikt, t. ex. förskingring i tjänsten (se 25 kap. 5 och 12 §§ SL samt prop. 1948: 80 s. 322 ff och 344).

13 §.

Här avses icke endast sådana tjänstemän, som falla under 25 kap. SL, utan även alla andra offentliga tjänstemän, således även biträdeskategorierna. Brottsbeskrivningen ansluter till 25 kap. 4 § SL. Men därutöver har tillagts ytterligare en gärning: »uppträder han (d. v. s. tjänstemannen) eljest så, att han skadar det anseende, som innehavaren av befattningen bör äga». De sålunda begagnade ordalagen ha hämtats från 25 kap. 7 § SL. Gärningen kan begås såväl i som utom tjänsten. Förslaget i denna del innebär i sak ingen nyhet; motsvarande bestämmelser ha tidigare gällt för statstjänstemän enligt instruktionerna för de statliga verken och för kommunala tjänstemän enligt särskilda författningar eller av kommunerna antagna reglementen. Befogenheten att bestraffa tjänsteman på den grund att han skadat det anseende innehavaren av befattningen bör äga måste emellertid med hänsyn till att bestraffningen lätteligen framstår som ett ingrepp i privatlivet begagnas med viss försiktighet. Det är nödvändigt att härvidlag fästa avseende vid tjänstens art.

Andra grunder för entledigande som form av bestraffning få icke uppställas. Beträffande statens eller kommuns rätt att entlediga offentlig tjänsteman i andra fall än när åtgärden utgör bestraffning gäller 19 §. Offentlig tjänsteman förordnad på viss tid har enligt vad där stadgas rätt att kvarstå i tjänsten så länge förordnandet varar och offentlig tjänsteman förordnad tills vidare har rätt att vid entledigande åtnjuta uppsägningstid. Dessa bestämmelser få icke åsidosättas genom avtal; jfr 3 §. En sådan föreskrift som den i 10 § 1 mom. andra stycket tjänstereglementet för Stockholms stads kommunalstyrelse förekommande, att tjänsteman, som på grund av sitt uppträdande icke kan väntas tillförlitligen fullgöra sin tjänsteplikt mot staden, kan entledigas (utan uppsägning), blir med hänsyn härtill i fortsättningen icke gällande. Se härom även ovan s. 76 och 125. — Vidare försvinner möjligheten att i statstjänst begagna »olämplighet» som grund för att entlediga icke ordinarie befattningshavare i disciplinär ordning.

Ej heller få andra reaktionsformer än de här omnämnda: varning, mistning av lön och avskedande förekomma. Bruket att begagna »erinran» eller »föreställning» med mer eller mindre klart definierad rättslig verkan måste alltså upphöra.

Bestraffningsrätt tillkommer den myndighet, varunder tjänstemannen lyder. Enär fullmäktige eller annan beslutande kommunal församling icke kan anses vara myndighet (jfr ovan vid 1 §), blir följden att — även om en kommunal tjänsteman tillsatts av sådan församling — bestraffningsmakten, om icke annat särskilt föreskrivits (se i det följande), utövas av den kommunala nämnd eller styrelse, varunder tjänstemannen lyder. Som exempel kan nämnas, att en kommunalkamrer i en landskommun får anses lyda under kommunalnämnden i bestraffningshänseende, även om han tillsatts

av fullmäktige. I tveksamma fall avgör Kungl. Maj:t respektive beträffande kommunal tjänst vederbörande kommun (därest icke annat föreskrivits i lag eller författning), under vilken myndighet en tjänsteman lyder i nu ifrågavarande avseende. Som exempel kan nämnas, att om ingen ändring sker i 29 § sjukhusstadgan, genom vad där föreskrivits får anses vara avgjort, att det är medicinalstyrelsen som utövar disciplinär bestraffningsrätt över underläkare vid kommunalt sjukhus. — Beträffande polisen förutsättes, att Kungl. Maj:t genom ändring av polisreglementet eller på annat sätt uppdrager åt länsstyrelsen att utöva den disciplinära bestraffningsmakten; se ovan s. 161.

Hinder kan icke anses möta att bibehålla den hittillsvarande anordningen vid statens järnvägar med distriktskollegier och, om så befinnes lämpligt, fullföljd till järnvägsstyrelsen innan målet får föras vidare till TD. Det får nämligen i princip anses vara en intern sak på arbetsgivarsidan att — inom ramen för lagens uttryck: »den myndighet varunder han lyder» — bestämma, av vilket organ bestraffningsrätten skall utövas. Det väsentliga ur TL:s synpunkt är, att det slutligen å arbetsgivarsidan skall föreligga ett auktoritativt beslut, uttryckande arbetsgivarens ståndpunkt i bestraffningsfrågan, vilket beslut skall kunna klandras vid TD.

Myndigheten har fri valrätt mellan att bestraffa själv eller överlämna ärendet till åtal. Undantag gäller blott beträffande dels fullmaktshavare, när skiljande från tjänsten anses skola ifrågakomma, och dels enligt sakens natur befattningshavare, som icke äro underkastade ämbetsansvar. Till ledning för myndighetens val mellan att själv bestraffa eller låta åtala kan i viss mån tjäna uppräkningen i 22 § militära rättegångslagen. Åtal synes sålunda böra ske, när gärningen förtjänar frihetsstraff, när myndigheten icke själv kan åstadkomma nöjaktig utredning och i allmänhet när enskild målsägande finnes.

15 §.

Tillfälle skall beredas tjänstemannen att bli hörd före disciplinärendets avgörande. Däremot är det icke oundgängligen erforderligt, att han verkligen höres, även om detta endast undantagsvis synes kunna underlåtas.

Försvararen behöver icke ha samma kvalifikationer som offentlig försvarare enligt 21 kap. 5 § RB. Som försvarare kan alltså begagnas ombudsman i personalorganisationen. Det torde emellertid ligga i sakens natur, att myndigheten äger avvisa försvarare, som befinnes icke skickad för uppdraget; jfr 12 kap. 2—6 §§ RB.

16 §.

De begagnade ordalagen (»svårare beskaffenhet», »eljest för brott, som kan medföra frihetstraff») visa, att det måste vara fråga om allvarliga förseelser för att avstängning skall få tillgripas. Ett uppträdande, som skadar det

anseende innehavaren av befattningen bör äga, torde understundom med hänsyn till särskilda föreskrifter eller tjänstens art vara att betrakta som överträdelse av tjänsteplikt (jfr förslaget till verksstadga SOU 1951: 12 s. 44 samt prop. 1948: 94 s. 40); bedömes detta tjänstefel vara av svårare beskaffenhet, bör i konsekvens härmed avstängning kunna ske.

