



**National Library
of Sweden**

Denna bok digitaliserades på Kungl. biblioteket år 2012

SOU
1963:51:A

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1963: 51

Civildepartementet



DE OFFENTLIGA TJÄNSTEMÄNNENS FÖRHANDLINGSRÄTT

LAGFÖRSLAG UTARBETADE
INOM CIVILDEPARTEMENTET

Stockholm 1963

STATENS

OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1963

Kronologisk förteckning

1. En teknisk institution inom Stockholms universitet. Svenska Reproduktions AB. 114 s. E.
2. Kommunalförbundens lånerätt. Idun. 44 s. I.
3. Utrikesförvaltningens organisation och personalbehov. Idun. 90 s. U.
4. Administrativ organisation inom utrikesförvaltningen. Idun. 95 s. U.
5. Försvarskostnaderna budgetåren 1963/67. Idun. 130 s. F6.
6. Indelnings- och samarbetsfrågor i Göteborgs- och Malmöområdena. Idun. 212 s. I.
7. Utlännings tillträde till offentlig tjänst. Svenska Reproduktions AB. 43 s. Ju.
8. Preliminär nationalbudget för år 1963. Marcus. IV + 97 s. Fi.
9. Universitetens och högskolornas organisation och förvaltning. Hæggström. 509 s. E.
10. Universitetsväsendets organisation. Hæggström. 190 s. E.
11. Uppehållstillstånd m. m. för utländska studerande. Idun. 54 s. I.
12. Översättning av fördrag angående upprättande av Europeiska ekonomiska gemenskapen och tillhörande dokument. Marcus. 283 s. H.
13. Utbildning av lärare för jordbruk och skogsbruk samt fortbildning av lärare i yrkesämnen. Idun. 269 s. E.
14. Undersökning av taxeringsutfallet. Idun. 155 s. Fi.
15. Vägen genom gymnasiet. Idun. 315 s. E.
16. Sveriges statsskick. Del. 1. Lagförslag. Idun. 206 s. Ju.
17. Sveriges statsskick. Del. 2. Motiv. Idun. 522 s. Ju.
18. Sveriges statsskick. Del 3. Motiv. Förslag till tillricksdagsordning. Idun. 220 s. Ju.
19. Sveriges statsskick. Del 4. Bilagor. Idun. 311 s. Ju.
20. Bärarlönens fördelning, sjöförklaring m. m. Idun. 111 s. Ju.
21. Sjukhus och öppen vård. Idun. 486 s. I.
22. Kraven på gymnasiet. Idun. 367 s. + 12 s. ill. E.
23. Förslag till lag om vissa gemensamhetsanläggningar m. m. Idun. 290 s. Ju.
24. Mentalsjukhusens personalorganisation. Del 1. Intervju- och frekvensundersökningar m. m. Idun. 259 s. I.
25. Papper och annan skrivmateriel. Kihlström. 74 s. H.
26. Religionens betydelse som samhällsfaktor. AB Wilhelmssons Boktryckeri. 211 s. E.
27. Trafikmål. Beckman. 237 s. Ju.
28. Utsökningsrätt II. Norstedt & Söner. 119 s. Ju.
29. Kommunala renhållningsavgifter. Beckman. 81 s. I.
30. Den statliga konsulentverksamheten på socialvårdens område. Beckman. 119 s. S.
31. Försvar och fiskerinäring. Norstedt & Söner. 235 s. F6.
32. Listerlandets ålfisken. Kihlström. 67 s. Jo.
33. Skadestånd I. Norstedt & Söner. 81 s. Ju.
34. U-länder och utbildning. Idun. 201 s. U.
35. Lärare på grundskolans mellanstadium. Idun. 91 s. E.
36. Malmen i Norrbotten. Svenska Reproduktions AB. 150 s. H.
37. Kommersiellt och handelspolitiskt utvecklingsbistånd. Idun. 151 s. U.
38. Arbetsföreläggande. Idun. 97 s. S.
39. Kyrkor och samfund i Sverige. Idun. 308 s. E.
40. Arbetslöshetsförsäkringen. Idun. 248 s. I.
41. Specialutredningar om gymnasiet. Beckman. 318 s. E.
42. Ett nytt gymnasium. Idun. 949 s. E.
43. Läroplan för gymnasiet. Hæggström. 776 s. E.
44. Akademikernas skuldsättning. Utkommer senare.
45. Befolkningsutveckling och näringsliv i Jämtlands län. Idun. 456 s. I.
46. Yrkesmedicinska sjukhusenheter — behov och organisation. Kihlström. 91 s. I.
47. Äldrvårdens läge. Idun. 295 s. + 20 s. ill. S.
48. Bättre studiehjälp. Idun. 220 s. E.
49. Aktiv lokaliseringspolitik. Bilaga I. Idun. 392 s. + 3 st. utv. k. kartor. I.
50. Fackskolan. Hæggström. 782 s. E.
51. De offentliga tjänstemännens förhandlingsrätt. Marcus. 115 s. C.

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1963:51

Civildepartementet



DE OFFENTLIGA
TJÄNSTEMÄNNENS
FÖRHANDLINGSRÄTT

Lagförslag utarbetade inom civildepartementet

ISAAC MARCUS BOKTRYCKERI AKTIEBOLAG

STOCKHOLM 1963

Innehåll

<i>Inledning</i>	5
<i>Lagtext</i>	9
Förslag till	
lag om statens tjänstemän	9
lag om vissa kommunaltjänstemän och andra tjänstemän som ej äro anställda hos staten	17
ändrad lydelse av §§ 35 och 36 regeringsformen	19
lag om ändring i brottsbalken	21
lag ang. ändring av lagen den 20 maj 1955 om avstängning av domare	22
lag ang. ändring av lagen den 11 september 1936 om förenings- och förhandlingsrätt	24
lag ang. ändring av lagen den 22 juni 1928 om arbetsdomstol	25
lag ang. ändrad lydelse av lagen den 26 maj 1909 om Kungl. Maj:ts regeringsrätt	28
lag om inskränkning i rätten att anföra besvär mot förvaltande myndighets beslut	29
lag ang. ändring av lagen den 17 maj 1963 om semester	30
<i>Förhandlingsrättsutredningens betänkande</i>	31
Utredningen	31
Remissinstanser	36
Yttrandena	37
<i>Allmän motivering</i>	53
<i>Specialmotivering</i>	77
Lagen om statens tjänstemän 77 — Lagen om vissa kommunaltjänstemän m. fl. 102 — Regeringsformen 104 — Lagen om avstängning av domare 104 — Semesterlagen 105	
<i>Bilagor</i>	
Huvudavtal	107
Disciplinär bestraffning av civila statstjänstemän enligt gällande rätt	111

Einleitung

Die Arbeit

1. Kapitel

2. Kapitel

3. Kapitel

4. Kapitel

5. Kapitel

6. Kapitel

7. Kapitel

8. Kapitel

9. Kapitel

10. Kapitel

11. Kapitel

12. Kapitel

13. Kapitel

14. Kapitel

15. Kapitel

16. Kapitel

Forschungsmethoden

1. Methode

2. Methode

3. Methode

4. Methode

5. Methode

6. Methode

7. Methode

8. Methode

9. Methode

10. Methode

11. Methode

12. Methode

13. Methode

14. Methode

15. Methode

16. Methode

Inledning

För arbetstagare i allmänhet regleras förhandlingsrätten genom lagen den 11 september 1936 om förenings- och förhandlingsrätt. Denna lag är emellertid icke tillämplig på sådana arbetstagare i statens eller kommunernas tjänst, som är underkastade ämbetsansvar. För dessa befattningshavare gäller i stället i förhandlingsrättshänseende särskilda bestämmelser, intagna för statstjänstemännens del i kungörelsen den 4 juni 1937 angående förhandlingsrätt för statens tjänstemän och för kommunaltjänstemännens del i lagen den 17 maj 1940 om förhandlingsrätt för kommunala tjänstemän. För militär personal och folkskollärare m. fl. gäller särskilda inskränkningar.

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

Någon utvidgning lagstiftningsvägen av förhandlingsrätten för stats- och kommunaltjänstemännen har icke skett sedan tillkomsten av 1937 års kungörelse och 1940 års lag. Detta innebär emellertid ej att utvecklingen på området stått stilla. Fastmera har under de senaste årtiondena förhållandena utvecklats därhän, att numera regelmässigt de centrala, flertalet tjänstemän berörande lönefrågorna i realiteten avgöres efter egentliga förhandlingar vid sidan av den författningsmässigt reglerade förhandlingsordningen.

Frågan om en revidering av författningsbestämmelserna om stats- och kommunaltjänstemännens förhandlingsrätt har varit föremål för olika utredningar. Sålunda utreddes frågan genom 1948 års förhandlingsrättskommitté, som den 31 december 1951 framlade betänkande angående stats- och kommunaltjänstemäns förhandlingsrätt (SOU 1951: 54). Förhandlingsrättskommitténs betänkande berörde ett omfattande, komplicerat och tidigare i stora delar föga genomarbetat problemkomplex. Det är därför förståeligt att förslaget, som hade karaktären av en kompromiss mellan svärförenliga offentlighetsrättsliga och privaträttsliga grundsatser, vid den omfattande remissbehandlingen på åtskilliga punkter utsattes för stark kritik. Det stod också

snart klart, att betänkandet icke utan överarbetning skulle kunna läggas till grund för ändrad lagstiftning på förhandlingsrättsområdet.

Sedan förhandlingsrättskommitténs betänkande och de däröver avgivna remissyttrandena inom civildepartementet underkastats en systematisk granskning genom särskild expert, tillkallade chefen för civildepartementet efter Kungl. Maj:ts bemyndigande den 12 oktober 1956 dåvarande landshövdingen i Jönköpings län O. Ekblom att under medverkan av erforderliga experter och företrädare för personalens huvudorganisationer verkställa fortsatt utredning rörande statstjänstemännens förhandlingsrätt m. m.

Den nya utredningen, som antog benämningen 1956 års förhandlingsrättsutredning, avlämnade sitt betänkande den 25 februari 1960 (SOU 1960: 10). I enlighet med direktiven var betänkandet utformat som ett principbetänkande, däri tyngdpunkten lagts på en undersökning av huruvida den allmänna arbetsmarknadens förhandlings- och avtalsrätt kunde förenas med gällande tjänstemannarätt på det statliga området, särskilt med reglerna om oavsättlighet och ämbetsansvar. Även statsrättsliga problem i samband med kollektivavtalssystem för statstjänstemän behandlades i betänkandet. Detta utmynnade i principförslag om vidgad förhandlingsrätt och kollektivavtalssystem för statens tjänstemän. I betänkandet — som ej åtföljdes av förslag till författningsändringar — förutsattes vidare utredningar rörande olika frågor. Kommunal-tjänstemännens förhandlingsrätt behandlades ej i betänkandet.

Efter remissbehandling blev förhandlingsrättsutredningens betänkande föremål för fortsatt beredning inom civildepartementet. Överläggningar hölls med personalens huvudorganisationer och med företrädare för kommunförbunden om riktlinjerna för det fortsatta arbetet. En särskild arbetsgrupp inom departementet tillsattes med uppdrag att utarbeta förslag till erforderliga lagändringar och att i övrigt fullfölja utredningsarbetet så att — om grundlagsändring krävdes — proposition därom kunde föreläggas 1964 års riksdag. Till arbetsgruppen knöts representanter för huvudorganisationerna.

Till ledning för arbetsgruppens arbete angavs, att statstjänstemännen borde få samma rätt som arbetstagare i enskild tjänst att genom sina organisationer förhandla såsom en med arbetsgivaren jämställd part om lön och andra förmåner. Möjlighet borde finnas att låta förhandlingsuppgörelser gälla som kollektivavtal mellan parterna. De kollektiva stridsåtgärder vilka erkändes som tillåtna påtryckningsmedel på den privata arbetsmarknaden syntes kunna accepteras även i förhållandet mellan staten och dess tjänstemän. En förutsättning härför vore dock, att man kunde på frivillig väg åstadkomma anordningar till förebyggande av samhällsfarliga arbetskonflikter inom statstjänstemannaområdet. Tjänstemännens huvudorganisationer hade förklarat sig beredda att träffa överenskommelse om sådana anordningar i ett huvudavtal. Detta avtal borde jämväl innehålla bestämmelser om lämplig förhandlingsordning för lösande av tvister. Förslag till ett sådant huvudavtal borde uppgöras. Grundläggande skyldigheter och rät-

tigheter för statstjänstemännen förutsattes skola även framdeles regleras i offentligrättslig ordning och hithörande bestämmelser borde sammanföras i en särskild lag om statens tjänstemän.

Det angavs vidare, att vissa reformer kunde behöva övervägas med avseende å statens förhandlingsorgan. Sålunda kunde det ifrågasättas att flytta över förhandlingsarbetet från civildepartementet till ett särskilt centralt organ utanför Kungl. Maj:ts kansli. En sådan reform sammanhängde emellertid nära med frågan om riksdagens ställning till löneförhandlingarna, varför man borde tillsviðare avvakta vad författningsutredningen kunde komma att föreslå i denna fråga. Slutligen framhölls, att kommunaltjänstemännens förhandlingsrätt måste omprövas i samband med en reform av förhandlingsrätten för statens tjänstemän.

I denna promemoria framlägges de lagförslag som utarbetats inom civildepartementet med utgångspunkt från de sålunda angivna förutsättningarna. Vid ärendets beredning har överläggningar hållits med företrädare för kommunförbunden och för Stockholms stad. Avsikten är att de föreslagna ändringarna i regeringsformen skall föreläggas 1964 års riksdag. Med hänsyn till förfarandet vid grundlagsändring beräknas ny lagstiftning i ämnet ej kunna träda i kraft förrän tidigast den 1 januari 1966.

Vid promemorians utarbetande har icke tagits hänsyn till de tjänstemannafrågor, som aktualiseras av förstatligandet av polis-, åklagar- och exekutionsväsendet. Därav föranledda ändringar i de nu framlagda förslagen torde få beaktas under det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Före ikraftträdandet måste tillämpningsföreskrifter utfärdas och ytterligare överväganden göras beträffande frågor av administrativ och organisatorisk natur. Arbetet härmed pågår inom departementet. Enligt bemyndigande har departementschefen den 31 maj 1963 tillkallat en beredning med uppdrag att inom departementet biträda med övervägande av organisationen av ett statligt förhandlingsorgan m. m.

Vid sammanträde den 3 september 1963 mellan företrädare för civildepartementet, å ena, samt Statstjänarkartellen, Statstjänstemännens riksförbund, Sveriges akademikers centralorganisation och Tjänstemännens centralorganisations statstjänstemannasektion, å andra sidan, har träffats preliminär överenskommelse om förhandlingsordning och åtgärder till förebyggande av samhällsfarliga konflikter inom statstjänstemannaområdet. Överenskommelsen har från departementets sida träffats under förutsättning av Kungl. Maj:ts bemyndigande. Avsikten är att denna överenskommelse skall gälla som kollektivavtal vid sidan av ny lagstiftning på området. Överenskommelsen, benämnd huvudavtal, bilägges promemorian för kännedom.

LAGTEXT

Förslag till Lag om statens tjänstemän

Härigenom förordnas som följer.

Allmänna bestämmelser

1 §.

Denna lag är tillämplig på tjänstemän i statsdepartementen, riksdagen och dess verk, statens domstolar och ämbetsverk samt övriga till statens förvaltning hörande myndigheter och inrättningar, nämnder, kommissioner och kommittéer.

Lagen avser icke statsrådets, högsta domstolens eller regeringsrättens ledamöter, ej heller riksdagens ombudsmän.

Lagen äger ej tillämpning på innehavare av prästerlig tjänst.

2 §.

Såvitt gäller riksdagen och dess verk skola de befogenheter, som enligt denna lag tillkomma Konungen, i stället utövas av riksdagen eller det organ som riksdagen utser.

3 §.

Avtal må ej träffas om

- a) anställnings- eller arbetsvillkor, som regleras i denna lag eller som enligt lagen tillhör Konungens, riksdagens eller myndighets beslutanderätt;
- b) tjänsters inrättande och uppförande på ordinarie och icke-ordinarie stat, indragning och förändring av tjänster eller tjänsteorganisationens utformning i övrigt;
- c) myndighets arbetsuppgifter, ledningen och fördelningen av arbetet inom myndigheten, arbetstidens förläggning eller rätt till annan ledighet än semester.

Har avtal träffats i strid mot vad i denna paragraf stadgas, är avtalet i sådan del utan verkan.

Tjänstetillsättning

4 §.

Om förtjänst och skicklighet som grund för tjänstetillsättning och om svenskt medborgarskap som villkor för innehav eller utövande av tjänst är särskilt stadgat.

Fordringar med avseende å ålder, hälsotillstånd, kunskaper och utbildning samt andra dylika villkor för innehav eller utövande av tjänst skola, i den mån de ej framgå av lag, fastställas av Konungen eller vederbörande myndighet.

5 §.

Om ej annat är särskilt stadgat, tillsättes tjänst av Konungen eller myndighet som Konungen bestämmer.

6 §.

Tjänst, som tillsättes av myndighet, skall ledigförklaras, om ej Konungen annat bestämmer.

Endast den som i vederbörlig ordning sökt ledigförklarad tjänst må ifrågakomma till dess erhållande. Med Konungens tillstånd må myndigheten förklara tjänsten ledig på nytt, även om behörig sökande finnes.

Om förfarandet i övrigt vid tjänstetillsättning meddelar Konungen bestämmelser.

7 §.

Innehavare av ordinarie domartjänst anställs med fullmakt. Innehavare av annan ordinarie tjänst anställs med fullmakt eller konstitutorial; dock må anställning ske med förordnande, om särskilda skäl äro därtill.

Övriga tjänstemän anställas med förordnande.

Förordnande meddelas att gälla för bestämd tid eller tills vidare.

8 §.

Den anställda skall tillställas skriftligt bevis att han är anställd som tjänsteman. Avser förordnande tills vidare tillfällig anställning, utfärdas anställningsbevis dock endast om den anställda begär det.

I anställningsbeviset skall angivas anställningsformen enligt 7 §. Avser förordnande tills vidare tillfällig anställning, skall det angivas i anställningsbeviset.

Tjänstemans åligganden

9 §.

Tjänsteman har att ställa sig till efterrättelse instruktion, arbetsordning och andra allmänna bestämmelser om arbetet inom myndigheten så ock särskild föreskrift rörande hans tjänsteutövning.

Utan avseende å stadgad arbetsfördelning skall tjänsteman lämna det biträde, som påkallas av vederbörande förman.

10 §.

Tjänsteman är skyldig att enligt bestämmelser, som meddelas av Konungen, utöva annan allmän tjänst. Innehavare av ordinarie domartjänst är dock skyldig att utöva endast jämställd eller högre domartjänst.

11 §.

Tjänsteman är skyldig att bebo anvisad bostad (tjänstebostad). Bostadsband som nu sagts må åläggas endast när det är av väsentlig betydelse från tjänstesynpunkt.

Närmare bestämmelser om skyldighet att bebo tjänstebostad meddelas av Konungen.

12 §.

Tjänsteman, som ej tillfredsställande fullgör sin tjänst, är skyldig att frånträda utövningen av tjänsten, om den bristande tjänstdugligheten beror av sjukdom, vanförhet, lyte eller annat därmed jämförligt förhållande eller om den sannolikt har sådan orsak och tjänstemannen vägrar att låta sig läkarundersökas.

Närmare bestämmelser om tillämpningen av denna paragraf meddelas av Konungen.

13 §.

Om skyldighet för tjänsteman, som förlorat svenskt medborgarskap, blivit omyndig, försatts i konkurstillstånd eller eljest förlorat sin tjänstebehörighet, att frånträda utövningen av tjänsten är särskilt stadgat.

14 §.

Om förbud för tjänsteman att åtaga sig uppdrag eller utöva verksamhet, som kan rubba förtroendet till hans oväld i tjänsteutövningen, meddelar Konungen bestämmelser; dock skall gälla vad för vissa tjänstemän är särskilt stadgat om sådant förbud.

15 §.

Tjänsteman må icke uppbära med tjänsten förenade gåvo- eller donationsmedel eller därmed jämförlig förmån, med mindre Konungen lämnar tillstånd därtill.

Åtal och disciplinär bestraffning

16 §.

Beträdes ordinarie domare eller byråchef, kansliråd eller därmed jämställd eller högre tjänsteman i statsdepartement eller chef för eller ledamot av central förvaltningsmyndighet, byråchef eller därmed jämställd eller högre tjänsteman hos myndigheten eller landshövding eller avdelningschef i länsstyrelse med tjänstefel, må det beivras endast efter åtal vid allmän

domstol. Konungen äger bestämma, att vad nu sagts skall gälla även annan tjänsteman underkastad ämbetsansvar.

Om åtal och disciplinär bestraffning av krigsman är särskilt stadgat.

17 §.

Åsidosätter annan tjänsteman än som avses i 16 § av försummelse, oförstånd eller oskicklighet vad honom åligger enligt lag, instruktion eller annan författning, särskild föreskrift eller tjänstens beskaffenhet eller visar han klandervärt uppförande i tjänsten eller vanvördnad mot förman, må Konungen eller myndighet som Konungen bestämt efter omständigheterna döma honom till varning eller till löneavdrag under högst trettio dagar eller till suspension i högst tre månader från tjänst och lön. Har tjänstemannen gjort sig skyldig till svårare fel eller har han icke låtit sig rätta av tidigare ådömd bestraffning, må han, om han icke innehar tjänsten på grund av fullmakt, dömas till avsättning.

Om särskilda krav ställas på tjänstemannens förhållande utom tjänsten, må Konungen förordna, att tjänstemannen skall vara underkastad disciplinär bestraffning enligt första stycket jämväl för klandervärt uppförande utom tjänsten.

Har tjänstemannen åsidosatt vad honom åligger enligt 4 § lagen den 22 juni 1928 om kollektivavtal, må han ej därför dömas till disciplinstraff.

Konungen må förordna om begränsning av myndighets befogenhet att ådöma disciplinstraff.

Om storleken av löneavdrag, som avses i första stycket, meddelar Konungen bestämmelser.

18 §.

Innan fråga om disciplinär bestraffning av tjänsteman prövas, skall denne beredas tillfälle att antingen skriftligen eller, om han påfordrar det eller så prövas lämpligt, vid muntligt förhör uttala sig om vad som åberopas mot honom. Han må därvid anlita biträde av försvarare.

Har åtal väckts, må disciplinärt förfarande rörande gärning som omfattas av åtalet ej inledas eller fortsättas. Om giltighet av beslut rörande disciplinär bestraffning, vilket föreligger då åtal väckes, stadgas i 20 kap. 9 § brottsbalken.

19 §.

Tjänsteman, som är underkastad disciplinär bestraffning enligt denna lag, skall av den som äger bestraffningsrätt anmälas till åtal, om tjänstemannen är skälig misstänkt

- a) för brott som avses i 20 kap. 1—3 §§ brottsbalken;
- b) för brott som avses i 20 kap. 4 § andra stycket brottsbalken och innehar tjänsten på grund av fullmakt;
- c) för annat brott i tjänsten varå enligt lag kan följa fängelse, med undantag dock för brott varå fängelse kan följa allenast med tillämpning av 20 kap. 5 § brottsbalken;

d) för brott i tjänsten i annat fall än i a)—c) sägs och anledning finnes att talan om enskilt anspråk kommer att föras eller tjänstemannen bestrider vad som lägges honom till last och tillfredsställande utredning icke kan åstadkommas hos den bestraffningsberättigade.

Konungen må befria myndighet från anmälningsskyldighet enligt c), såvitt gäller brott som avses i 13 kap. 6 § första stycket brottsbalken.

20 §.

Är tjänsteman på sannolika skäl misstänkt för brott eller för fel som avses i 17 § och kan brottet eller felet antagas medföra avsättning, må han med omedelbar verkan avstängas från utövning av tjänsten, dock icke längre än till dess lagakraftäggande dom eller beslut föreligger.

Beslut om avstängning enligt denna paragraf meddelas av Konungen, såvitt gäller tjänsteman som avses i 16 § första stycket, och eljest av den myndighet som äger besluta om disciplinär bestraffning av tjänstemannen. Innan fråga om avstängning prövas, skall tjänstemannen på sätt i 18 § stadgas beredas tillfälle att yttra sig; han må därvid anlita biträde av försvarare.

Om avstängning av domare, som misstänkes för brott, är särskilt stadgat.

21 §.

Innehär tjänsteman som suspenderats tjänstebostad eller fri bostad, äger han behålla bostaden, om icke särskilda förhållanden föranleda annat. Åläggas han avflytta, skall han erhålla skälig tid härför.

22 §.

Deltaga flera i avgörande av fråga, som avses i 17—21 §§, äger envar en röst. I övrigt skola rättegångsbalkens bestämmelser om omröstning i brottmål i överrätt äga motsvarande tillämpning.

Anställnings upphörande

23 §.

Tjänsteman må skiljas från tjänsten endast av allmän domstol efter åtal eller av Konungen eller myndighet med stöd av bestämmelserna i denna lag.

24 §.

Innehavare av tjänst tillsatt med förordnande tills vidare må efter skriftlig uppsägning skiljas från tjänsten vid uppsägningstidens utgång. Har förordnandet meddelats för tillfällig anställning och har anställningen ej varat mer än två månader, upphör anställningen dock efter tillsägelse.

Uppsägning må ske endast om tjänstemannen visat bristande lämplighet för tjänsten eller anledning förekommer att indraga tjänsten eller uppsägningen eljest är påkallad från allmän synpunkt.

Uppsäges tjänsteman och önskar arbetstagarförening, som tjänstemannen tillhör, överläggning i ärendet, skall begäran därom framställas utan dröjsmål. Har så skett må, ändå att uppsägningstiden gått ut, tjänstemannen ej skiljas från tjänsten, förrän överläggning ägt rum.

25 §.

Tjänsteman är skyldig att avgå från tjänsten med ålderspension under förutsättningar som angivas i gällande avtal.

26 §.

- Tjänsteman är skyldig att avgå från tjänsten med förtidspension, om han
- a) befinnes till följd av förlust av eller nedsättning i arbetsförmågan vara för framtiden oförmögen att tillfredsställande fullgöra sin tjänst;
 - b) till följd av nedsatt arbetsförmåga under två år i följd icke tjänstgjort mer än försöksvis kortare tid och det tillika enligt medicinalstyrelsens bedömande är såväl sannolikt, att han icke kan återinträda i tjänst inom ytterligare ett år, som ovisst hur arbetsförmågan därefter kommer att utveckla sig;
 - c) genom lagakraftätagande dom befunnits skyldig till brott, varå avsättning kunnat följa, men jämlikt 33 kap. 2 § brottsbalken överlämnats till särskild vård, ådömts böter eller skyddstillsyn eller förklarats fri från påföljd eller jämlikt 33 kap. 4 § första stycket andra punkten samma balk ådömts lindrigare straff än som stadgats för brottet.

Innehavare av annan tjänst tillsatt med fullmakt eller konstitutorial än domartjänst är därjämte skyldig att avgå med förtidspension, om han befinnes icke kunna tillfredsställande fullgöra sin tjänst och högst fem år återstå till den tidpunkt då tjänstemannen tidigast äger avgå med ålderspension.

27 §.

Tjänsteman vid utrikesförvaltningen, försvaret eller polisväsendet är skyldig att avgå från tjänsten, om Konungen med hänsyn till rikets bästa så beslutar.

Tjänsteman, som entledigas enligt första stycket, inträder i disponibilitet.

28 §.

Innehavare av tjänst tillsatt med fullmakt eller konstitutorial må förflyttas till allmän tjänst, som tillsättes med samma anställningsform som den tjänst han innehar. Beslut om förflyttning till annan myndighet meddelas av Konungen eller myndighet som Konungen bestämmer.

För tjänsteman, som enligt första stycket förflyttats till annan än statlig tjänst, skall vad i denna lag stadgas om anställnings upphörande i tillämpliga delar gälla.

Om förflyttningsskyldighet för den som utnämnts till domare är särskilt stadgat.

29 §.

Innehavare av tjänst tillsatt med fullmakt, konstitutorial eller förordnande tills vidare äger efter skriftlig uppsägning lämna tjänsten vid uppsägningstidens utgång. Den som förordnats för tillfällig anställning må dock, om anställningen ej varat mer än två månader, lämna tjänsten utan uppsägning.

30 §.

Innehavare av tjänst tillsatt med förordnande för bestämd tid må, om särskilda skäl äro därtill, på egen begäran beviljas avsked före anställningstidens utgång.

31 §.

Om anställnings upphörande utan uppsägning i samband med övergång till annan allmän tjänst och om förening av tjänster meddelar Konungen bestämmelser.

32 §.

Fråga om anställnings upphörande enligt 24, 25, 26, 29 eller 30 § upptages av Konungen såvitt gäller tjänst som Konungen tillsätter och eljest av den myndighet som tillsätter tjänsten.

Arbetskonflikter

33 §.

Om ej annat följer av lag eller avtal, må arbetsinställelse (lockout eller strejk) vidtagas vid konflikt om tjänstemans anställnings- och arbetsvillkor, varom avtal må träffas. Dock må tjänsteman ej deltaga i strejk med mindre den beslutats av arbetstagarförening som han tillhör.

Om skyldighet att lämna underrättelse om arbetsinställelse är särskilt stadgat.

34 §.

Tjänsteman är icke skyldig att utföra arbete, som är föremål för tillåten arbetsinställelse. Den som står utanför arbetskonflikt har dock att fullgöra sina vanliga tjänsteåligganden. Han är därjämte pliktig att utföra skyddsarbete.

Med arbetsinställelse likställas vid tillämpningen av första stycket lovlig blockad vid konflikt om tjänstemans anställnings- och arbetsvillkor, varom avtal må träffas.

Till skyddsarbete hänföres arbete, som erfordras för avveckling av verksamheten på ett tekniskt försvarligt sätt eller till förebyggande av fara för människor eller skada å egendom. Lika med skyddsarbete anses arbete, som någon är pliktig att utföra på grund av särskild föreskrift i lag.

Talan mot myndighets beslut m. m.

35 §.

Den som ej åtnöjes med Konungen underställd myndighets beslut enligt denna lag äger, om ej annorlunda är stadgat, hos Konungen söka ändring genom besvär, vilka skola ingivas till det statsdepartement till vilket ärendet hör.

Om rätt att föra talan mot beslut av riksdagens organ är särskilt stadgat.

36 §.

Om tjänstemans anställnings- och arbetsvillkor vid krig, krigsfara eller eljest under utomordentliga, av krig föranledda förhållanden är särskilt stadgat.

Denna lag träder i kraft den

Arbetsinställelse må ej vidtagas mot eller av tjänsteman, som vid denna lags ikraftträdande innehar i lagen avsedd tjänst och som inom tre månader efter ikraftträdandet hos vederbörande avlöningsutbetalande myndighet skriftligen anmäler, att han önskar stå utanför lockout. Sådan tjänsteman är underkastad de för honom närmast före lagens ikraftträdande gällande avlönings- och pensionsbestämmelserna. Önskar han återkalla sin anmälan, skall det ske skriftligen hos myndigheten.