I regel torde avstängning icke kunna tillgripas utan åtalsanmälan. Det naturliga tillvägagångssättet blir då att besluta om anmälan till åtal och samtidigt avstänga vederbörande från tjänstgöring. Varar polisundersökningen längre tid än 30 dagar, får beslut om fortsatt avstängning övervägas. Resulterar polisundersökningen icke i åtal, bör myndigheten omedelbart taga ställning till om åtgärden skall bestå (jfr tredje punkten). Ett skäl att i sådant fall bibehålla avstängningen kan vara, att sannolika skäl tala för att myndighetens beslut kommer att gå ut på avskedande men att någon del av utredningen ännu icke är klar.

Om i något fall avstängningsbeslut skulle meddelas, utan att ärendet remitteras till åtal, lär tjänstemannen böra omedelbart återinsättas i tjänst, så snart myndigheten kommer till klarhet över att han icke skall avskedas.

Avstängning är icke i något fall obligatorisk.

Talan mot avstängningsbeslut må icke fullföljas i annan ordning eller under andra förutsättningar än som anges i denna §. Detta betyder, att avstängningsbeslutet kan överklagas först när åklagare väckt talan. Avstänges tjänsteman, som icke är underkastad ämbetsansvar, blir han alltså överhuvud aldrig i tillfälle att överklaga beslutet. Emellertid synes nackdelen härav vara ganska begränsad, eftersom det i sådant fall mycket snart måste visa sig, om förutsättningar för avstängningens bibehållande äro för handen. Det må ock anmärkas, att frågan huruvida avstängning varit påkallad eller icke alltid kan dragas under JO:s, MO:s eller JK:s prövning.

Bestämmelserna i denna § ha icke avseende å avstängning, som sker exempelvis på den grund att vederbörande tjänsteman av sjukdom e. d. är oförmögen att sköta sin tjänst. TL lägger alltså icke hinder i vägen för utfärdande av särskilda bestämmelser härom.

Huruvida lön skall utgå under avstängning är i princip en avtalsfråga, vartill ställning icke tagits i förevarande sammanhang i vidare mån än som framgår av andra stycket. Uttrycket frikänd får här fattas i vidsträckt mening, så att därunder inbegripes jämväl det fall att myndigheten (när åtal icke skett) ej finner skäl till bestraffning.

Anställningens upphörande utan samband med tjänstefel

19 §.

1 mom. Beträffande uttrycket »den som äger tillsätta offentlig tjänst» se 9 §.

»Uppsägning» och »avsked» ha här ställts vid sidan av varandra, varvid med »avsked» avsetts att beteckna ett åtgörande från arbetsgivarens sida, varigenom anställningen bringas att upphöra vid annan tidpunkt än den då vederbörligen bestämd uppsägningstid går till ända. Med hänsyn till vad i 4 mom. stadgas måste sådana fall bli sällsynta. Som exempel må dock anföras, att en fullmaktshavare eller en konstituerad befattningshavare avses skola beviljas *avsked* vid pensionering; brandchef avskedas ock enligt 5 § sista stycket brandlagen och kommunalborgmästare enligt 3 § sista stycket lagen om kommunalborgmästare.

Beträffande kommunal tjänst gäller 19 § 1 mom. första punkten endast såvitt icke avvikande bestämmelser meddelats genom annan lag eller författning; se andra punkten. Exempel på en dylik avvikande reglering lämnar folkskolestadgan i 30 § 1 mom. jämfört med 21 § 1 mom., varav framgår att kyrkostämma väljer men skolråd avskedar ordinarie lärare i skoldistrikt, där lagen om skolstyrelse i vissa kommuner icke är tillämplig.

2 mom. Här konstateras endast vad som enligt gällande rätt är innebörden av fullmakt och konstitutorial; se s. 67 ff.

3 mom. Angående uttrycket »begränsad anställningstid» se 5 § första stycket.

Termen »bör» i andra punkten har begagnats för att markera, att underlåtenhet att lämna här avsett meddelande icke utövar någon inverkan på själva anställningsförhållandets bestånd. — Vad som skall krävas för att meddelandet skall anses lämnat »i god tid» får avgöras från fall till fall. Enär syftet är att bereda vederbörande tjänsteman möjlighet att skaffa sig annan anställning, torde i regel minst så lång tid böra iakttagas som skulle motsvara en skälig uppsägningstid, därest tjänstemannen i stället varit anställd tills vidare. I allmänhet torde en tidrymd av 3 à 6 månader vara rimlig.

4 mom. Begagnandet av uttrycket »förordnad tills vidare» medför, att även ordinarie tillsvidareförordnad statstjänsteman har rätt att åtnjuta uppsägningstid. Rätten får icke inskränkas genom avtal; se 3 §. Däremot må avtal slutas om uppsägningstidens längd samt om vissa inskränkningar i rätten att säga upp.

På grund av vad i 1 mom. andra punkten föreskrivits kommer 4 mom. icke att gälla beträffande kommunala verksamhetsområden, för vilka meddelats avvikande bestämmelser. Ovan vid 1 mom. har redan hänvisats till 5 § brandlagen, varav framgår att brandchef m. fl. — vare sig tjänsten tillsatts på viss tid eller med förordnande tills vidare; båda anställningsformerna förekomma i praxis — kan entledigas av länsstyrelsen (utan uppsägning) på grund av visad olämplighet. Exempel på andra avvikande bestämmelser — i vissa fall till befattningshavarens förmån, i andra till hans nackdel — lämna 18 och 20 §§ polisreglementet.

Om verkan av avtal angående företrädesrätt att bibehålla anställning vid arbetsbrist se ovan s. 156. — Förebilder till avtal om inskränkning i kommuns uppsägningsrätt finnas i normaltjänstereglementet för städernas ordinarie befattningshavare § 6 andra stycket och i tjänstereglementet för Stockholms stads kommunalstyrelse § 11 mom. 2.

5 mom. Vad som skall anses ligga i begreppet »skälig tid» får bedömas från fall till fall. En tid av mellan en vecka och 14 dagar torde i regel vara lämplig och tillräcklig. Det är att observera, att själva uppsägningsbeslutet icke får fattas utan att tillfälle att bli hörd beretts tjänstemannen. Ett förbiseende på denna punkt lär kunna leda till att beslutet såsom icke tillkommet i laga ordning efter besvär med stöd av de besvärsregler, som i varje särskilt fall stå till buds, förklaras vara utan verkan, jfr vad som anföres nedan vid 24 §.

Syftet med den överläggning, som åsyftas i andra punkten, är att realistiskt undersöka förutsättningarna för uppsägningen. Jfr det speciella förhandlingsförfarande som skapats på den privata arbetsmarknaden genom 1946 års avtal mellan SAF och LO om företagsnämnder §§ 7, 8 och 29. Överläggningar av här avsett slag torde bl. a. kunna ifrågakomma, när uppsägning skett på grund av förment olämplighet och organisationen anser sig kunna påvisa, att myndighetens ståndpunktstagande vilar på oriktiga premisser.

20 §.

1 mom. Om »begränsad anställningstid» se 5 §. Om uttrycket »i god tid» se 19 § 3 mom. Syftet är här, att myndigheten skall få tid på sig att återbesätta tjänsten. Rimligen synes böra iakttagas ungefär samma tid som skulle gälla, därest myndigheten å sin sida icke ville meddela förnyat förordnande.

2 mom. Uttrycket »Annan offentlig tjänsteman än i 1 mom. sägs» innefattar även fullmaktshavare, konstituerade befattningshavare och tillsvidareförordnade ordinarie statstjänstemän ävensom ordinarie folkskollärare. Att dessa sålunda erhållit uppsägningsrätt är en betydelsefull nyhet; jfr ovan s. 161.

Synpunkter av betydelse för tolkningen av uttrycket »viktigt samhällsintresse» återfinnas i den nothinska s. k. mammututredningen och i kommentarerna till 1938 års huvudavtal; jfr ovan s. 53 och 57. Se vidare 1918 års norska tjänstemannalag § 27 andra stycket och 1947 års norska bojkottlag § 2 under c. där motsvarande uttryckssätt begagnas.

21 §.

Om begreppet »myndighet» se ovan vid 1 §. »Den myndighet, varunder tjänsten hör» behöver icke sammanfalla med det organ som tillsatt tjänsten. Ordinarie folkskollärartjänst i skoldistrikt, som icke faller under lagen om skolstyrelse i vissa kommuner, får anses höra under skolråd, ehuru tillsätt-

ningen sker på kyrkostämma (jfr ovan vid 19 § 1 mom.). Kommunalborgmästartjänst torde närmast få anses höra under drätselkammare, fastän förordnande å tjänsten meddelas av länsstyrelsen.

Myndigheten är skyldig att utfärda ifrågavarande intyg närhelst det begäres, alltså även utan sammanhang med uppsägning eller eljest förestående upphörande av anställningsförhållandet. Detta torde innebära en nyhet i förhållande till gällande rätt. Regeln har motiverats med att tjänstemannen kan behöva ett arbetsbetyg för att under hand höra sig för om ny anställning. Skall anställningen upphöra, kan tjänstemannen begära, att anledningen till upphörandet skall anges i intyget. Försummelse från vederbörande myndighets sida i fråga om utfärdande av intyg eller i fråga om dess innehåll kan påtalas vid TD; jfr NJA 1931 s. 367; AD 1946 nr 34. Se vidare SOU 1935: 18 s. 187 ff.

Stridsåtgärder

22 §.

Offentlig tjänsteman kan icke nedlägga arbetet på annat sätt än genom att bringa anställningsförhållandet till upphörande. Också sympatistrejk faller under strejkförbudet. Med strejk avses även partiell arbetsnedläggelse, t. ex. vägran att utföra övertidsarbete, som arbetsgivaren äger rätt att beordra. Jfr härom ovan s. 117.

Överträdelse av strejkförbudet är att betrakta som tjänstefel vilket kan medföra påföljd enligt 13 § TL eller, för den som är underkastad ämbetsansvar, straff efter 25 kap. SL. Dessutom kan den felande tjänstemannen ådraga sig skadeståndsskyldighet.

Offentlig tjänsteman, vilken är anställd tills vidare, har rätt att lämna anställningen efter uppsägning; se 12 § 2 mom. Uppsägning (massuppsägning) av anställningsavtal kan dock vara otillåten, om uppsägningen står i strid med fredsplikt enligt ingånget kollektivavtal. Härvidlag regleras påföljderna av kollektivavtalslagen. Om vissa kollisioner mellan olika skadeståndsgrundande omständigheter se ovan s. 173 f.

23 §.

Om innebörden av begreppet stridsåtgärd kan hänvisas exempelvis till Schmidt a. a. s. 167—174.

Skadeståndsskyldigheten åvilar såväl förening av arbetstagare som enskilda arbetstagare, vilka brutit mot förbudet. Härvid åsyftas icke endast — vilket kanske vid första påseendet legat närmast till hands, när man här har att göra med en tjänstemannalag — tjänstemannaorganisationer resp. tjänstemän utan även arbetarorganisationer resp. arbetare. Några exempel på stridsåtgärder vidtagna av arbetarorganisation (arbetare) i strid mot för-

budet skola anföras. Det är förbjudet för en arbetarorganisation, med paragrafens avfattning enligt alt. 1, att proklamera strejk eller blockad för att förmå Kungl. Maj:t eller kommun att föra över vissa arbetstagare från tjänstemanna- till arbetaranställning eller för att hindra Kungl. Maj:t eller kommun att föra över vissa arbetstagare från arbetar- till tjänstemannaställning. Det är vidare — med paragrafen avfattad enligt alt. 1 eller alt. 2 — förbjudet för enskilda arbetare anställda hos stat eller kommun att strejka för att förmå statlig eller kommunal myndighet att avskeda en för arbetarna misshaglig förman. Det är slutligen enligt alla tre alternativen förbjudet även för arbetare att gripa till stridsåtgärd för att förmå Kungl. Maj:t eller myndighet eller kommun att besätta offentlig tjänst med viss person eller icke besätta tjänsten med viss person. — Behörig domstol för skadeståndstalans prövning är TD; se 24 § första stycket b). Att gärning som faller under 23 § TL i vissa situationer därjämte torde kunna vara straffbar som förgripelse mot tjänsteman enligt 10 kap. 2 § SL; därom se ovan s. 162 ff; jfr även vad å s. 173 f anförts om kollision mellan olika skadeståndsgrundande omständigheter, av vilka en är brottslig gärning.