**Förslag
till
Lag
om vissa kommunaltjänstemän och andra tjänstemän som ej
äro anställda hos staten**

Härigenom förordnas som följer.

1 §.

Denna lag äger tillämpning på sådan i 20 kap. 12 § första stycket brottsbalken omförmäld tjänsteman, som är anställd hos landstingskommun, kommun, församling, skogsvårdsstyrelse, hushållningssällskap, allmän försäkringskassa eller annan allmän inrättning.

2 §.

Avtal må ej träffas om tjänstemans åligganden i tjänsten.

Avtal må ej heller träffas om sådana i lag eller annan allmän författning reglerade anställningsförhållanden, som angå

- a) tjänstetillsättning, disciplinär bestraffning eller anställnings upphörande;
- b) tjänsters inrättande och uppförande på ordinarie och icke-ordinarie stat, indragning och förändring av tjänster eller tjänsteorganisationens utformning i övrigt;
- c) myndighets arbetsuppgifter, ledningen och fördelningen av arbetet inom myndigheten, arbetstidens förläggning eller rätt till annan ledighet än semester.

Har avtal träffats i strid mot vad i denna paragraf stadgas, är avtalet i sådan del utan verkan.

3 §.

Tjänsteman, som har av Konungen utfärdad fullmakt på tjänsten, må skiljas från tjänsten endast av allmän domstol efter åtal eller genom beslut om entledigande i samband med pensionering; dock må han förflyttas till allmän tjänst, som tillsättes av Konungen med fullmakt.

Är tjänstemannen anställd inom polisväsendet, är han skyldig att avgå från tjänsten, om Konungen med hänsyn till rikets bästa så beslutar. Tjänsteman, som entledigas enligt detta stycke, inträder i disponibilitet.

Om skiljande från tjänsten av präst, som övergiver kyrkans lära, är särskilt stadgat, så ock om förflyttning av den som utnämnts till domare.

4 §.

Om ej annat följer av lag eller avtal, må arbetsinställelse (lockout eller strejk) vidtagas vid konflikt om tjänstemans anställnings- och arbetsvillkor, varom avtal må träffas. Dock må tjänsteman ej deltaga i strejk med mindre den beslutats av arbetstagarförening som han tillhör.

Om skyldighet att lämna underrättelse om arbetsinställelse är särskilt stadgat.

5 §.

Tjänsteman är icke skyldig att utföra arbete, som är föremål för tillåten arbetsinställelse. Den som står utanför arbetskonflikt har dock att fullgöra sina vanliga tjänsteåligganden. Han är därjämte pliktig att utföra skyddsarbete.

Med arbetsinställelse likställes vid tillämpningen av första stycket lovlig blockad vid konflikt om tjänstemans anställnings- och arbetsvillkor, varom avtal må träffas.

Till skyddsarbete hänföres arbete, som erfordras för avveckling av verksamheten på ett tekniskt försvarligt sätt eller till förebyggande av fara för människor eller skada å egendom. Lika med skyddsarbete anses arbete, som någon är pliktig att utföra på grund av särskild föreskrift i lag.

Denna lag träder i kraft den

Arbetsinställelse må ej vidtagas mot eller av tjänsteman, som vid denna lags ikraftträdande innehar i lagen avsedd tjänst och som inom tre månader efter ikraftträdandet hos vederbörande avlöningsutbetalande myndighet skriftligen anmäler, att han önskar stå utanför lockout. Sådan tjänsteman är underkastad de för honom närmast före lagens ikraftträdande gällande avlönings- och pensionsbestämmelserna. Önskar han återkalla sin anmälan, skall det ske skriftligen hos myndigheten.

Förslag

till

1) ändrad lydelse av § 35 regeringsformen

*(Nuvarande lydelse)**(Föreslagen lydelse)*

§ 35.

Statsrådets ledamöter, *presidenter och chefer för kollegier eller de i des- sas ställe inrättade verk, justitie- kansleren, cheferna för fångvården, lantmäteriet, statens järnvägstrafik, lots-, post-, telegraf- och tullverken samt skogsväsendet, expeditiönsche- fer i statsdepartementen, överståthå- laren, underståthållaren och polis- mästaren i huvudstaden, landshöv- dingar, fältmarskalkar, generaler och amiraler av alla grader, generaladju- tanter, överadjutanter, stabsadjutan- ter, kommendanter i fästningarna, överstar för regementena, sekund- cheferna för gardesregementena till häst och fot och för livregementets kårer samt cheferna för övriga sär- skilt för sig bestående militära kå- rer eller bataljoner, cheferna för ar- tilleriet, fortifikations-, fältmättnings- och sjömättningsväsendet, ministrar, sändebud och agenter för handeln hos främmande makter, samt de ämbets- och tjänstemän, som uti Konungens kabinett för utrikes brev- växlingen och vid beskickningarna nyttjas*, hava förtroendesysslor, vari- trån Konungen må dem entlediga, när han prövar rikets tjänst det fordra. Konungen kungöre dock sådana beslut i statsrådet, vars ledamöter vare skyldige att däremot göra underdåniga föreställningar, om de fin- na sig därtill skäl äga.

Statsrådets ledamöter hava förtro- endesysslor, varifrån Konungen må dem entlediga, när han prövar rikets tjänst det fordra. Konungen kungöre dock sådana beslut i statsrådet, vars ledamöter vare skyldige att däremot göra underdåniga föreställningar, om de finna sig därtill skäl äga.

(Nuvarande lydelse)

(Föreslagen lydelse)

2) ändrad lydelse av § 36 regeringsformen**§ 36.**

De som bekläda domareämbeten, så högre som lägre, samt alla andra ämbets- och tjänstemän, än de i föregående § nämnda, kunna icke, utan medelst rannsaking och dom, ifrån sina innehavande sysslor av Konungen avsättas, ej heller, utan efter egna ansökningar, till andra tjänster befordras eller flyttas.

Den som utnämnts till domare må skiljas från tjänsten endast av allmän domstol efter åtal eller genom beslut om entledigande i samband med pensionering; dock må han, om det finnes erforderligt av organisatoriska skäl, förflyttas till annan jämställd domartjänst.

Grundläggande bestämmelser i övrigt om statstjänstemännen givas i lag, stiftad i den ordning 87 § 1 mom. föreskriver.

3) övergångsbestämmelse

Den som vid ikraftträdandet innehar förtroendesyssla skall, så länge han innehar den sysslan, vara underkastad 35 § i dess hitintills gällande lydelse.

Förslag

till

Lag

om ändring i brottsbalken

Härigenom förordnas, att 20 kap. 4 § och 21 kap. 18 § brottsbalken skola erhålla ändrad lydelse på sätt nedan anges.

(Nuvarande lydelse)

(Föreslagen lydelse)

20 KAP.

4 §.

Åsidosätter ämbetsman — — — — — eller suspension.

Är felet — — — — — ett år.

Som tjänstefel anses icke att ämbetsman åsidosätter vad honom åligger enligt 4 § lagen den 22 juni 1928 om kollektivavtal.

21 KAP.

18 §.

Åsidosätter krigsman — — — — — till disciplinstraff.

Är felet — — — — — ett år.

Som tjänstefel anses icke att krigsman åsidosätter vad honom åligger enligt 4 § lagen den 22 juni 1928 om kollektivavtal.

Denna lag träder i kraft den

Förslag

till

Lag**angående ändring av lagen den 20 maj 1955 (nr 261) om
avstängning av domare**

Härigenom förordnas, att 8, 9, 10 och 11 §§ lagen den 20 maj 1955 om avstängning av domare skola erhålla ändrad lydelse på sätt nedan angives.

*(Nuvarande lydelse)**(Föreslagen lydelse)***8 §.**

Domare, som enligt denna lag är avstängd från utövning av tjänsten, skall vara skyldig att vidkännas det löneavdrag som rätten må bestämma. Dömes han ej till avsättning, äge han uppbära den lön som avdragits.

Konungen äger meddela föreskrifter om de olika slag av löneavdrag, som vid tillämpningen av första stycket må komma i fråga.

Om domare, som enligt denna lag varit avstängd från utövning av tjänsten, ej dömes till avsättning, äge han uppbära den lön som avdragits.

9 §.

Beslut i fråga om avstängning och löneavdrag skall genast gå i verkställighet.

Beslut i fråga om avstängning skall genast gå i verkställighet.

10 §.

Beträffande talan mot beslut i fråga om avstängning och löneavdrag, så ock beträffande rättegången i högre rätt dit sådan fråga fullföljts, skall vad i rättegångsbalken sägs angående häktning äga motsvarande tillämpning; dock skall ej gälla vad i 54 kap. 17 § andra stycket rättegångsbalken stadgas om befrielse från nedsättningskyldighet för tilltalad, som i målet hålles häktad.

Beträffande talan mot beslut i fråga om avstängning, så ock beträffande rättegången i högre rätt dit sådan fråga fullföljts, skall vad i rättegångsbalken sägs angående häktning äga motsvarande tillämpning; dock skall ej gälla vad i 54 kap. 17 § andra stycket rättegångsbalken stadgas om befrielse från nedsättningskyldighet för tilltalad, som i målet hålles häktad.

*(Nuvarande lydelse)**(Föreslagen lydelse)*

11 §.

Om avstängning och dess hävande
samt om beslut rörande löneavdrag
skall underrättelse genast lämnas
myndighet som äger bestämma om
domarens tjänstgöring. Utbetalas lö-
nen av annan myndighet, skall ock
denna underrättas.

Om avstängning och dess hävande
skall underrättelse genast lämnas
myndighet som äger bestämma om
domarens tjänstgöring. Utbetalas *do-*
marens lön av annan myndighet,
skall ock denna underrättas.

Denna lag träder i kraft den

Förslag

till

Lag**angående ändring av lagen den 11 september 1936 (nr 506)
om förenings- och förhandlingsrätt**

Härigenom förordnas, att 1 § lagen den 11 september 1936 om förenings- och förhandlingsrätt¹ skall erhålla ändrad lydelse på sätt nedan angives samt att 3 kap. samma lag skall upphöra att gälla.

*(Nuvarande lydelse)**(Föreslagen lydelse)***1 §.**

Denna lag äger tillämpning å förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare, *dock icke beträffande sådana arbetstagare i statens eller kommunernas tjänst, som äro underkastade ämbetsmannansvar.*

Denna lag äger tillämpning å förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare.

Såsom arbetstagare — — — — — enligt lagen.

Denna lag träder i kraft den

Bestämmelserna i 3 kap. av lagen i dess hitintills gällande lydelse skola alltjämt äga tillämpning å parter, som vid lagens ikraftträdande äro underkastade dessa bestämmelser. Har efter ikraftträdandet en tidsperiod av fem år förflutit utan att någondera parten enligt 10 § begärt opartisk ordförande, skall så anses som om vederbörande huvudorganisation av arbetstagare förklarat sig återtaga sin anmälan enligt 8 §. Socialstyrelsen skall underrätta organisationen härom.

Genom denna lag upphävas lagen den 17 maj 1940 (nr 331) om förhandlingsrätt för kommunala tjänstemän, kungörelsen den 4 juni 1937 (nr 292) angående förhandlingsrätt för statens tjänstemän, kungörelsen den 23 december 1937 (nr 1002) angående vissa inskränkningar i förhandlingsrätten för militär personal och likställda samt kungörelsen den 20 december 1940 (nr 1031) angående vissa begränsningar i förhandlingsrätten för lärare vid folk- och småskolor samt fortsättningsskolor.

¹ Senaste lydelse av 1 § se SFS 1945 nr 155.

**Förslag
till
Lag**

angående ändring av lagen den 22 juni 1928 (nr 254) om arbetsdomstol

Härigenom förordnas, att 2, 3 och 4 §§ lagen den 22 juni 1928 om arbetsdomstol¹ skola erhålla ändrad lydelse på sätt nedan angives samt att i lagen skall ingå en ny paragraf, benämnd 4 a.

(Nuvarande lydelse)

(Föreslagen lydelse)

2 §.

Arbetsdomstolen skall bestå av ordförande och *sju* ledamöter, av dem en särskild ledamot för tjänstemannamål.

Arbetsdomstolen skall bestå av ordförande och *åtta* ledamöter.

Av ledamöterna skola två vara särskilda ledamöter, en för offentliga mål och en för tjänstemannamål.

3 §.

Ordföranden och — — — — — förbundna avtalsfrågor.
För vardera — — — — — stadgade behörighetsvillkoren.

Äro både ordföranden och vice ordföranden hindrade att tjänstgöra, inträda båda de för den sistnämnde förordnade ersättarna, och uppehållas ordförandeskapet av den, som med hänsyn till förordnandet är den äldste av dem.

4 §.

Övriga ledamöter, vilka skola vara i arbetsförhållanden erfarna och kunniga, förordnas av Konungen för två år i sänder, *två* ledamöter efter förslag av de svenska arbetsgivareföreningarnas förtroenderåd, *två* ledamöter efter förslag av landsorganisationen i Sverige och den särskilde ledamoten efter förslag av tjänstemännens centralorganisation. *Sist-*

Övriga ledamöter, vilka skola vara i arbetsförhållanden erfarna och kunniga, förordnas av Konungen. *För dessa ledamöter förordnar Konungen tillika ersättare, som uppfylla de för ledamot stadgade behörighetsvillkoren.*

Två ledamöter och sex ersättare för dem förordnas efter förslag av de svenska arbetsgivareföreningarnas

¹ Senaste lydelse av 2 och 4 §§ se SFS 1947 nr 90 och av 3 § se SFS 1937 nr 131.

(Nuvarande lydelse)

nämnde ledamot skall inträda på arbetarsidan i stället för en av de efter landsorganisationens förslag utsedda ledamöterna vid handläggning av mål, däri tjänstemannaförening, som icke är ansluten till landsorganisationen, eller medlem i sådan förening är part å nämnda sida, såframt icke jämväl till landsorganisationen ansluten förening eller medlem i sådan förening är part å arbetarsidan och tvisten huvudsakligen rör sistnämnda part.

För vardera sidan förordnas enligt samma regler dubbelt så många ersättare som antalet ledamöter.

(Föreslagen lydelse)

förtroenderåd samt två ledamöter och sex ersättare för dem efter förslag av landsorganisationen i Sverige. För den särskilde ledamoten för offentliga mål skola tre ersättare utses. Vid förordnande av denne ledamot och ersättarna för honom skall iakttagas, att minst två utses efter förslag av kommunförbund. Även för den särskilde ledamoten för tjänstemannamål skola tre ersättare förordnas. Denne ledamot och två ersättare för honom skola utses efter förslag av tjänstemännens centralorganisation. Den återstående ersättaren skall utses efter förslag av annan huvudorganisation för tjänstemän, som icke är ansluten till landsorganisationen.

Förslag å — — — — — här avses.

4 a §.

Äro ordföranden och vice ordföranden hindrade att tjänstgöra, inträda de för den sistnämnde förordnade ersättarna, och uppehållas ordförandeskapet av den som med hänsyn till förordnandet är den äldste av dem.

Den särskilde ledamoten för offentliga mål skall inträda på arbetsgivar sidan i stället för en av de efter förtroenderådets förslag utsedda ledamöterna vid handläggning av mål, däri kronan eller kommun är part, såframt icke jämväl annan arbetsgivar är part å nämnda sida och tvisten huvudsakligen rör sistnämnda part.

Den särskilde ledamoten för tjänstemannamål skall inträda på arbetarsidan i stället för en av de efter landsorganisationens förslag utsedda

(Nuvarande lydelse)

(Föreslagen lydelse)

ledamöterna vid handläggning av mål, däri tjänstemannaförening som icke är ansluten till landsorganisationen eller medlem i sådan förening är part å nämnda sida, såframt icke jämväl till landsorganisationen ansluten förening eller medlem i sådan förening är part å arbetarsidan och tvisten huvudsakligen rör sistnämnda part.