I fråga om alternativen 1 och 2 må följande tilläggas.

Huruvida uppsägning eller avskedande är att betrakta som stridsåtgärd — första stycket sista punkten — beror främst på dess syfte. Åtgärden skall ha haft ett påtrycknings- eller hämndsyfte; se Schmidt a. a. s. 170. — Av KAL framgår, att arbetstagarorganisation, som är bunden av fredsplikt till följd av kollektivavtal, icke får gripa till stridsåtgärd enbart på den grund att motparten i avtalet brutit mot sin fredsplikt (exempelvis — för att få en parallell till här avsedda fall — genom uppsägning eller avskedande som är att betrakta som lockout). Organisationen måste först utverka domstolens förklaring, att organisationen är löst från fredsplikten (7 § sista stycket KAL). Det är att observera, att någon dylik begränsning i stridsmöjligheterna icke gäller enligt ifrågavarande punkt i TL. Icke kollektivavtalsbunden organisation, som finner att en statlig eller kommunal myndighet gjort sig skyldig till stridsåtgärd genom att avskeda eller uppsäga tjänsteman, äger således å sin sida utan domstols förklaring tillgripa stridsåtgärd som svar härå, givetvis dock vid äventyr av skadeståndsskyldighet för den händelse organisationen skulle ha felbedömt arten av motpartens åtgärd.

Tjänstedomstol

24 §.

Avfattningen av första stycket a) motsvarar ordalagen i 11 § första stycket ADL.

I motsats till vad fallet är beträffande AD skall TD, såsom framgår av vad i första stycket d) TL sägs, upptaga även individuella rättstvister här-

flytande ur offentlig tjänstemans anställningsförhållande. Sådana tvister kunna vara grundade antingen på avtal eller på lag. Tvister som grunda sig på lag äro exempelvis sådana som avse skyldighet att underkasta sig bostadsband (10 § första stycket TL) eller fråga om innehållet i arbetsbetyg (21 § TL). Till TD hör också på grund av vad nu sagts mål om semesterrätt för offentlig tjänsteman, oavsett om semesterlagen är tillämplig på anställningsförhållandet eller icke (av 1 § semesterlagen framgår, att sagda lag icke äger tillämpning å statliga befattningshavare, för vilka gälla särskilda bestämmelser om semester). Regleras arbetsavtalet av kollektivavtal, skall enligt 26 § andra stycket semesterlagen, jämfört med 24 § tredje stycket TL ävensom sista stycket i promulgationsbestämmelserna till TL, målet handläggas såsom kollektivavtalsmål. Därvid skola gälla de särskilda regler om partsställningen m. m., som upptagits i 12—14 §§ ADL. På motsvarande sätt handläggas vissa andra mål, för vilka gälla särskilda bestämmelser, nämligen mål om föreningsrätt samt om avskedande i anledning av värnpliktstjänstgöring, äktenskap eller havandeskap m. m. ävensom mål om överträdelse av 42 § arbetarskyddslagen (se härom vidare nedan i anslutning till tredje stycket i lagtexten).

I fråga om mål, som avses i 24 § första stycket d) TL och icke falla under sådana specialregler som nu nämnts, gälla däremot vanliga regler om partsställningen. Organisation äger således i dessa mål icke någon legal behörighet att företräda part.

I fråga om 11 § ADL har begagnandet av uttrycket »tvisten» ansetts medföra, att käromål, däri kravet (vid målets anhängiggörande) är ostridigt, icke skall upptagas till prövning av AD. Motsvarande avses skola gälla även för TD:s vidkommande. För ostridiga krav har den särskilda lagen 10 juli 1947 om betalningsföreläggande för vissa fordringar på arbetslön ställts till förfogande. Den blir på grund av sista stycket i TL:s promulgationsbestämmelser tillämplig även i förhållande till TD.

Den omständigheten, att föremålet för talan i 24 § första stycket TL genomgående betecknats som tvist, har vidare avsetts skola medföra, att frågor, som endast röra huruvida visst beslut tillkommit i laga ordning eller eljest är formellt riktigt, icke skola dragas under TD:s prövning utan överklagas med begagnande av det administrativa besvärsinstitut, som i varje särskilt fall står till buds. Jfr promulgationsbestämmelserna till TL, tredje stycket, där det föreskrives, att dylika besvärsmöjligheter skola vara avskurna, när fullföljd må ske till TD (men icke i andra fall). Beträffande disciplinmål framgår motsvarande uppdelning direkt av 14 § andra stycket TL.

Kommittén förutsätter, att beträffande det statliga verksamhetsområdet vidtagas sådana anordningar på arbetsgivarsidan, att både kollektivavtals- och andra tvister i regel på ett eller annat sätt bringas under vederbörande

centrala ämbetsverks (eller länsstyrelses) prövning, innan målet hänskjutes till TD (jfr ovan s. 129 och 183).

Följande verk äro utrustade med specialrevision: generalpoststyrelsen, telegrafstyrelsen, järnvägsstyrelsen, vattenfallsstyrelsen, försvarets civilförvaltning, generaltullstyrelsen, domänstyrelsen, lantbruksstyrelsen, medicinalstyrelsen, bostadsstyrelsen (enligt sin instruktion; icke i praktiken) och arbetsmarknadsstyrelsen. Därjämte har kammarrätten specialrevision beträffande bl. a. löneutbetalning till den egna personalen.

Tredje stycket bör läsas i samband med fjärde stycket i promulgationsbestämmelserna till TL. Vid denna jämförelse framgår, att vissa mål, som upptagas av AD enligt särskild lagstiftning, i stället skola upptagas av TD, när fråga är om kollektivavtal eller förenings- eller förhandlingsrätt för offentliga tjänstemän. De särskilda lagföreskrifter, som här åsyftas, äro följande: 6 § lagen 28 maj 1920 om medling i arbetstvister, 25 och 29 §§ FFL, 7 § lagen 14 oktober 1939 om förbud mot arbetstagares avskedande med anledning av värnpliktstjänstgöring m. m., 26 § semesterlagen, 6 § lagen 21 december 1945 om förbud mot arbetstagares avskedande i anledning av äktenskap eller havandeskap m. m. samt 44 § arbetarskyddslagen.

27 §.

Med de offentliga tjänstemännens huvudorganisationer avses f. n. sammanslutningar av riksomfattande förbund, såsom LO, SACO, SR och TCO.

28 §.

Vad som föreskrives i 5—10 §§ ADL skall i tillämpliga delar gälla även beträffande TD. Det ligger i sakens natur, att 10 § första stycket andra punkten ADL icke kan vinna tillämpning med avseende å TD.

Andra punkten har tillagts, därför att eljest — såsom en jämförelse mellan 30 § första stycket andra ledet TL och 10 § sista stycket ADL ger vid handen — TD vid måls avgörande utan huvudförhandling skulle vara behörig med blott ordföranden tillstädes i rätten, vilket icke ansetts vara lämpligt.

29 §.

I disciplinmål och vid prövning av individuella rättstvister, däri talan föres antingen på grundval av det enskilda tjänsteavtalet eller direkt med stöd av bestämmelse i TL eller annan lag eller författning, gälla icke de särskilda behörighetsreglerna i 13 § ADL.[1] Emellertid kan tjänsteman i sådana mål ändock erhålla biträde inför domstolen av sin organisation genom att anlita ombudsman eller annan funktionär i organisationen såsom rättegångsombud eller rättegångsbiträde.

---

[1] Utom i speciella fall: mål om föreningsrätt, semesterrätt, vissa avskedanden m. m.; se ovan beträffande 24 § tredje stycket.

30 §.

Även om huvudförhandling icke äger rum, må mål icke företagas till avgörande annat än in pleno; se 28 § in fine. När mål avgöres på handlingarna, torde föredragning av tjänsteman hos domstolen i allmänhet böra äga rum.

Beslut att mål skall avgöras utan huvudförhandling fattas av ordföranden; se 10 § sista stycket första punkten ADL, jämförd med 28 § första punkten TL.

31 §.

Vilka anmärkningsmål som skola fullföljas till TD framgår av 24 § andra stycket.

Rätten att draga in sakägaren i processen tillkommer redogöraren eller kronan, oavsett vem av dem som besvärat sig i anmärkningsmålet.

Hänvisningen till 52 kap. RB innebär bl. a., *att* kommunikation av besvären skall äga rum för att ändring skall kunna ske och i övrigt när så befinnes lämpligt, *att* ytterligare skriftväxling kan påbjudas *samt att* muntligt förhör kan äga rum. Målet avgöres genom slutligt beslut.

TL:s promulgationsbestämmelser

Beträffande de två sista styckena hänvisas till vad ovan vid 24 § anförts. Kommittén vill i detta sammanhang blott ånyo understryka, att avsikten har varit, att endast en fullföljdsväg i varje särskilt fall skall kunna begagnas. Mål avseende materiell prövning av offentlig tjänstemans anställningsvillkor eller rörande disciplinär bestraffning skola sålunda anhängiggöras vid TD. Göres däremot gällande, att myndighets beslut i sådan fråga icke tillkommit i formellt riktig ordning, skola de administrativa besvärsmöjligheter, som i varje särskilt fall må stå till buds, användas.

B. Lagen om ändring i FFL

4 §.

Angående här avsedd medverkan från Kungl. Maj:ts eller statsmyndighets sida vid bestämmande av anställningsvillkoren för kommunaltjänstemän hänvisas till s. 000 ff. Det bör observeras, att underställningsförfarande är undantaget. Den begränsning som ligger i uttrycket »i den utsträckning som påkallas därav» syftar till att understryka det i och för sig självklara förhållandet, att förhandlingen med det statliga organet icke kan avse andra frågor än sådana, med vilka detta organ har att taga befattning. Som exempel kan nämnas, att förhandlingsrätt för folkskollärare gentemot det centrala statliga förhandlingsorganet må utövas när det gäller folkskolans av-

löningsreglemente och måhända även vid ändringar i boställsordningen — försåvitt icke fråga härom upptages av fackdepartementet — men däremot icke beträffande tillämpningen av boställsordningen.

8 §.

Det må erinras om att huvudorganisation i detta sammanhang icke betyder »topporganisation» utan ungefärligen detsamma som »förbund» i motsats till »fackförening»; se ALU 1936: 58 s. 52.

C. Lagen om medling i arbetstvister

1 §.

Uttrycket »förhållandet mellan staten och offentliga tjänstemän, å vilka TL äger tillämpning», har valts för att markera, att här avses icke endast alla moment av anställningsförhållandet mellan staten och statstjänstemännen — lagen är alltså överhuvud icke tillämplig beträffande statens offentliga tjänstemän — utan även *förhandlingsförhållandet* mellan staten (statsmyndighet) och vissa kommunaltjänstemän; jfr vad ovan sagts vid 4 § FFL. Om vissa härvidlag tänkbara medlingssituationer hänvisas till s. 143.

3 a §.

Eftersom lagen överhuvud icke är tillämplig å statens offentliga tjänstemän, har något undantag beträffande dem i vad avser varselplikten icke varit erforderligt.

D. Kungörelsen med föreskrifter angående fullföljd av talan i vissa besvärs- och anmärkningsmål m. m.

1 §.

I och med att TL träder i kraft lär TD komma att övertaga praktiskt taget alla mål, som avses i denna §. Några små grupper av hithörande mål komma dock att falla utanför TD:s behörighet, nämligen bl. a. mål om arbetarpensioner samt avlönings- och anmärkningsmål, vilka gälla statstjänstemän som till äventyrs icke komma att upptagas i tjänsteförteckning. Kommittén har icke funnit någon anledning att bibehålla kammarrätten som specialdomstol för dessa mål utan föreslår, att desamma i fortsättningen skola fullföljas med administrativa besvär i vanlig ordning, med Kungl. Maj:t som sista instans.

VII. Kostnadsberäkningar

1) Kommittén har (ovan s. 127) räknat med att civildepartementet måste utbyggas för att kunna möta de krav på förhandlingsverksamheten som kommitténs förslag ställer. Det är emellertid omöjligt att på detta stadium närmare precisera, vilken organisation departementet bör få och hur lokalbehovet skall kunna tillgodoses. Frågan om kostnaderna på denna punkt måste därför lämnas öppen. Kommittén vill emellertid framhålla, att fordringarna på förhandlingsmöjligheter med det centrala statliga organet undan för undan stiga, alldeles oavsett om kommitténs förslag genomföres eller icke. Hela kostnaden för departementets utbyggnad bör därför rätteligen icke belasta kommitténs förslag.