Denna lag träder i kraft den _____ ; dock att om arbetsdomstolens sammansättning i mål, vari huvudförhandling påbörjats före nämnda dag, vad i äldre lag är stadgat skall gälla.

Förslag

till

Lag

**angående ändrad lydelse av 2 § 17:o) lagen den 26 maj 1909 (nr 38 s. 3)
om Kungl. Maj:ts regeringsrätt**

Härigenom förordnas, att 2 § 17:o) lagen den 26 maj 1909 om Kungl. Maj:ts regeringsrätt¹ skall erhålla ändrad lydelse på sätt nedan anges.

*(Nuvarande lydelse)**(Föreslagen lydelse)*

2 §.

17:o) mål om prästs — — — — — utöva detsamma;

*mål om beslut i andra fall om av-
stängning från tjänstgöring eller skil-
jande från allmän befattning eller
därmed jämförligt uppdrag.*

mål om sjömansnämnds — — — — — eller varning;

Denna lag träder i kraft den

¹ Senaste lydelse se SFS 1963 nr 195.

Förslag

till

Lag**om inskränkning i rätten att anföra besvär mot förvaltande
myndighets beslut**

Härigenom förordnas som följer.

Besvär må ej anföras mot förvaltande myndighets beslut rörande arbets-
tagares arbets- och anställningsvillkor, om den fråga beslutet avser är så-
dan att tvist därom hör till arbetsdomstolen.

Denna lag träder i kraft den

Lagen äger icke tillämpning å ärende vari beslut meddelats före lagens
ikraftträdande.

Förslag

till

Lag**angående ändring av lagen den 17 maj 1963 (nr 114) om semester**

Härigenom förordnas, att 1 § lagen den 17 maj 1963 om semester skall erhålla ändrad lydelse på sätt nedan angives.

*(Nuvarande lydelse)**(Föreslagen lydelse)*

1 §.

Denna lag äger tillämpning å arbetstagare i allmän eller enskild tjänst med undantag av sådana arbetstagare, för vilka enligt statliga föreskrifter gälla särskilda bestämmelser rörande semester. Från lagens tillämpning är ock undantagen arbetstagare, som är medlem av arbetsgivarens familj eller som avlönas utslutande genom andel i vinst.

Denna lag äger tillämpning å arbetstagare i allmän eller enskild tjänst med undantag av sådan arbetstagare, som är medlem av arbetsgivarens familj eller som avlönas utslutande genom andel i vinst.

Denna lag träder i kraft den

FÖRHANDLINGSRÄTTSUTREDNINGENS BETÄNKANDE

Utredningen

En *utvidgad förhandlingsrätt* för statstjänstemännen behöver i princip icke ge anledning till tveksamhet.

Behandlingen av statstjänstemännens löner sker numera i former, som nära ansluter sig till vad som förekommer på den privata arbetsmarknaden. Vid sidan av den författningsmässigt reglerade förhandlingsordningen har man nått fram till en ordning, enligt vilken överenskommelser träffas, vilka betraktas och respekteras som kollektivavtal, ehuru de icke kan kläddas i juridiskt bindande avtalsform. En bättre överensstämmelse mellan teori och praktik är önskvärd och ägnad att främja rationella ordningar för handläggning av staten-arbetsgivarens och tjänstemannaorganisationernas inbördes mellanhavanden. Det nu tillämpade systemet synes även ur en annan synpunkt få betraktas som mindre lyckat. Resultaten av förda förhandlingar sättes i kraft genom författningsföreskrifter, utfärdade på basis av vad som överenskommits. Uppstående tvister på grund av dessa föreskrifter, vilka de facto tillkommit vid partsförhandlingar av privaträttslig karaktär, blir handlagda av förvaltningsrättsliga instanser. Bundenheten vid författningstexter torde i många fall omöjliggöra praktiska lösningar av tolknings- och tillämpningsfrågor, som kan vara lättare att åvägabringa gemensamt av i de föregående förhandlingarna engagerade partsrepresentanter. Förhållandet accentueras av att författningsföreskrifterna upptager få om ens några upplysningar om bakomliggande diskussioner och motiv till de kompromissprodukter, som kan utgöra slutfasen av förhandlingsarbetet och som sedermera fått rättskraft i de ensidigt utfärdade författningarna. Den allmänna arbetsrättens regler för handläggning av tolknings- och tillämpningstvister torde bättre motsvara kravet på en rationell behandling av sådana frågor. Vid prövning av förhandlingsrättsfrågan måste emellertid beaktas icke enbart arbetsgivar- och arbetstagar synpunkter utan även andra viktiga intressen, som hänför sig till ansvaret för statsorganisationens upprätthållande och tjänstemännens ställning som organ för staten. Frågan om införandet av vidgad förhandlingsrätt aktualiserar därför svårlösta problem, som betingas av att i vissa hänseenden motsättning råder mellan arbetsrättsliga och offentlighetsrättsliga intressen. Det är icke möjligt att helt applicera den allmänna förhandlingsrätten på statstjänstemannaområdet. För närvarande bör en reform av förhandlingsrättslagstiftningen avse att precisera och kodifiera det redan praktiserade förhandlingsförfarandet och här till knyta regler, som möjliggör legalisering av en vidgad förhandlingsrätt och ett kollektivavtalssystem. Utredningen föreslår därför, att 1937 års kungörelse om förhandlingsrätt för statens tjänstemän upphäves och att 1936 års lag om

förenings- och förhandlingsrätt göres tillämplig även inom statstjänstemannasektorn, varvid dock inskränkande särregler föreslås beträffande statstjänstemännens förhandlingsrätt.

Även för befattningshavare med ämbetsansvar bör anställningsvillkoren kunna regleras genom *kollektivavtal*. Det föreligger icke något nödvändigt eller naturligt samband mellan förefintligheten av ämbetsansvar för vissa tjänstemän och möjligheterna i princip för dessa tjänstemän att ingå kollektivavtal. Ämbetsansvaret och kollektivavtalet har helt olika men i och för sig icke oförenliga syften. Med hänsyn till ståndpunkten i rättspraxis till frågan om sambandet mellan ämbetsansvar och möjligheten att ingå kollektivavtal föreslår utredningen, att en lagregel införes enligt vilken ämbetsansvaret icke utgör hinder för reglering i kollektivavtal av tjänstemans anställningsvillkor.

Om rätt att ingå kollektivavtal införes, kan författningsreglering av löne- och pensionsförmåner ej bibehållas annat än beträffande sådana tjänstemän eller grupper av tjänstemän, som av skilda orsaker ej vill eller kan få ingå under kollektivavtal.

Ovisshet synes råda, framhåller utredningen, hur långt och under vilka former *stridsåtgärder* för närvarande är tillåtna. En precisering av stridsmedlens användning är därför påkallad till förekommande av en eljest icke förutsebar utveckling av stridsmetoderna. Om kollektivavtalssystem införes på statstjänstemannaområdet, bör ämbetsansvarets rättsverkningar begränsas på sådant sätt, att det icke utgör hinder för vidtagande av strejk. Strafflagens ämbetsbrottskapitel bör kompletteras med stadgande att kapitlet icke har avseende på arbetsnedläggelse, som grundar sig på en av tjänstemannaorganisation i vederbörlig ordning beslutad arbetsnedläggelse. Införandet av strejkrätt för statstjänstemän förutsätter en däremot svarande rätt för staten att tillgripa lockout. Ämbetsbrottskapitlet bör därför också innehålla ett stadgande om att detsamma icke har avseende på avhållsamhet från arbete, som grundar sig på en av staten beslutad lockout.

Beträffande frågan huruvida strejk- och lockouträtt kan förenas med oavsättlighet anför utredningen följande. Endast fullmaktshavare är i strikt mening oavsättligen, d. v. s. tillförsäkrade det i RF § 36 angivna skyddet. Med fullmaktshavarna bör emellertid i förevarande avseende jämföras dels de tjänstemän som tillsatts med konstitutorial, eftersom även dessa kan skiljas från tjänsten endast på grund av fel eller försummelse i tjänsten, dels ock — med hänsyn till utvecklingen i rättspraxis — de tjänstemän som erhållit förordnande å tjänst för viss tid eller för begränsad anställningstid. De oavsättligen tjänstemännen är tillförsäkrade ett löneskydd, som icke kan avhändas dem. Det med oavsättligheten förenade löneskyddet utgör hinder för att staten vidtar lockout mot dessa tjänstemän. Även om de under en arbetskonflikt avstängdes från tjänsteutövning, skulle de nämligen vara berättigade till den med tjänsten förenade lönen. Lockoutvapnet skulle därför

bli verkningslöst i fråga om de oavsättliga tjänstemännen. Tanken att oavsättlighetens rättsverkningar skulle kunna temporärt hävas i samband med strejk och lockout avvisas. En sådan suspension av oavsättligheten skulle strida mot grundtanken i oavsättlighetsinstitutet, eftersom detta icke är av avtalsmässig natur och därför icke bör kunna genombrytas av arbetsrättsliga regler. Även av andra skäl är oavsättlighet oförenlig med tillgång till öppna stridsåtgärder. Skulle reciprocitet införas mellan staten och de oavsättliga tjänstemännen med avseende på rätten att vidtaga stridsåtgärder, bleve denna i verkligheten skenbar. Tjänsteman, som gått i strejk, vore nämligen berättigad att när som helst återinträda i tjänsten med därmed förenade löneförmåner, oberoende av om tjänsten under strejken till äventyrs blivit överflödig eller måst besättas med annan innehavare. Oavsättligheten grundar sig på ett allmänt intresse av att tjänstemännen på grund av sin trygghet i anställningsförhållandet arbetar självständigt och på lång sikt. Denna princip innesluter en garanti för att staten i alla lägen skall kunna påräkna fullgörandet av de funktioner som är förenade med ifrågavarande tjänster. Strejkrätt skulle innebära att tjänstemännen finge rasera denna garanti i syfte att genom stridsåtgärder söka uppnå personliga fördelar, samtidigt som de vore i besittning av priset för garantien. Eftersom oavsättlighet således icke kan förenas med rätt till strejk och lockout, kan full jämställdhet mellan statlig och enskild tjänst i fråga om tillgång till stridsmedel icke uppnås utan att oavsättlighetsinstitutet avskaffas. Oavsättligheten är emellertid av sådan betydelse, att den icke kan undvaras inom statsförvaltningen. Att lockout och strejk ej kan ifrågakomma utgör emellertid icke hinder mot att lönevillkoren för oavsättliga tjänstemän regleras genom kollektivavtal. För dessa tjänstemän föreslås sålunda en speciell kollektivavtalsrätt, innebärande att kollektivavtal och förbud mot stridsåtgärder fungerar jämsides.

Utredningen har i förevarande sammanhang upptagit frågan om tillämpningsområdet för oavsättlighetsprincipen svarar mot vad som ur samhälls-
lig synpunkt är önskvärt och anför härom. Det saknas enhetligt normerande regler om när en tjänst skall ordinariesättas. Beslut om inrättande av ordinarie tjänst träffas in casu av Kungl. Maj:t med stöd av riksdagens beslut. Inom ett och samma verk kan alltså förekomma högre tjänstemän, som inte är oavsättliga, och lägre tjänstemän, som åtnjuter oavsättlighet. Praxis har också lett till att proportionen mellan oavsättliga och övriga tjänstemän starkt växlar i skilda verksamhetsgrenar utan att några enhetliga principer för användandet av den ena eller andra anställningsformen kan skönjas. Inom sådana statliga verksamhetsområden, som icke innefattar maktutövning, behövs icke oavsättliga tjänstemän. Oavsättligheten bör bibehållas för tjänstemän inom exempelvis departement och länsstyrelser, domstols- och åklagarväsendet samt försvarets militära förband men kan undvaras inom de affärsdrivande verken. En särskild undersökning bör företagas i syfte att skapa enhetliga och rationella riktlinjer för användandet av anställningsformerna. Om oavsättlighetsprincipen elimineras inom vissa verksamhets-

områden, skulle hinder mot avtalsmässig reglering av tjänstemännens villkor avlägsnas och tillgång till stridsmedel stå öppen på dessa områden.

I fråga om andra tjänstemän än de oavsättliga möter däremot enligt utredningens mening icke hinder mot införande av strejk- och lockouträtt. Av arbetsdomstolen utvecklad praxis att strejk och lockout ej bryter anställningsförhållandet förutsättes komma att upprätthållas såvitt gäller dessa tjänstemän.

Ett lagfästade av rätten att vidtaga stridsåtgärder inom statstjänstemannaområdet aktualiserar frågan om s. k. allmänfarliga konflikter. Utredningen framhåller, att en konflikt inom ett statligt verksamhetsområde icke nödvändigtvis behöver vara farlig för samhället. Är verksamheten till art och ändamål likvärdig med vad som förekommer inom enskild företagsamhet, bör konflikten uppenbarligen bedömas på samma sätt som om den inträffat inom enskild verksamhet. Statsmakternas ingripande i arbetskonflikter bör betingas av föreliggande förhållanden utan avseende på om konflikten berör statlig eller enskild verksamhet. Statsmakternas möjlighet till ingripande i konkreta fall mot allmänfarliga konflikter bör stå öppen på principiellt samma grunder inom statstjänsten som inom andra områden. Bestämmelser till förebyggande och begränsning av konflikter samt om proceduren för behandling av tvister om kollektivavtal bör kunna bli föremål för avtal mellan staten och tjänstemannaorganisationerna.

Förhandlingsrätten enligt 1936 års lag begränsas, framhåller utredningen, endast av tvingande lagregler. Räckvidden av sådana *inskränkande regler i förhandlingsrätten* måste bli avsevärt större inom statstjänstemannasektorn än inom privat företagsamhet. Vissa i statstjänstemannaförhållandet karakteristiska moment bör undantagas från privaträttslig reglering. Hit hör förvaltnings- och tjänsteorganisationens uppbyggnad, antagnings- och befordringsgrunder samt allmänna behörighetsregler. Vidare bör de ordinarie anställningsformerna med hänsyn till sina rättsverkningar kvarstå som offentlighetsrättsliga institut, medan utformningen av övriga anställningsformer bör hänföras till avtalsområdet. Frågor om tjänstemans antagande, befordran och avskedande samt åligganden i tjänsten bör icke bli föremål för avtal, ej heller frågor om tjänstemans ställning i disciplinärt hänseende.

Till avtalsområdet bör hänföras alla ämnen, som icke uttryckligen undantagits. Avtalsområdet bör avse det i egentlig mening ekonomiska mellanhavandet mellan staten och tjänstemännen och alltså i stort sett motsvara de moment i tjänsteförhållandet, som regleras i avd. 3 och 4 i Saar. Även vissa andra ämnen bör hänföras till de ekonomiska, exempelvis de som rör lönegradsplacering och principerna för reglerad befordringsgång, förening av tjänster, regler om vikariatsförordnande, skyldighet att uppehålla annan tjänst, förflyttnings- och avgångsskyldighet, uppsägningsbestämmelser avseende icke-ordinarie tjänstemän samt tjänstgöringstidens längd.

Vad beträffar frågan vilka statsanställda, som skall vara underkastade

de av utredningen föreslagna inskränkningarna i förhandlingsrätten, har utredningen övervägt olika förslag och anför härom. Det begrepp som för närvarande användes inom förhandlingsrättslagstiftningen för att skilja statstjänstemän från övriga statsanställda, nämligen ämbetsansvaret, är behäftat med vissa brister. Sålunda bestämmes kretsen av de ämbetsansvariga, i vart fall nedåt, av rättspraxis och är därför icke skarpt avgränsad. Vidare synes ämbetsansvarets verkningssområde icke motsvara ett arbetsrättsligt tjänstemannabegrepps naturliga omfattning. En viss motsättning råder därför mellan ämbetsansvarets funktion och arbetsrättsliga intressen. Att ämbetsansvaret ändå fått tjäna som begreppsbestämning i ifrågavarande hänseende torde ha föranletts av att någon annan godtagbar definition icke stått till buds. Anställningsformerna lämpar sig icke för gränsdragning mellan olika kategorier av befattningshavare, bland annat på grund av bristen på enhetlighet beträffande anställningsformernas användning även inom varandra närstående grupper. Icke heller tjänsteförteckning eller lönegradsplacering kan användas för gränsdragningen, eftersom avlöningsformer och löneskalor uppenbarligen bör vara förhandlingsämnen. Det är ej heller lämpligt att införa en begreppsbestämning baserad på tjänsteuppgifternas art, eftersom tjänstemannaställningen nu i stor utsträckning är konstituerad från helt andra utgångspunkter. Tills vidare — i vart fall intill dess en grundläggande utredning rörande anställningsformerna föreligger — synes någon annan lösning av problemet icke återstå än att låta ämbetsansvaret bestämma begreppet statstjänsteman inom förhandlingsrättslagstiftningen. De brister, som vidlåder ämbetsansvaret ur ifrågavarande synpunkt torde icke medföra större olägenheter. Den praktiska betydelsen av gränsdragningen blir mindre framträdande än tidigare, eftersom det icke längre gäller att skilja två väsensskilda förhandlingsrättsprinciper utan i stället att inom ramen för en och samma lag ange tillämpningsområdet för vissa särbestämmelser.

Utredningen har behandlat vissa *föreningsrättsliga frågor*. Bestämmelsen i lagen om förenings- och förhandlingsrätt att arbetsledare må genom föreskrift i avtal förbjudas tillhöra samma organisation som honom underställd personal bör gälla även inom statstjänstemannaområdet. I den mån sådana föreskrifter erfordras bör de intagas i kollektivavtal. Omfattningen av den krets av tjänstemän, som kan beröras av undantagsbestämmelser, bör icke fastställas generellt för statsverksamheten i dess helhet. Undantagen kan behöva bli av större eller mindre räckvidd beroende på skilda förhållanden inom olika myndigheter. Praxis inom enskild verksamhet torde härvid kunna ge vägledning. Denna praxis är i allmänhet tämligen restriktiv och omfattar företagsledningen i snäv bemärkelse samt i viss utsträckning personal, som fullgör för arbetsgivaren viktiga uppgifter av förtrolig karaktär.

Det är, framhåller utredningen, oundgängligt, att statens företrädare i avtalssammanhang är oberoende av tjänstemannaorganisationerna. I styrel-

sen för det statliga organ, vars uppgift skall vara att centralt omhänderha tjänstemannafrågorna, bör därför ingå, förutom chefspostens innehavare, ett antal personer, som står oberoende till fackligt organisationsväsen. På motsvarande sätt bör hos myndigheterna fixeras en ledande personkrets, som obunden av de underlydande tjänstemännens organisationer har att företräda statens intressen såsom arbetsgivare. Kravet att de personer, vilka på statens vägnar för förhandlingar, icke får tillhöra facklig organisation, kan möjligen tangeras föreningsrättsprincipen. Utredningen ifrågasätter därför, om icke de grundläggande bestämmelserna om staten som avtalspart bör fastläggas i särskild lag.

Utredningen ifrågasätter om ej den föreslagna utformningen av strejkrätten — med suspension av ämbetsansvaret — nödvändiggör, att vissa krav på representativitet ställs på de organisationer, som skall handha tjänstemännens förhandlingsverksamhet och därvid äga besluta om strejk. Det anses emellertid knappast vara påkallat att uppställa några särskilda representativitetsregler för förhandlingsberättigad organisation. Erfarenheterna från den privata arbetsmarknadssektorn visar att i ett läge, där oinskränkt förhandlings- och avtalsrätt föreligger, de flesta små organisationer av ekonomiska och andra skäl tvingas underordna sig mera representativa organisationer och att ev. förefintliga »fria» småorganisationer saknar resurser att i nämnvärd grad vidtaga säraktioner.

Den allmänna arbetsfredslagstiftningen i övrigt — d. v. s. lagen om medling i arbetstvister, kollektivavtalslagen och lagen om arbetsdomstol — bör få tillämpning inom statstjänstemannasektorn. Vid handläggning av tvister på detta område bör arbetsdomstolen vara sammansatt på sådant sätt, att sakkunskap i statstjänstemannaförhållanden blir företrädd.

Remissinstanser

Över förhandlingsrättsutredningens betänkande har efter remiss utlåtanden avgivits av justitiekanslersämbetet, riksåklagarämbetet, hovrätten över Skåne och Blekinge, hovrätten för Nedre Norrland, fångvårdsstyrelsen, överbefälhavaren efter hörande av försvarsgrenscheferna, försvarets civilförvaltning, försvarets förvaltningsdirektion, försvarets fabriksstyrelse, socialstyrelsen, arbetsdomstolens ordförande, arbetsmarknadsstyrelsen, dåvarande riksförsäkringsanstalten, väg- och vattenbyggnadsstyrelsen, byggnadsstyrelsen, generalpoststyrelsen, telestyrelsen, järnvägsstyrelsen, vattenfallsstyrelsen, luftfartsstyrelsen, kammarkollegium, statskontoret, kammarrätten, dåvarande riksräkenskapsverket, generaltullstyrelsen, domkapitlen i Uppsala, Lunds, Karlstads, Härnösands och Luleå stift, kanslern för rikets universitet, överstyrelsen för de tekniska högskolorna, skolöverstyrelsen, överstyrelsen för yrkesutbildning, lantbruksstyrelsen, veterinärstyrelsen, skogsstyrelsen, lantmäteristyrelsen, domänstyrelsen, kommerskollegium, sjöfartsstyrelsen, me-

dicinalstyrelsen, överståthållarämbetet, länsstyrelserna i Stockholms, Östergötlands, Jönköpings, Kronobergs, Kristianstads, Göteborgs och Bohus, Älvsborgs, Värmlands, Örebro, Gävleborgs, Västernorrlands och Jämtlands län, polisväsendets organisationsnämnd, statens lönenämnd, statens avtalsnämnd, besvärssakkunniga och författningsutredningen. Riksåklagarämbetet har bifogat yttranden av föreningarna Sveriges landsfogdar, Sveriges stadsfiskaler och Sveriges landsfiskaler. Kanslern för rikets universitet har överlämnat yttranden av rektorsämbetet vid Stockholms högskola, större akademiska konsistoriet i Uppsala, juridiska fakulteten vid Uppsala universitet, större akademiska konsistoriet i Lund, juridiska fakulteten och historisk-filosofiska sektionen vid universitetet i Lund, större akademiska konsistoriet i Göteborg, filosofiska och medicinska fakulteterna vid Göteborgs universitet samt lärarkollegierna vid karolinska institutet, vid den medicinska högskolan i Umeå, vid tandläkarhögskolan i Stockholm och vid tandläkarhögskolan i Malmö. Länsstyrelsen i Västernorrlands län har överlämnat yttrande av styrelsen för Västernorrlands länsavdelning av föreningen Sveriges landsfiskaler.

Tillfälle att avgiva yttrande över betänkandet har även beretts Hushållningssällskapens förbund, Landsorganisationen i Sverige efter hörande av Statstjänarkartellen, Sveriges akademikers centralorganisation, Statstjänstemännens riksförbund, Tjänstemännens centralorganisation, Svenska landstingsförbundet, Svenska landskommunernas förbund, Svenska stadsförbundet, Svenska arbetsgivareföreningen och Delegerade för riksdagens verk. Yttranden har inkommit från samtliga.

Yttrandena

Följande remissinstanser har förklarat sig lämna förslagen *utan erinran* eller har som allmänt omdöme om betänkandet framhållit, att utredningens förslag är *ägnade att läggas till grund för lagstiftning eller fortsatt utredningsarbete: socialstyrelsen* (majoriteten), *fångvårdsstyrelsen*, *försvarets fabriksstyrelse*, *arbetsdomstolens ordförande*, *arbetsmarknadsstyrelsen*, *väg- och vattenbyggnadsstyrelsen*, *vattenfallsstyrelsen*, *luftfartsstyrelsen*, *domkapitlen i Lund, Karlstad och Härnösand*, *överstyrelsen för de tekniska högskolorna*, *skolöverstyrelsen*, *veterinärstyrelsen*, *skogsstyrelsen*, *överståthållarämbetet*, *länsstyrelserna i Östergötlands, Örebro och Gävleborgs län*, *statens lönenämnd* (majoriteten), *statens avtalsnämnd*, *besvärssakkunniga* och *Hushållningssällskapens förbund*.

Utredningens förslag har *avstyrkts av riksåklagarämbetet, byggnadsstyrelsen, telestyrelsen och Landsorganisationen*. Av dessa har riksåklagaren ställt sig principiellt avvisande till kollektivavtalsreglering av statstjänstemännens avlöningsförmåner och kollektiva stridsåtgärder inom detta område. Byggnadsstyrelsen, telestyrelsen och Landsorganisationen har icke kunnat biträda förslaget i den utformning det fått.

Några remissinstanser — *justitiekanslersämbetet, cheferna för armén, marinen och flygvapnet, kammarkollegium, statskontoret, domkapitlet i Luleå, kanslern för rikets universitet samt författningsutredningen* — har ansett sig *icke kunna taga ställning* till förslaget, innan detta fått en mera preciserad utformning eller ytterligare utredningar föreligger.

Övriga remissinstanser har framställt erinringar mot *enskildheter* i förslaget.

Beträffande frågan om *behovet av ändrade regler om statstjänstemännens förhandlingsrätt* framhålles tämligen allmänt, att lagstiftningen på området är föråldrad och icke återspeglar det numera tillämpade förfarandet vid förhandlingar mellan staten och statstjänstemännen. Nästan utan undantag har remissinstanserna ansett, att mer eller mindre långtgående ändringar bör vidtagas i gällande lagstiftning.

Sålunda framhåller *socialstyrelsen* (majoriteten), att tiden måste anses mogen för en lagstiftning som ger det praktiserade förfarandet större fasthet och som kompletterar det med sådana från den allmänna arbetsrätten hämtade regler och anordningar, vilka kan komma till användning utan att viktiga offentlighetsprinciper blir åsidosatta. De olägenheter som skillnaden mellan den praktiserade ordningen och de formellt gällande rättsreglerna medför understrykes av *arbetsdomstolens ordförande*. Denne framhåller, att ju längre den allmänna arbetsmarknadens regler i praktiken följs inom statstjänstemannaområdet, desto mer bortskymmes för de förhandlande på ömse sidor liksom för utomstående den rättsliga skillnaden mellan detta område och den allmänna arbetsmarknaden. Risken för åsidosättande av alltjämt gällande offentlighetsregler och för oväntade inverknings av dessa regler på uppnådda förhandlingsresultat måste därigenom med tiden bliva allt större. *Överståthållarämbetet* anmärker, att den utveckling som ägt rum vid sidan av förhandlingsrättskungörelsen medfört sådan oklarhet om det rättsliga läget i skilda hänseenden och olägenheter i övrigt, att någon form av reglering synes ofrånkomlig. Liknande uttalanden göres av *riksförsäkringsanstalten* och *lantbruksstyrelsen*.

Ett par remissinstanser, bland dem *hovrätten för Nedre Norrland*, uttalar, att en reform, även om den ur vissa synpunkter måste beklagas, likväl är ofrånkomlig med hänsyn till utvecklingen i praxis. Hovrätten framhåller, att tanken på en återgång till tidigare förhållanden är verklighetsfrämmande och att man nu får inrikta sig på att finna en ordning för reglering av statens och tjänstemännens mellanhavanden, som på bästa sätt tillgodoser båda parternas berättigade intressen.

I ett antal yttranden framhålles andra skäl för en reform än önskemålet att vinna bättre överensstämmelse mellan författning och praxis. Flera remissinstanser, bland dem *statens avtalsnämnd, besvärssakunniga* och tjänstemannaorganisationerna, uttalar sålunda allmänt, att det i och för sig framstår som en betydande vinning om rättsförhållandet mellan staten och dess tjänstemän blir i princip privaträttsligt grundat. Som ett arbetsmark-

nadspolitiskt motiv för en reform anför *arbetsmarknadsstyrelsen*, att stats-tjänstemännens nuvarande arbetsrättsliga särställning i viss mån utgör ett psykologiskt hinder mot sådana omplaceringar av tjänstemän, som är önskvärda ur sysselsättningssynpunkt. *Polisväsendets organisationsnämnd* framhåller den större smidighet som en avtalsmässig reglering av löneförmåner erbjuder i jämförelse med den författningsmässiga.

Förslaget om övergång till en i princip *privaträttslig* reglering av stats-tjänstemännens anställningsvillkor har i allmänhet ej mött invändningar.

Betydelsen av att statstjänstemännens lönevillkor regleras i kollektivavtal understrykes särskilt av tjänstemannaorganisationerna. Sålunda framhåller *Sveriges akademikers centralorganisation*, att staten enligt nutida rättsuppfattning icke har någon speciell höghetsrätt eller ensidig beslutanderätt. Förhållandet mellan staten och dess anställda är icke ett förhållande mellan överhet och undersåtar utan ett förhållande mellan två avtalsparter, som bör vara likställda. Kollektivavtalet utgör därför den riktiga formen för bestämmande av löner och arbetsvillkor.

Flera remissmyndigheter, t. ex. *hovrätten över Skåne och Blekinge* och *hovrätten för Nedre Norrland* (majoriteten) framhåller emellertid, att tillämpning av den allmänna arbetsrättens regler är möjlig blott på vissa områden av statlig verksamhet. *Hovrätten över Skåne och Blekinge* anför. De arbetsrättsliga reglerna har vuxit fram ur strävandena att genom förhandling nå en lämplig fördelning av produktionsresultatet mellan arbetsgivare och arbetstagare. Inom statlig verksamhet gäller dock ej i första hand, såsom inom enskild verksamhet, att fördela en produkt mellan två parter. Vissa områden av statlig verksamhet står dock enskild näringsverksamhet nära. Det är naturligt att en anpassning där sker till den allmänna arbetsrätten. Då utredningen ej framlagt något konkret förslag till avgränsning av förhandlingsrätten inom olika verksamhetsområden, är konsekvenserna av förslaget svåra att överblicka. Liknande synpunkter framhåller *en minoritet inom socialstyrelsen*, som finner övervägande skäl tala mot privaträttsliga regler inom den statliga förvaltningen i trängre mening.

Flera remissinstanser ställer sig avvisande till förslaget om kollektivavtal för tjänstemän, som ej får fri tillgång till fackliga stridsmedel. Enligt *hovrätten för Nedre Norrland* strider en sådan ordning mot kollektivavtalets begrepp. *Kammarkollegium* delar utredningens uppfattning att oavsättliga tjänstemän ej kan tillåtas vidtaga stridsåtgärder och därav anses följa, att ej heller kollektivavtal kan ifrågakomma för dem. Det är vid sådant förhållande ovisst, hur mycket som står att vinna genom att införa kollektivavtal för övriga tjänstemän. Liknande uttalanden gör *riksåklagarämbetet*, *telestyrelsen*, *lantbruksstyrelsen* och *länsstyrelsen i Jönköpings län*.