2) Enligt vad kommittén förordar (ovan s. 143) skall det statliga förlikningsmannaväsendet ställas till förfogande för förhandlingsverksamheten mellan kommunerna och deras tjänstemän. Detta aktualiserar vissa redan tidigare framförda krav på förlikningsmannaväsendets utbyggnad (jfr det ovan s. 142 noten omnämnda betänkandet). Kommittén vill därför understödja önskemålet, att i detta sammanhang medel ställas till förfogande för ersättning åt ytterligare två förlikningsmän. Årskostnaden härför torde röra sig om ca 14 000 kronor.

3) Med utgångspunkt från kostnaderna för AD torde man kunna räkna med att de löpande kostnaderna för TD för närvarande komma att utgöra ca 130 000 kronor om året. Emellertid bör beaktas, att genom kommitténs förslag angående TD:s inrättande en division av kammarrätten kan friställas för andra ändamål (eller indragas).[1] Det bör understrykas, att kommitténs beräkningar i denna del bygga på antagandet, att till följd av övergång till kollektivavtalssystem, effektivt bedrivna tvisteförhandlingar o. d. antalet mål icke skall bli större än att TD kan klara sig med en sessionsdag i veckan; jfr ovan s. 170 f. — Så tillkomma engångskostnader för lokaler, möbler o. d. med belopp, som icke kan närmare anges. Det torde emellertid icke vara omöjligt, att TD kan få dela sessionslokal med AD.

[1] Årskostnaden för en kammarrättsdivision torde utgöra ca 145 000 kronor.

VIII. Reservation av herr Törngren

På grund av kommitténs sammansättning har dess arbete av naturliga skäl inriktats på att såvitt möjligt nå fram till enhällighet. Kommitténs förslag bör sålunda uppfattas som ett kompromissresultat. När jag nu anser mig böra anmäla en från kommitténs förslag i vissa delar avvikande mening, betyder detta alltså icke, att kommittéförslaget i övrigt enligt min uppfattning är i allo tillfredsställande. Jag har emellertid icke trott den allmänna opinionen vara mogen för den mera genomgripande omdaning av de offentligt anställdas rätt till stridsåtgärder som de särpräglade förhållandena på denna del av arbetsmarknaden motivera.

Det väsentliga syftet för kommitténs arbete har enligt min uppfattning varit att söka skapa förutsättningar för *arbetsfred* inom det arbetsområde kommittén haft att behandla. Dit får anses syfta bl. a. kommitténs förslag att öppna möjlighet att sluta kollektivavtal för offentliga tjänstemän, varmed enligt kollektivavtalslagen skulle följa fredsplikt under avtalsperioden. Man vet emellertid ej i vilken utsträckning kollektivavtal verkligen skulle komma att slutas. Det är exempelvis ingalunda givet, att det nu på det kommunala området vanliga bruket att begagna »rekommendationer» och »förhandlingsöverenskommelser» kommer att överges, även om kommitténs förslag skulle genomföras. Dylika rekommendationer och överenskommelser lära icke heller med kommitténs förslag bli att anse som verkliga kollektivavtal, åtföljda av fredsplikt. På det kommunala området har kommittén dessutom ej kunnat prestera någon motsvarighet till det statliga lönenämndsförfarandet. Det synes vara mycket ovisst om en sådan motsvarighet skall kunna åstadkommas avtalsvägen; även om kollektivavtal slutes, föreligger därför avsevärd risk för att arbetsfreden kan rubbas under avtalsperioden på grund av intressetvister av här ifrågavarande art. Vidare kvarstår, även om en förhandling resulterar i ett regelrätt kollektivavtal, risken för att arbetsfreden rubbas av sympatiåtgärder. Det är högeligen ovisst, om det skall befinnas möjligt att, i överensstämmelse med kommitténs rekommendation, avtalsvägen få till stånd en »absolut fredsplikt» på detta område efter mönster av vissa avtal med svenska kommunalarbetareförbundet och statstjänarkartellen. Slutligen är att märka att kommittén, ehuru den räknar med lagstiftning såsom yttersta medel att undvika åsidosättande av viktiga samhällsintressen, icke velat förorda någon beredskapslagstiftning i

detta syfte. Man måste på grund härav räkna med att den återhållande verkan på parterna, som risken för lagstiftning innebär, icke kommer att kunna göra sig gällande annat än i konflikter som gälla ett mera betydande antal arbetstagare. Risken för att den omfattande lagstiftningsapparaten skall mobiliseras i andra fall får anses tämligen ringa. Även en konflikt, som gäller ett fåtal arbetstagare, kan emellertid för dem som beröras av dess verkningar, t. ex. invånarna i en kommun, vara fullt ut lika samhällsvådlig som en större konflikt. Det oaktat komma sålunda med kommitténs ståndpunkt dessa smärre, huvudsakligen till kommunerna lokaliserade konflikter i verkligheten säkerligen att utspelas under andra betingelser än övriga konflikter på detta område.

Mot bakgrunden av det ovan anförda är det av särskild betydelse, att kommittéförslaget lämnar öppet för personalorganisationerna att såsom stridsmedel använda *anställningsblockaden*. Den fördel, som beredes dem genom att, ehuru strejk i egentlig mening förbjudes, organiserad uppsägning (skillnaden är väsentligen terminologisk, se ovan s. 43) erkännes såsom lagligt stridsmedel — t. o. m. i form av »punktuppsägning» — blir därigenom ytterligare markerad. Såsom kommittén har anfört blir blockaden särskilt verksam beträffande tjänster, som kunna karakteriseras som nyckelpositioner. Att blockaden tillåtes gynnar därför särskilt de personalgrupper, som inneha sådana nyckelpositioner, och kan befaras motverka dessa gruppers intresse av att ingå kollektivavtal. Självfallet befinna sig kommunerna regelmässigt i ett mer utsatt läge än staten beträffande möjligheterna att motstå en blockad. Det är att märka, att en anställningsblockad som självständigt stridsmedel icke behöver kosta personalorganisationen ett enda öre i konfliktunderstöd; organisationen har endast att vänta, tills olägenheterna av att en vakant tjänst icke kan återbesättas bli så stora, att kommunen nödgas ge vika för de framställda kraven. Vidare måste erinras om de praktiskt taget obegränsade möjligheter som finnas för en personalorganisation att hopkoppla olika förhandlingsfrågor och att sålunda såsom villkor för blockadens upphävande uppställa krav, som icke alls beröra den blockerade tjänsten.

Såsom kommittén anfört, skulle ett blockadförbud självfallet i viss utsträckning kunna kringgås och i vart fall medföra bevissvårigheter. Dessa olägenheter ha emellertid ej hindrat, att man i Norge genomfört en lagstiftning med förbud mot blockader. Enligt min mening hade kommittén — trots bevissvårigheterna — bort föreslå förbud mot anställningsblockad för att klart markera lagstiftarens reaktion mot sådana stridsåtgärder. Med en dylik ståndpunkt skulle man visserligen måhända ej ha kommit till rätta med *alla* hemliga blockader. Men man hade åtminstone vunnit, att den organisation som proklamerar en hemlig blockad måste göra detta i klart medvetande om att den är ute på olagliga vägar.

Sammanfattning

1) Kommitténs förslag avser förhandlingsrätt och därmed sammanhängande frågor för stats- och kommunaltjänstemän. Hittills har inom arbetslagstiftningen (förhandlingsrätt, kollektivavtal) det straffrättsliga ämbetsansvaret begagnats såsom kriterium, när det gällt att draga gränsen mellan tjänstemän och arbetare hos stat och kommun. I praktiken har emellertid gränsen mellan dessa kategorier av anställda — markerad dels av organisationsförhållandena och dels av anställningsformen enligt löneplan eller enligt kollektivavtal — kommit att dragas efter andra synpunkter. Kommittén har velat anknyta till denna utveckling. Kommittén föreslår, att för statsförvaltningen och för varje särskild kommun skall finnas en tjänsteförteckning och att de som upptagits på tjänsteförteckningen skola anses som offentliga tjänstemän, underkastade de särskilda regler som kommitténs förslag innefattar. Staten respektive kommun skall själv äga bestämma, vilka tjänster som skola uppföras på tjänsteförteckningen, men det förutsättes, att detta icke sker utan samråd med personalorganisationerna (s. 154).

2) Stats- och kommunaltjänstemän böra åtnjuta samma förhandlingsrätt som andra anställda. 1937 års kungörelse om förhandlingsrätt för statstjänstemän och 1940 års kommunala förhandlingslag böra alltså upphävas och i stället 1936 års allmänna förenings- och förhandlingsrättslag bli tillämplig för stats- och kommunaltjänstemännen (s. 125).

3) Härav följer, att de nu gällande särskilda bestämmelserna om erkännande av personalorganisation (auktorisation) såsom villkor för förhandlingsrätt samt om skyldighet för statlig eller kommunal myndighet att delge personalorganisationen utkast till ändringar i anställningsvillkoren (delgivningsplikt) böra försvinna (s. 145).

4) Såsom centralt förhandlingsorgan för staten tänker sig kommittén civildepartementet (s. 128).

5) Kommun bör erhålla rätt att åt central organisation uppdraga att å kommunens vägnar träffa bindande uppgörelse om anställningsvillkoren för kommunens anställda (s. 137).

6) Förlikningsmannaväsendet utsträckes till att omfatta jämväl kommunernas tjänstemän men däremot icke statstjänstemännen (s. 143).

7) I den mån staten med något av sina organ medverkar vid bestämmande

av anställningsvillkoren för kommunalt anställda — exempelvis folkskollärare — bör förhandling i den delen kunna upptagas med det statliga organet, dock icke när denna medverkan från statlig sida sker i underställningsförfarande (s. 146).

8) Stats- och kommunaltjänstemän böra få rätt att sluta verkliga kollektivavtal rörande sina anställningsvillkor. Vissa frågor — om antagande och entledigande och om arbetsledningen — böra emellertid i princip falla utanför kollektivavtalsmöjligheten. Dock bör kollektivavtal i vissa hänseenden tillåtas även i dylika frågor: t. ex. beträffande längden av anställningsavtalets uppsägningstid samt beträffande arbetstid och semester (s. 120).

9) När kollektivavtal icke får slutas, bör heller icke förhandling i formell mening tillåtas. Däremot böra i hithörande frågor »överläggningar» mellan myndigheterna och personalorganisationerna kunna upptagas (s. 139).

10) Strejkrätt i vanlig mening — d. v. s. rätt att nedlägga arbetet efter strejkvarsel med bibehållen anställning — bör icke tillerkännas stats- och kommunaltjänstemän. Däremot bör i lag fastslås rätt för alla stats- och kommunaltjänstemän — även fullmaktshavare och konstituerade — att efter uppsägning lämna anställningen. Den enda modifikationen häri bör vara, att Kungl. Maj:t, när viktigt samhällsintresse påkallar detta, skall kunna förlänga uppsägningstiden under någon kortare tid. Skulle trots denna möjlighet risk uppkomma för en öppen konflikt, som hotar viktiga samhällsintressen, räknar kommittén med att i undantagsfall tjänsteplikt kan komma att åläggas. Några i förväg vidtagna åtgärder härför — »beredskapslagstiftning» — vill kommittén emellertid icke förorda (s. 115).

11) Stats- och kommunaltjänstemän böra erhålla lagstadgad rätt till neutralitet i arbetstvister med ungefärligen samma utformning som enligt 1938 års huvudavtal (s. 166).

12) Kommittén föreslår, att det utfärdas en särskild tjänstemannalag, som skall innehålla bestämmelser i åtskilliga av de hänseenden som ovan berörts (s. 154).

13) Tjänstemannalagen skall även innehålla bestämmelser om disciplinstraff för stats- och kommunaltjänstemän. Dessa utformas i huvudsak efter vad nu gäller. Suspension som strafform försvinner emellertid. Talan mot myndighets beslut rörande disciplinär bestraffning skall kunna fullföljas vid den särskilda tjänstedomstol, som kommittén föreslår skola upprättas (jfr nedan under 15). Lagens disciplinbestämmelser avses skola vara uttömmande; de statliga och kommunala instruktionernas och reglementenas bestämmelser om disciplinstraff skola alltså försvinna (s. 157).

14) Kommittén har diskuterat, huruvida det icke borde skapas en särskild — möjligen för hela riket gemensam — instans för överprövning av kommunala (och kanske även statliga) beslut om antagande och befordran av tjänstemän. Kommittén har emellertid stannat för att på denna punkt

icke förorda annan ändring i nu gällande principer än att den kommun som så vill skall få inrätta en besvärsnämnd av den typ, som redan finnes i Stockholm (s. 164).