I ett par remissvar framhålles, att det krävs ytterligare utredningar, innan det går att taga ställning till frågan om införande av privaträttsliga former för reglering av statstjänstemännens anställningsvillkor. Sålunda anser *telestyrelsen*, att man med utgångspunkt i de anställdas funktioner

måste undersöka i vad mån en ändring kan och bör ske av deras ställning med avseende å ämbetsansvar, oavsättlighet och rätt till arbetsnedläggelse. I avvaktan på resultatet av en sådan undersökning bör man bibehålla förhandlingsrättskungörelsen men göra den tillämplig även på centrala förhandlingar. *Byggnadsstyrelsen* anser utredningsförslaget innebära en kompromisslösning, som är behäftad med svagheter av både praktisk och principiell art. Svagheterna är så allvarliga, att det enligt styrelsens mening ej är möjligt att anknyta den rättsliga regleringen av statstjänstemännens förhållanden till 1936 års lag.

En principellt avvisande inställning till kollektivavtal för statstjänstemän intager *riksåklagarämbetet*. Tillämpningen av allmänna arbetsrättsliga regler på statstjänstemannaområdet anses stå i strid med samhällets intressen av den offentliga verksamhetens uppehållande och det betvivlas, om genomförandet av förslaget blir till nytta vare sig för det allmänna eller för tjänstemännen.

Ett par remissinstanser berör vissa speciella gruppers ställning i ett kollektivavtalssystem. *Hovrätten över Skåne och Blekinge* framhåller sålunda, att särskild uppmärksamhet bör ägnas de oorganiserades och pensionärernas ställning. *Försvarets fabriksstyrelse* ifrågasätter, huruvida icke de till försvaret knutna statstjänstemännens lojalitetsförhållande till försvarets myndigheter bör komma till uttryck i inskränkande särregler beträffande dessa tjänstemäns förhandlingsrätt. Styrelsen hävdar, att inom försvarets verksamhetsområde en oinskränkt förhandlingsrätt enligt 1936 års lag icke oreserverat kan accepteras under ett för vårt land skärpt utrikespolitiskt läge.

Utredningens uttalande att författningsmässig reglering av löne- och pensionsförmåner kan ske beträffande tjänstemän, vars anställningsvillkor icke regleras genom kollektivavtal, blir föremål för kritik av *besvärssakkunniga*. De sakkunniga anser det uteslutet att staten skulle äga lagstifta om anställningsvillkor, vilka hänförts till det område inom vilket avtalsfrihet skall gälla.

Utredningens förslag rörande rätten att vidtaga stridsåtgärder tillstyrkes eller lämnas uttryckligen utan erinran av *försvarets förvaltningsdirektion*, *socialstyrelsen* (majoriteten), *arbetsdomstolens ordförande*, *arbetsmarknadsstyrelsen*, *domkapitlen i Karlstads och Härnösands stift*, *överstyrelsen för de tekniska högskolorna*, *skolöverstyrelsen*, *överstyrelsen för yrkesutbildning*, *skogsstyrelsen*, *länsstyrelsen i Östergötlands län*, *statens lönenämnd* (majoriteten) och *statens avtalsnämnd*.

Uppfattningen att rätt till lockout eller strejk ej bör införas inom någon del av statstjänsten framföres av *riksåklagarämbetet* samt av *länsstyrelserna i Kronobergs och Västernorrlands län*. Sistnämnda länsstyrelse ifrågasätter, om icke införande av skiljedomsförfarande i stället bör övervägas.

Mot utredningens uppfattning att strejkrätt för ämbetsansvariga tjänstemän kräver ändring av strafflagens regler om ämbetsansvar framställes in-

vändningar av *hovrätten över Skåne och Blekinge* samt *hovrätten för Nedre Norrland*. Hovrätterna anser, att införande av strejkrätt automatiskt medför, att ansvar för tjänstefel icke kan ifrågakomma vid strejk.

Frågan om strejk- och lockouträtt kan förenas med oavsättlighet behandlas i flera remissyttranden. *Socialstyrelsen* (majoriteten) delar utredningens uppfattning i denna fråga. Det kan, framhåller styrelsen, icke anses förenligt med det offentligrättsliga intresse, som ligger bakom oavsättligheten, att densamma inskränkes, exempelvis genom suspension under konflikt. Enligt *länsstyrelsen i Östergötlands län* bekläder den oavsättlige tjänstemannen en tjänsteställning som inrymmer en särskild ämbetsplikt av helt annan innebörd än som förutsättes i arbetsrättens avtal och av särskilt stor betydelse inom de grenar som har att hävda samhällets bestånd. Även *kammarkollegium* anser tillgång till strejkmedel vara oförenlig med oavsätthetsinstitutet.

I vissa yttranden görs reservationer mot utredningens argumentering i frågan. Sålunda anför *kommerskollegium*, att någon speciell tjänsteplikt för de ordinarie tjänstemännen icke torde kunna härledas ur oavsätthetsprincipen. Eftersom enligt svensk rättspraxis strejk och lockout icke bryter anställningsförhållandet, kan sådana stridsåtgärder ej påverka oavsättheten. Vad nu sagts utesluter icke att en viss anställningsform kan användas för avgränsning av det område inom vilket stridsmedel ej skulle vara tillåtna. Det är dock tveksamt om förbudet mot användande av stridsmedel bör knytas enbart till den ordinarie anställningen. Enligt kollegiets mening bör i allt fall gälla, att inom det område, där stridsmedel skulle få tillgripas, får finnas endast icke-ordinarie anställningsformer. *Hovrätten för Nedre Norrland* (majoriteten) anför, att hovrätten ej oreserverat kan biträda utredningens uppfattning, att oavsättheten som sådan innefattar hinder mot att medgiva de tjänstemän, som omfattas därav, rätt att strejka. Hovrätten anser det emellertid oförenligt med statens offentligrättsliga ställning att för statsverksamhetens fortgång oundgängliga funktioner skulle upphöra genom strejk eller lockout. Hovrätten framhåller, att det är svårt att avgränsa den grupp, beträffande vilken strejk och lockout icke skall få förekomma, men anser den av utredningen föreslagna gränsdragningen kunna godtagas.

En ledamot av *hovrätten*, *fångvårdstyrelsen*, *väg- och vattenbyggnadstyrelsen* samt *besvärssakkunniga* ifrågasätter, om icke strejk- och lockouträtt bör kunna införas även såvitt gäller oavsätthiga tjänstemän. *Besvärssakkunniga* anmärker, att de sakkunniga ej funnit de invändningar av principiell natur, som utredningen riktat häremot, helt övertygande. De sakkunniga anser, att spörsmålet i vart fall förtjänar att ytterligare utredas, innan slutlig ståndpunkt tages.

Yrkanden om strejkrätt för oavsätthiga tjänstemän framställas av *Landsorganisationen* (jämte *Statstjänarkartellen*), *Statstjänstemännens riksförbund*, *Sveriges akademikers centralorganisation*, *Tjänstemännens centralorganisation* samt en minoritet inom statens lönenämnd. Landsorganisatio-

nen anför: Oavsättligheten bör suspenderas vid konflikt. Detta skulle för tjänstemännens del innebära, att de bibehölles vid anställningen som sådan — något som emellertid delvis skulle följa av allmänna arbetsrättsliga regler — och att den med oavsättligheten förenade lönegarantien skulle upphävas under konflikttiden. Staten å sin sida skulle inte ha tillgång till uppsägningsmöjligheter gentemot fullmaktsinnehavarna och de konstituerade men skulle dock — vilket torde ha tillräcklig effekt — kunna som motåtgärd innehålla löneförmånerna. Mot rätten till arbetsnedläggelse skulle sålunda svara rätten till indragning av löneförmåner. Ett sådant system skulle enligt Landsorganisationens mening innebära, att kraven på reciprocitet i förhållandet mellan parterna vore uppfyllda.

Utredningens förslag att principerna för användandet av anställningsformerna göres till föremål för en särskild utredning har i allmänhet tillstyrkts eller lämnas utan erinran.

Däremot kritiseras utredningens uttalanden om tillämpningsområdet för oavsättlighet i flera yttranden. Sålunda anser *generalpoststyrelsen*, *telestyrelsen*, *järnvägsstyrelsen* och *luftfartsstyrelsen* i motsats till utredningen, att oavsättligheten bör bibehållas vid respektive verk. Skulle utredningens förslag om stridsåtgärder och om slopande av ordinarieskapet vid verken genomföras, funnes risk för att verksamheten vid verken icke skulle kunna fortlöpande upprätthållas. *Kanslern för rikets universitet* betonar angelägenheten av att oavsättligheten bibehålles för de akademiska lärarna med hänsyn till den vetenskapliga friheten. *Landsorganisationen* (jämte *Statstjänarkartellen*), *Statstjänstemännens riksförbund* och *Tjänstemännens centralorganisation* motsätter sig bestämt, att tillämpningsområdet för oavsättligheten inskränkes. *Tjänstemännens centralorganisation* framhåller som anmärkningsvärt, att utredningen alls vill diskutera ett borttagande av oavsättlighetsprincipen för vissa statstjänstemannagrupper. Oavsättligheten är lika mycket en trygghetsfråga för de berörda tjänstemännen som ett statsnyttointresse. Enligt organisationens mening kan det icke komma i fråga att uppluckra den trygghet mot uppsägning som av ålder existerar på det statliga området.

Utredningens förslag att efter anställningsform uppdelas tjänstemännen i sådana som har rätt till stridsåtgärder och tjänstemän utan sådan rätt har i flera yttranden kritiserats med utgångspunkt från de verkningar en sådan uppdelning skulle medföra. Sålunda anför *länsstyrelsen i Örebro län*, att en stor mängd ordinarie tjänstemän för en lång tid framåt skulle bli underkastade strejkförbud, oaktat sakliga skäl härför ej föreligger. Å andra sidan skulle åtskilliga innehavare av icke-ordinarie tjänster ej komma att omfattas av strejkförbudet, ehuru ur samhälleliga synpunkter så borde vara fallet. Strejkförbudet bör omfatta endast sådana tjänstemän, av vilka det ur det allmännas synpunkt rimligen bör krävas, att de skall vara underkastade strejkförbud, och detta vare sig de är ordinarie eller icke-ordinarie,

Liknande synpunkter framföres av *generaltullstyrelsen*, *telestyrelsen* och *Svenska arbetsgivareföreningen*.

Flera remissinstanser hävdar, att strejk- och lockout icke bör få förekomma inom vissa statliga verksamhetsområden, eftersom en arbetsinställelse där skulle få samhällsfarliga verkningar. Sålunda anför *hovrätten över Skåne och Blekinge* allmänt, att ett kontinuerligt vidmakthållande av statsfunktionerna inom vissa områden är oundgängligen nödvändigt. En strejk inom ett sådant område är icke endast samhällsfarlig. Den är icke heller ägnad att vara ett medel för att ernå en objektivt sett riktig anpassning av anställningsvillkoren. En statsfunktion kan vara av så vital betydelse och skadeverkningarna vid avbrott i densamma så stora och svåröverskådliga, att en viss kategori tjänstemän — särskilt om den är specialutbildad — med hjälp av strejkvapnet skulle kunna tillskansa sig orimliga förmåner. *Hovrätten för Nedre Norrland* (majoriteten) framhåller, att det i och för sig är tänkbart att i princip medge alla tjänstemän rätt till stridsåtgärder och att begränsa denna rätt från fall till fall, beroende på om en aktuell konflikt bedömes som samhällsfarlig eller ej. Den yttersta utvägen att förhindra en som samhällsfarlig ansedd konflikt skulle då vara, att statsmakterna ingrepe genom särskild tjänstepliktslag. *Hovrätten* motsätter sig införande av en sådan generell strejkrätt inom statstjänstemannasektorn och anser det nödvändigt, att vissa kategorier tjänstemän undantages från rätten till arbetsinställelse.

Flera remissmyndigheter förklarar, att strejk och lockout inom de verksamhetsområden de företräder icke kan få förekomma eller måste begränsas.

Vad gäller försvaret hävdar *överbefälhavaren*, att med hänsyn till beredskapskraven och de speciella disciplinära förhållanden, som måste råda inom en krigsmakt, militär och civilmilitär personal bör liksom huvuddelen av försvarets civila personal stå utanför rätten att vidtaga stridsåtgärder. Liknande uttalanden göres av *cheferna för armén, marinen och flygvapnet*.

Riksåklagarämbetet framhåller, att arbetsinställelse icke kan tillåtas inom sådana delar av statsverksamheten, som avser utövande av statens höghetsmakt, t. ex. rättsvården. *Fångvårdsstyrelsen* understryker, att verksamheten inom fångvården ej får lamslås genom stridsåtgärder. *Polisväsendets organisationsnämnd* hävdar, att arbetsinställelse icke bör få förekomma inom polisväsendet.

Vad beträffar de affärsdrivande verken anför *telestyrelsen* och *vattenfallsstyrelsen* betänkligheter mot att strejkrätt tillerkännes tjänstemännen vid respektive verk, såvida icke medel ställes till förfogande, som kan trygga upprätthållandet av den samhällsviktiga verksamheten vid verken. Även *järnvägsstyrelsen*, *generalpoststyrelsen*, *sjöfartsstyrelsen* och *luftfartsstyrelsen* framhåller, att en strejk vid respektive verk skulle vara samhällsfarlig.

Inom hälso- och sjukvårdsområdena bör enligt *medicinalstyrelsens* mening stridsåtgärder icke få vidtagas.

Domkapitlen i Lunds och Luleå stift hävdar, att prästerna med hänsyn till prästlöftet icke kan tillerkännas strejkrätt.

Vad utredningen anför om metoderna för förhindrande av allmänfarliga konflikter har i allmänhet ej mött några invändningar. *Landsorganisationen, Statstjänstemännens riksförbund, Sveriges akademikers centralorganisation* och *Svenska arbetsgivareföreningen* framhåller, att frågan om de samhällsfarliga konflikterna — liksom på den privata arbetsmarknaden — bör lösas avtalsvägen. *Landsorganisationen* erinrar om bestämmelserna i 1938 års huvudavtal angående behandlingen av konflikter rörande samhällsviktiga funktioner och anser, att det icke bör vara otänkbart att på det statliga området få till stånd ett system liknande det som gäller enligt nämnda avtal. *Tjänstemännens centralorganisation* påpekar, att problemet med samhällsfarliga konflikter även finns inom den privata sektorn. Där har ej gjorts någon inskränkning i rätten att vidtaga stridsåtgärder. Däremot har arbetsmarknadens parter genom särskilda avtalsbestämmelser frivilligt underkastat sig vissa inskränkningar i användandet av stridsåtgärder. Nuvarande arbetsfredslagstiftning i kombination med dels det genomorganiserade samhällets stora möjligheter att på olika sätt hindra eller starkt begränsa samhällsfarliga arbetsmarknadskonflikter och dels den allmänna maktbalans och ömsesidiga ansvars känsla, som härskar mellan de båda parterna på både den offentliga och privata arbetsmarknaden, torde vara en fullt tillräcklig garanti mot att de offentliga tjänstemännens organisationer skulle missbruka en i lag obegränsad förhandlings- och avtalsfrihet som alla andra arbetstagarorganisationer sedan gammalt varit tillerkända. Skulle någon organiserad konfliktåtgärd från dessa tjänstemäns sida visa sig hota samhällsviktiga intressen, har ju statsmakterna alltid i sista hand möjlighet att ålägga dem tjänsteplikt genom *lex in casu*.

Möjligheterna att använda tjänstepliktslagstiftning diskuteras även av ett par andra remissinstanser. *Länsstyrelsen i Stockholms län* hävdar, att införande av obegränsad strejkrätt för tjänstemännen vid de affärsdrivande verken skulle kunna medföra mycket menliga verkningar för samhällslivet, om man ej som motvikt vill tillgripa utvägen att genomföra effektiv lagstiftning om åtgärder mot samhällsfarliga arbetsnedläggelser, därvid tjänsteplikt utöver den i 1959 års lag om allmän tjänsteplikt stadgade närmast kunde komma i fråga. Att först i en aktuell konfliktsituation tillskapa en skyddslagstiftning är enligt länsstyrelsens mening mindre tillfredsställande, då en i ett sådant läge tillgripen tvångslagstiftning lätt får karaktären av ren maktutövning i konflikten från det allmännas sida. Länsstyrelsen ifrågasätter därför, om icke en vidgad tjänstepliktslagstiftning bör närmare övervägas. *Byggnadsstyrelsen* anför, att tillgripandet av tjänstepliktslagstiftning kan tjäna som ett stridsmedel av betydande värde för arbetsgivaren. En sådan konsekvens måste te sig stötande, eftersom parternas inbördes rättsförhållanden normalt skall grundas på ett privaträttsligt avtal. Man måste därför utgå från att en tjänsteplikt ej kan ifrågakomma annat än i allra yttersta nödfall.

Några remissinstanser upptar frågan om balansen mellan staten och stats-tjänstemännen i fråga om tillgången till stridsmedel. *Arbetsdomstolens ordförande* framhåller, att en given riktpunkt för regleringen av rätten till stridsåtgärder måste vara att söka skapa balans mellan parterna i fråga om tillgången till sådana åtgärder och ifrågasätter, om utredningens förslag tillgodoser detta önskemål. Ett system med strejkrätt för endast icke-ordinarie tjänstemän kan nämligen inom många statliga områden ej bli tillräckligt effektivt, sett ur tjänstemännens synpunkt. Å andra sidan skulle, om även oavsättliga tjänstemän tillerkändes strejkrätt, den eftersträfvade balansen komma att brista till nackdel för staten såsom arbetsgivare. De svårigheter, som är förenade med bristerna i balansen, torde emellertid ej kunna bemästras utan att oavsättligheten upphäves eller i vart fall betydligt begränsas till sin omfattning, och så länge denna består synes man vara hänvisad till att undantaga de oavsättliga tjänstemännen från strejkrätt. *Arbetsdomstolens ordförande* ifrågasätter emellertid, om icke vid ett fortsatt reformarbete oavsättligheten bör begränsas till tjänstemän, som intar en sådan ställning inom staten, att de av offentlighetsliga skäl bör helt uteslutas från strejkrätt. *Svenska landskommunernas förbund* yttrar, att det teoretiskt kan te sig riktigt att i maktbalanshänseende jämställa strejk och lockout. I praktiken torde det emellertid ligga betydligt närmare till hands för arbetstagersidan att tillgripa strejk än för arbetsgivaren Staten att tillgripa lockout. I åtskilliga lägen torde det vara helt otänkbart att staten skulle tillgripa lockout som motåtgärd i anledning av strejk. Om man nu utbyter ett tillstånd, då inga stridsåtgärder av denna typ är tillåtna, emot ett, då samma utrymme formellt lämnas för såväl strejk som lockout, sker i realiteten en maktförskjutning till arbetstagersidans fördel. Liknande uttalanden göres av *byggnadsstyrelsen*, *luftfartsstyrelsen* och *Svenska stadsförbundet*.

Svenska landskommunernas förbund upptar frågan om anställningsblockad. Förbundet anför, att det ligger i sakens natur att detta vapen kommer till användning i samband med strejk, men framhåller, att det även kan användas isolerat och då även beträffande tjänster, som ej är förenade med strejkrätt. Det synes därför vara nödvändigt att man beträffande sådana tjänster inför förbud även mot blockad. Ett liknande uttalande göres av *Svenska landstingsförbundet*.

I några remissvar understrykes, att de tjänstemannagrupper, som icke medges strejkrätt, ej bör få bli lidande härav vid fastställandet av deras anställningsvillkor. *Medicinalstyrelsen* anför sålunda, att styrelsen utgår från att ordinarie tjänstemän tillförsäkras minst samma löneförmåner som motsvarande icke-ordinarie tjänstemän och att de statliga tjänstemannagrupper, som endast eller huvudsakligen består av ordinarie befattningshavare, genom statens försorg erhåller löneförmåner, som i allt väsentligt motsvarar vad de strejkberättigade grupperna lyckas uppnå. *Överståthållarämbetet* och *överbefälhavaren* gör liknande uttalanden.

Utredningens förslag om *inskränkande regler i förhandlingsrätten* tillstyrkes eller lämnas uttryckligen utan erinran av ett 25-tal remissorgan. Bland dem må nämnas *hovrätten över Skåne och Blekinge*, *hovrätten för Nedre Norrland*, *försvarets civilförvaltning*, *socialstyrelsen* (majoriteten), *riksförsäkringsanstalten*, *väg- och vattenbyggnadsstyrelsen*, *järnvägsstyrelsen*, *vattenfallsstyrelsen*, *kammarkollegium*, *generaltullstyrelsen*, *skolöverstyrelsen*, *lantbruksstyrelsen*, *veterinärstyrelsen*, *lantmäteristyrelsen*, *domänstyrelsen*, *kommerskollegium*, *länsstyrelserna i Älvsborgs och Värmlands län*, *statens lönenämnd* (majoriteten) och *besvärssakkunniga*. *Socialstyrelsen* och *besvärssakkunniga* understryker vikten av att disciplinärförfarandet kvarstår under offentligrättslig reglering.

Några instanser anser, att ytterligare frågor bör undantagas från förhandlings- och avtalsområdet och förbehållas offentligrättslig reglering. Sålunda hävdar *överbefälhavaren* och *chefen för armén*, att frågor om t. ex. lönegradsplacering i vissa fall, förening av tjänst och skyldighet att uppehålla annan tjänst bör hänföras till arbetets ledning och fördelning. *Chefen för flygvapnet* ifrågasätter, om ej arbetstidens förläggning bör undantagas från förhandlingsområdet med hänsyn bl. a. till de speciella betingelser, varunder krigsmakten arbetar, och understryker, att en eventuell rätt att förhandla om arbetstidens förläggning i vart fall icke får leda till att de militära chefernas rätt att leda och fördela arbetet inskränkes.

Några remissinstanser, bland dem tjänstemannaorganisationerna, anser att utredningen undantagit för många ämnen från avtalsområdet. *Statstjänarkartellen* hävdar sålunda, att t. ex. antagnings- och befordringsfrågor bör höra till förhandlings- och avtalsområdet. Det framhålles, att det vid bl. a. kommunikationsverken finnes ett poängberäkningssystem för befordran, som man för förhandlingar om, och att det där har inrättats förordsfullmäktige, vars uppfattning inhämtas i befordringsfrågor. Även *Statstjänstemännens riksförbund* och *Sveriges akademikers centralorganisation* anser, att frågor om antagande och befordran bör stå öppna för avtal. Att frågor om avskedande icke bör förbehållas staten-arbetsgivarens ensidiga avgörande hävdas av *Sveriges akademikers centralorganisation* och *Tjänstemännens centralorganisation*. *Sveriges akademikers centralorganisation* anser därjämte, att förhandlingar bör kunna äga rum även om tjänstgöringsskyldighetens innebörd och om åligganden i tjänsten. Organisationen framhåller, att dessa frågor samt frågor om antagande och entledigande oupplösli-gen sammanhänger med den enskildes anställningstrygghet samt med relationen mellan arbetsuppgifter och ekonomiskt vederlag för dessa. Frågor om arbetets ledning och fördelning bör enligt *fångvårdsstyrelsens* mening kunna bli föremål för förhandlingar och avtal. Slutligen ifrågasätter *skogsstyrelsen*, om icke fastställande av kretsen av de oavsättliga bör vara en förhandlings- och avtalsfråga.

Flera remissinstanser delar utredningens uppfattning att i författning bör anges, vilka ämnen som icke bör bli föremål för förhandlingar och avtal. Dessa ämnen bör enligt *besvärssakkunnigas* mening bli föremål för regle-

ring i en särskild tjänstemannalag. De sakkunniga framhåller, att bestämmelserna om tjänstemännens rättigheter och skyldigheter för närvarande återfinns i en mängd författningar samt att tjänstemannarätten är mycket svåröverskådlig och dess innehåll synnerligen svårbestämbart och delvis motsägelsefullt. De sakkunniga understryker vikten av att statstjänsten i sin nya gestaltning får en rättsligt klar och systematiskt väl genomtänkt uppbyggnad. *Socialstyrelsen* och *riksförsäkringsanstalten* framhåller som angeläget, att gränsdragningen mellan ämnen, som skall förbehållas offentligrättslig reglering, och övriga ämnen blir sådan, att tvister om vad som hör till den ena eller andra gruppen av ämnen i möjligaste mån undviks.

Behovet av lagstadgade inskränkningar i förhandlings- och avtalsrätten ifrågasättes av några remissinstanser. *Arbetsdomstolens ordförande* framhåller, att arbetsgivarna på den privata arbetsmarknaden — i vart fall sådana som tillhör de stora arbetsgivarorganisationerna — utan stöd av lag kunnat tillvarata sitt intresse av att behålla vissa ämnen åt sitt ensidiga bestämmande och ifrågasätter, om ej staten skulle ha samma möjligheter att utan stöd av lagstiftning hävda uteslutande bestämmanderätt inom de områden, där en sådan är motiverad av hänsyn till speciella samhällsintressen. Vid en sådan ordning skulle man även undgå vissa olägenheter som är förenade med lagstadgade inskränkningar i förhandlingsrätten, bl. a. svårigheten att klart skilja mellan ämnen, som skall hör till förhandlingsområdet, och övriga ämnen samt risken att man hindrar en fortsatt utveckling i fråga om utrymmet för förhandlingsrätten. *Arbetsdomstolens ordförande* pekar även på möjligheten att låta undantagen från den allmänna förhandlingsrättslagstiftningens tillämplighet avse endast förhandlingsrätten och möjligheten till stridsåtgärder men däremot ej möjligheten att med rättslig verkan sluta kollektivavtal. Staten skulle således ej vara skyldig att förhandla om dessa ämnen men likväl oförhindrad att göra detta. Om enighet nåddes i ett sådant ämne skulle kollektivavtal kunna ingås. Även *Svenska arbetsgivareföreningen* ifrågasätter, om icke staten som arbetsgivare kan förbehålla sig bestämmanderätt i önskade frågor på principiellt samma sätt som arbetsgivarparten på den privata arbetsmarknaden förbehållit sig rätten att utöva affärsledningen, att leda och fördela arbetet, att anställa och uppsäga etc.

Att vissa ämnen genom lagstiftning undantages från förhandlings- och avtalsområdet avstyrkes av *fångvårdsstyrelsen*, *Statstjänstemännens riksförbund*, *Statstjänarkartellen*, *Sveriges akademikers centralorganisation* och *Tjänstemännens centralorganisation*. Dessa remissinstanser hävdar, att eventuella undantag från förhandlings- och avtalsområdet bör fastställas genom överenskommelser.

Att organisationerna bör beredas tillfälle till överläggningar med statsmakterna i frågor som icke hör till förhandlings- och avtalsområdet framhålls av bl. a. *hovrätten för Nedre Norrland*, *arbetsdomstolens ordförande*, *juridiska fakulteten i Lund*, *Statstjänstemännens riksförbund* och *Tjänstemännens centralorganisation*.

Besvärssakkunniga fäster uppmärksamheten på frågan vilka sanktioner som står till buds om tjänstgöringsskyldigheten regleras avtalsvägen. De sakkunniga framhåller, att de — om än med tvekan — anser att regler om tjänstefel i strafflagen kan sanktionera även underlåtenhet att fullgöra avtalsförpliktelser med avseende å tjänstens skötande. Enligt de sakkunnigas mening torde emellertid 25 kap. 4 § strafflagen (20 kap. 4 § brottsbalken) behöva ändras för att kunna tillämpas beträffande sådan underlåtenhet.

Endast ett mindre antal remissinstanser har gjort uttalanden rörande frågan om avgränsningen av den grupp tjänstemän, för vilka inskränkningar i förhandlingsrätten skall gälla.

Hovrätten över Skåne och Blekinge anför, att någon ändring av rådande ordning för avgränsning i förhandlingsrätten icke synes vara möjlig, innan en utredning om anställningsformerna föreligger.

Flera remissinstanser, bland dem *socialstyrelsen*, *arbetsdomstolens ordförande*, *länsstyrelserna i Stockholms och Gävleborgs län*, *Landsorganisationen* samt *Svenska arbetsgivareföreningen*, anser ämbetsansvaret olämpligt som kriterium för avgränsningen av förhandlingsrätten och förordar, att fortsätta undersökningar företages för att utreda möjligheterna för en lämpligare gränsdragning. *Arbetsdomstolens ordförande* framhåller, att ämbetsansvaret knappast skänker nödig klarhet och precision åt gränsdragningen. Framförallt är en gränsdragning efter ämbetsansvaret olämplig därför att den ej bestämmes av sådana sakliga hänsyn, som bör föranleda uppdelningen av tjänstemannakåren i en kategori med begränsad förhandlingsrätt och en annan kategori med obegränsad sådan rätt. Ämbetsansvaret har nämligen utformats och avgränsats på helt andra grunder än arbetsrättsliga hänsyn.

Såsom nämnts har utredningen vid sin behandling av *föreningsrättsliga frågor* uttalat, att den s. k. arbetsledarklausulen bör gälla även inom statstjänstemannaområdet. Utredningens uttalanden har i allmänhet icke mött några invändningar. Förslaget avstyrkes dock av *Sveriges akademikers centralorganisation* och *en minoritet inom statens lönenämnd*. Enligt deras mening bör icke någon betagas rätt att tillhöra viss facklig organisation. Centralorganisationen anför, att tillskapandet av en frikrets icke står i överensstämmelse med grundläggande principer för föreningsrätten.

Arbetsdomstolens ordförande framhåller, att räckvidden av arbetsledareklausulen är oklar. Det kan icke med säkerhet antagas, att arbetsledareklausulen är avsedd att gälla för sådana arbetstagare som statstjänstemän i ledande ställning. Det vore otillfredsställande, om ej de rättsliga förutsättningarna för frikretsbestämmelser i statlig tjänst klarlägges, när lagen i princip göres generellt tillämplig även på statens arbetstagare. *Arbetsdomstolens ordförande* anför vidare, att i kollektivavtal för privatanställda tjänstemän intagits frikretsbestämmelser även beträffande sådana tjänstemän, som svårigen kan inrymmas under den s. k. arbetsledareklausulen men som av sakliga skäl bör kunna undantagas från medlemskap i fack-

organisation, t. ex. direktörsassistenter och sekreterare, och att motsvarande befattningshavare kommer att finnas även i de statliga förhandlingsorganen. Arbetsdomstolens ordförande anser det visserligen önskvärt att sådana bestämmelser tillkommer genom avtal men förordar att frågan om att i lagen ange utrymmet för dessa bestämmelser upptas till övervägande.

Tjänstemännens centralorganisation ifrågasätter, om icke arbetsledareklausulen bör ändras så att där avsett undantag får göras endast i kollektivavtal.

Utredningens förslag att ledamöter i det eller de organ som skall företräda staten som avtalspart skall vara förbjudna att tillhöra facklig organisation tillstyrkes av *överbefälhavaren* och *järnvägsstyrelsen*. Styrelsen anser det uppenbart, att de personer, som i den ena eller andra formen kommer att företräda arbetsgivaren inför organisationerna, måste stå helt obundna och således icke bör få vara medlemmar av intresseorganisation som kan tänkas uppträda som avtalspart.