15) Kommittén föreslår, att en särskild tjänstedomstol skall inrättas. Den skall organiseras på liknande sätt som arbetsdomstolen men i motsats till denna handlägga icke endast kollektivavtalsmål utan alla tvister som beröra stats- och kommunaltjänstemäns anställningsförhållande. Därjämte skall talan mot beslut i disciplinmål fullföljas dit. Detta får till följd, att de allmänna domstolarnas domsrätt i mål om stats- och kommunaltjänstemäns anställningsvillkor försvinner; vidare skall kammarrättens befattning med lönemål (och med lön sammanhängande anmärkningsmål) upphöra liksom regeringsrättens befattning med folkskollärares avlöningsmål och med disciplinmål. Poliskollegierna föreslås skola avskaffas (s. 167).

Statens offentliga utredningar 1951

Systematisk förteckning

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

Allmän lagstiftning. Rättsskipning. Fångvård.

Förslag till naturskyddslag m. m. [5]
Betänkande med förslag till ny ägofredslagstiftning. [20]
Förslag till sjömanslag m. m. [22]
Förslag till lagstiftning om förbud mot bebyggelse m. m. inom vissa strandområden. [40]
Betänkande med förslag till utlänningslag m. m. [42]
Betänkande med förslag till lag om fördelning i vissa fall av kostnader för anordningar i korsning av järnväg och väg m. m. [52]

Statsförfattning. Allmän statsförvaltning.

Principer för dyrortsgrupperingen. [7]
Promemoria med förslag till allmän verksstadga. [12]
Betänkande med förslag till förordning angående upphandling och arbeten för statens behov m. m. [18]
Stats- och kommunaltjänstemäns förhandlingsrätt. [54]

Kommunalförvaltning.

Statens och kommunernas finansväsen.

1944 års allmänna skattekommitté. 5. Betänkande angående studiekostnaders behandling i beskattningshänseende. [13]
Betänkande med förslag rörande utformningen av åtgärder för ökad skattefinansiering av kommunala investeringar. [24]
1949 års skatteutredning. Betänkande angående den statliga direkta beskattningen. [51]

Politi.

Betänkande angående polis- och åklagarväsendets organisation. [8]
SOS. Samhällets olycksfalls- och säkerhetstjänst. [19]
Kejnekommissionens utredning. [21]
Den utomprocessuella rättshjälpen åt mindre bemedlade. [31]
1944 års nykterhetskommitté. 1. Statistiska undersökningar kring alkoholfrågan. [43] 2. Verkan på den mänskliga organismen av maltdrycker med olika alkoholhalt. [44]

Nationalekonomi och socialpolitik.

Statsmakterna och folkhushållningen under den till följd av stormaktskriget 1939 inträdda krisen. Del 10. Tiden juli 1948—juni 1950 jämte sakregister till delarna 1—10. [11]
Daghem och förskolor. Betänkande om barnstugor och barntillsyn. [15]
Statens sjukhusutredning av år 1943. Betänkande 6. Redogörelse för arbetsstudier vid kroppssjukhusens vårdavdelningar m. m. [17] Betänkande 7 angående patient-, personal-, förråds- och medelsredovisningen vid lasarett. [53]
Socialvårdskommitténs betänkande. 18. Utredning och förslag angående begravningshjälpsförsäkring. [23] 19. Utredning och förslag angående yrkesskadeförsäkringslag. [25]
Ekonomiskt långtidsprogram 1951—1955. [30]
Ungdomen möter samhället. Ungdomsvårdskommitténs slutbetänkande. [41]
1950 års folkpensionsrevision. Avdragsregler och bostadstillägg. [45]
Anstaltsvårdades rätt till folkpension m. m. [47]

Hälso- och sjukvård.

Vatten- och avloppsfrågan. [26]
Betänkande angående omorganisation av apoteksväsendet i riket m. m. [34]
Den prekliniska tandläkarutbildningens ordnande. [50]

Allmänt näringsväsen.

Näringslivets lokalisering. [6]
Landsbygdselektrifieringens utbredning år 1950. [14]
Konkurrensbegränsning. Betänkande med förslag till lag om skydd mot samhällsskadlig konkurrensbegränsning. Del 1. [27] Del 2. Bilagor. [28]
Bränsle och kraft. Orientering rörande Sveriges energiförsörjning. [32]

Fast egendom. Jordbruk med binäringar.

Betänkande angående producent- och kontantbidrag till vissa innehavare av mindre jordbruk. [39]

Vattenväsen. Skogsbruk. Bergsbruk.

Industri.

Den svenska byggnadsmaterialmarknaden. Produktion, distribution och prissättning av jord- och stenindustriens material. [35]
Skor. [38]

Handel och sjöfart.

Kommunikationsväsen.

Förhållandet mellan arbetsuppgifter och löneställning vid statens järnvägar. [3]
Sjöfartsförbindelserna mellan Gotland och fastlandet. [10]
Turisttrafiken från utlandet. [49]

Bank-, kredit- och penningväsen.

Försäkringsväsen.

Kyrkoväsen. Undervisningsväsen. Andlig odling i övrigt.

Statligt stöd åt svensk filmproduktion. [1]
Antagningen av medicine studerande m. fl. [4]
1945 års universitetsberedning. 6. Den vetenskapliga publiceringsverksamheten, personal-, institutions- och stipendiefrågor m. m., det akademiska befordringsväsendet. [9]
Filmcensuren. Betänkande 1. [16]
Skolöverstyrelsens organisation. [29]
1946 års kommitté för sjuksköterskeutbildningen. 2. Högre utbildning av sjuksköterskor m. m. 3. Specialutbildning av sjuksköterskor. [33]
Arkiv- och biblioteksfilmning. [36]
Universitetskanslersämbetets uppgifter och organisation m. m. [37]
Betänkande angående skol- och yrkeshem för barn med komplicerad utvecklingshämning. [48]

Försvarsväsen.

Försvarets personaltjänst. 1. [2]
Betänkande med förslag angående flyttning av Stockholms örlogsbas till Stockholms södra skärgård. [46]

Utrikes ärenden. Internationell rätt.

Stockholm 1951
Katalog och Tidskriftstryck
12991