Emellertid möter förslaget i denna del kritik av flera remissinstanser. *Hovrätten för Nedre Norrland* och *luftfartsstyrelsen* anför, att det föreslagna förbudet måste anses strida mot föreningsrätten. Hovrätten tillägger, att det ej synes tillrådligt att lagstiftningsvägen betaga ett stort antal anställda denna rätt, som numera allmänt lär uppfattas som en av grundstenarna inom vårt samhällsskick. Det angivna syftet kan enligt hovrättens mening kanske i stället uppnås genom införandet av stränga jävsregler för dessa tjänstemän.

Även *länsstyrelsen i Stockholms län*, *Landsorganisationen*, *Statstjänstemännens riksförbund*, *Sveriges akademikers centralorganisation* och *Tjänstemännens centralorganisation* motsätter sig det föreslagna förbudet. *Statstjänstemännens riksförbund* och *Sveriges akademikers centralorganisation* anför, att förbudet skulle strida mot av Sverige ratificerade konventioner.

Socialstyrelsen ifrågasätter, om det är erforderligt att vid avtalsförhandlingar kräva annan medverkan från de ledande tjänstemännen inom myndigheterna än att utgöra en remissinstans med uppgift att lämna sådana sakliga upplysningar, som är av betydelse för avtalsfrågorna. Vid en sådan lösning föreligger enligt styrelsens mening icke skäl att göra inskränkningar i föreningsrätten.

Några remissinstanser har gjort uttalanden om *ordningen för prövning av tvist om statstjänstemäns anställnings- och arbetsvillkor*.

Arbetsdomstolens ordförande anser, att alla tvister angående anställningsvillkoren för statsanställda — oavsett om de är kollektivavtalsanställda eller ej — bör hänföras till arbetsdomstolen. Det framhålls, att arbetsdomstolen är behörig att pröva endast sådana anställningstvister, som uppkommer i ett av kollektivavtal reglerat anställningsförhållande, medan andra tvister rörande enskilda tjänsteavtal skall handläggas av allmän domstol. Även tvister av sistnämnda slag avser ofta tolkning av kollektivavtal, eftersom

det, då intet annat överenskommits, i regel anses att arbetsgivaren och den oorganiserade arbetstagaren avtalat om samma anställningsvillkor, som gäller för de organiserade arbetstagarna. Om de nuvarande reglerna om arbetsdomstolens behörighet oförändrade ges tillämplighet på det statliga området, skulle en fråga om innebörden av kollektivavtal kunna komma att prövas såväl av arbetsdomstolen som av annan domstol. En sådan processuell dualism är förenad med påtagliga olägenheter. Anställningstvister på det statliga området torde i högre grad än på det privata komma att — även när det gäller oorganiserade arbetstagare — vara renodlade tolkningsfrågor, där den särskilda sakkunskap som arbetsdomstolen representerar är motiverad. Även anställningstvister, som gäller oorganiserade statsanställda, bör därför hänföras till arbetsdomstolens behörighetsområde. Det framhålles vidare, att tvister rörande de statsanställdas anställningsvillkor nu i stor utsträckning handlägges på administrativ väg i skriftlig process. Det föreslås, att rätten att föra sådan talan avskaffas, och att alla tvister angående anställningsvillkoren för statsanställda hänföres till arbetsdomstolen. Arbetsdomstolens ordförande framhåller vidare, att de kollektivavtalstvister, som kan väntas uppkomma på det nya statliga kollektivavtalsområdet, i stor utsträckning torde vara sådana, att en skriftlig process framträder som motiverad. De formella förutsättningarna för och utformningen av en sådan torde därför böra närmare utredas, om utredningens principförslag accepteras. Med en skriftlig process torde hänsyn till rättegångskostnaderna ej vara något avgörande hinder mot att även individuella anställningstvister rörande statsanställda hänföres till arbetsdomstolen.

Även *besvärssakunniga* anser, att tvister om oorganiserade arbetstagares anställningsförhållanden bör hänföras till arbetsdomstolen. Vad beträffar tjänstemans rätt att i administrativ ordning föra talan rörande sina anställningsförhållanden anser de sakkunniga, att rätten att föra sådan talan beträffande avlöningsärenden måste avskaffas, men framhåller, att tvister i ämnen, rörande vilka staten har beslutanderätt, även framgent måste handläggas i administrativ väg, i den mån de ej såsom gällande fråga om ämbetsansvar eller ersättningsskyldighet kommer att falla under allmän domstols domvärjo. De sakkunniga understryker vidare, att slopandet av rätten till administrativ prövning av avlöningstvister icke får leda till en fördyring eller försvåring av tjänstemans möjligheter att få lönetvister bilagda. Det får antagas att dylika tvister i huvudsak kommer att lösas genom förhandling mellan ett statligt organ och tjänstemans organisation. De sakkunniga framhåller, att staten måste tillse att den har särskilda organ att representera sig vid handläggning av dylika tvister, så att det stora flertalet sådana snabbt kan biläggas i godo.

Även *länsstyrelsen i Jämtlands län* anser, att rätten att i administrativ väg föra talan i avlöningsmål bör avskaffas, om kollektivavtalssystem införes inom statstjänstemannasektorn.

Å andra sidan förordar *kammarrätten*, att den administrativa besvärprocessen i avlöningsmål bibehålles, även om kollektivavtalssystem införes, och

framhåller, att förfarandet är bekvämt för båda parter och i regel icke medför särskilda kostnader. Att i alla sådana fall anlita den allmänna arbetsrättens handläggningsregler torde innebära en icke ringa komplicering och fördyring av förfarandet. Vid bedömandet av ändamålsenligheten av det f. n. tillämpade förfarandet bör beaktas, att kammarrätten redan nu upptar till prövning även tvister om sådana förmåner som utgår enligt kollektivavtal, att muntlig handläggning kan hållas i de fall, där part begär det eller eljest så anses lämpligt, samt att kammarrätten redan nu vid sin prövning i förekommande fall brukar ta hänsyn till diskussioner och motiv, som legat till grund för gällande bestämmelser och avtal om avlöning och andra förmåner. Om så anses önskvärt, kan det nu tillämpade förfarandet kompletteras genom föreskrifter om rätt för personalorganisation att föra talan till förmån för medlem.

Socialstyrelsen ifrågasätter, om icke en särskild tjänstedomstol bör inrättas med uppgift att handlägga åtskilliga av de frågor, som undantages från förhandlingsrätten. Enligt styrelsens mening skulle inrättandet av en sådan domstol vara ägnat att främja såväl en enhetlig tillämpning av gällande regler som en enhetligare och mer tillfredsställande handläggning av tjänstemannamål. Ett liknande uttalande göres av *länsstyrelsen i Gävleborgs län*.

Ett speciellt processuellt spörsmål diskuteras av *arbetsdomstolens ordförande*. Denne framhåller, att om arbetsdomstolen i en där anhängiggjord tvist skulle finna, att en omtvistad kollektivavtalsbestämmelse angår ett ämne, varom kollektivavtal ej får träffas, och att bestämmelsen alltså är ogiltig, domstolen skulle ha att ex officio avvisa målet. Arbetsdomstolen skulle således tvingas kontrollera, att statens förhandlingsorgan icke överskrider de gränser, som i det allmännas intresse dragits för förhandlingsrätten. Detta ter sig mot bakgrunden av domstolens sammansättning mindre naturligt. Arbetsdomstolens ordförande ifrågasätter därför, om arbetsdomstolens skyldighet att pröva tillåtligheten av kollektivavtalsreglering i ett omtvistat ämne möjligen bör begränsas till fall, där part gör gällande att kollektivavtalet från den här aktuella synpunkten är ogiltigt. I den mån staten och organisationerna var ense om att reglera en viss fråga genom kollektivavtal, skulle de således även i praktiken kunna göra det utan risk för en oväntad och av parterna icke önskad ogiltighetsförklaring.

Utredningens uttalande att man icke torde böra uppställa några *krav på representativitet* för att förening skall få uppträda som förhandlingspart har i allmänhet icke mött några invändningar. Ett par remissmyndigheter ifrågasätter emellertid om ej frågan bör ytterligare övervägas. *Överståthållarämbetet* framhåller, att auktorisationstvångets borttagande år 1954 skedde mot bakgrunden av att det gällde den inskränkta förhandlingsrätt, som avses i gällande förhandlingsrättskungörelse. Det är enligt ämbetets mening en öppen fråga, om en utveckling motsvarande den som ägt rum på den privata arbetsmarknaden är att emotse för de offentliga tjänstemännens

del. Ämbetet erinrar om den organisationssplittring, som sedan flera år föreligger inom polisväsendet. *Svenska landskommunernas förbund* påpekar, att antalet tjänstemannaorganisationer under senare år snarare till- än avtagit och ifrågasätter, om man kan utgå från att en ändrad förhandlingsrätt för tjänstemännen i och för sig kommer att medföra en reducering av antalet förhandlande organisationer.

I enlighet med sina direktiv har utredningen ej behandlat frågan om *förhandlingsrätten på det kommunala området*. Några remissinstanser har emellertid berört denna fråga.

Arbetsmarknadsstyrelsen, Svenska landstingsförbundet, Svenska landskommunernas förbund och Tjänstemännens centralorganisation föreslår, att frågan om förhandlingsrätten på det kommunala området utan dröjsmål blir föremål för utredning.

Hushållningssällskapens förbund framhåller, att vid behandlingen av förhandlingsrättsfrågan även bör beaktas de speciella problem, som berör tjänstemän, vilka ej är statligt anställda men avlönas med statliga medel, t. ex. hushållningssällskapens personalförtecknade befattningshavare och lärare vid lantbruksundervisningsanstalterna.

Polisväsendets organisationsnämnd förordar, att polispersonalens inordnande i det föreslagna förhandlingsförfarandet göres till föremål för särskild undersökning, innan förevarande förslag genomföres.

ALLMÄN MOTIVERING

I inledningskapitlet har angivits riktlinjerna för beredningen inom civildepartementet av frågan om statstjänstemännens förhandlingsrätt. Vid denna beredning har även spørgsmålet om de kommunala tjänstemännens förhandlingsrätt tagits upp till behandling. Härvid har utgångspunkten varit att kommunaltjänstemännens anställnings- och arbetsvillkor bör i åtminstone samma utsträckning som statstjänstemännens kunna regleras genom *kollektivavtal*.

De löneöverenskommelser som sedan några år tillbaka brukar träffas mellan stat eller kommun, å ena, samt de offentliga tjänstemännens organisationer, å andra sidan, grundar ej några ömsesidiga privaträttsliga förpliktelser mellan parterna, i vart fall ej såvitt gäller tjänstemän med ämbetsansvar. Tvist om dessa överenskommelser lär ej kunna bli föremål för domstolsprövning. Sin rättsverkan får överenskommelserna i och med att den offentlige arbetsgivaren utfärdar ett reglemente eller annan författning, som den enskilde tjänstemannen underkastar sig. Arbetsgivaren kan utan att utsättas för påföljd med enskild tjänsteman avtala om andra villkor än dem överenskommelsen innehåller. Tjänstemannen å sin sida, även medlem av organisation som träffat överenskommelsen, är ej genom denna förpliktad att underkasta sig de nya lönevillkoren. I alla dessa hänseenden ändras rättsläget, om överenskommelserna får verkan av kollektivavtal. Staten och kommunerna inträder då i ett civilrättsligt avtalsförhållande till tjänstemännens organisationer och deras medlemmar. Tvist om innehållet i ingångna kollektivavtal kan dragas under arbetsdomstolens prövning och vid avtalsbrott kan part föra talan vid domstolen om skadestånd och om avtalets hävande. Genom avtalet utfäster sig arbetsgivaren att tillämpa avtalet såväl för redan anställda som för tjänsteman som anställas under avtalets giltighetstid. Avtalet blir omedelbart bindande också för organisationernas medlemmar. Överenskommelse mellan den offentlige arbetsgivaren och dessa medlemmar om villkor, som innebär avvikelse från kollektivavtalet, blir ej gällande i vidare mån än avvikelsen må anses tillåten enligt avtalet. Önskar den offentlige arbetsgivaren friare händer att sluta enskilda avtal, får förbehåll därom träffas i kollektivavtalet.

Som regel medför kollektivavtalet rättsverkningar även för arbetstagare som ej tillhör den organisation med vilken avtalet slutits. Kollektivavtalets vanliga syfte är att åstadkomma en enhetlig reglering av förhållandena på arbetsplatsen. Om ej särskilt förbehåll för annat gjorts i avtalet, anses därför arbetsgivaren vara gentemot den avtalsslutande organisationen skyldig att tillämpa avtalets villkor även i fråga om oorganiserade arbetare. I departementspromemorian förutsattes att denna praxis upprätthålles även på det offentliga tjänstemannaområdet.

Arbetsgivare, arbetare eller förening, som åsidosätter sina förpliktelser enligt kollektivavtal eller lagen om kollektivavtal, är skyldig att gälda skadestånd. Ersättningsgill är i första hand den ekonomiska skada som åsidosättandet medför, men dessutom kan s. k. allmänt skadestånd utdömas för skada av ideell natur. För skadeståndsberäkningen gäller särskilda regler innebärande att i vissa fall såsom vid ringa skuld eller andra i lagen särskilt angivna omständigheter skadeståndsbeloppet kan nedsättas; även fullständig befrielse från skadeståndsskyldighet må äga rum. För enskild arbetstagare är skadeståndet maximerat till tvåhundra kronor. Även dessa skadeståndsregler, vilka i rättstillämpningen ansetts som dispositiv rätt, förutsättes skola vinna tillämpning på det offentliga tjänstemannaområdet.

Enligt riktlinjerna för departementsberedningen bör förslag till lagstiftning utarbetas med utgångspunkt från att de *kollektiva stridsåtgärder*, som erkännes som tillåtna påtryckningsmedel på den privata arbetsmarknaden, bör kunna accepteras även i förhållandet mellan staten och dess tjänstemän. Även med avseende å rätten till fackliga stridsmedel har kommunaltjänstemännen ansetts böra likställas med statens tjänstemän.

I kollektivavtalslagen stadgas förbud i vissa fall för arbetsgivare eller arbetstagare, som är bundna av kollektivavtal, att under den tid avtalet gäller vidtaga arbetsinställelse (lockout eller strejk), blockad, bojkott eller annan därmed jämförlig stridsåtgärd. Sålunda är stridsåtgärd förbjuden vid tvist om avtalets giltighet, bestånd eller rätta innebörd eller vid tvist huruvida visst förfarande strider mot avtalet eller mot vad i kollektivavtalslagen stadgas. Stridsåtgärd får ej heller tillgripas för att åstadkomma ändring i avtalet eller för att genomföra bestämmelse, som är avsedd att träda i tillämpning efter det avtalet utlupit. Vidare förbjudes stridsåtgärd för att bispringa annan i fall, då denne icke själv äger vidtaga stridsåtgärd. Bestämmelserna är tvingande. Har i kollektivavtal upptagits föreskrift om längre gående förpliktelse att icke vidtaga stridsåtgärd, skall den lända till efterrättelse. Om arbetsgivare, arbetstagare eller organisation åsidosätter förbudet mot stridsåtgärder inträder — liksom vid brott mot kollektivavtalet — skadeståndsskyldighet enligt de särskilda bestämmelserna i kollektivavtalslagen.

Av kollektivavtalslagens förbud mot stridsåtgärder i vissa fall följer ej, att stridsåtgärder i andra fall är under alla förhållanden tillåtna. Frågan om stridsåtgärders lovlighet utanför kollektivavtalslagens bestämmelser för offentliga tjänstemän får besvaras med utgångspunkt från de rättigheter och skyldigheter i övrigt som det offentliga tjänsteförhållandet innesluter. Härvid uppkommer särskilt spørgsmålet om arbetsinställelse (lockout eller strejk) låter sig förena med nuvarande statliga och kommunala anställningsformer.

Enligt rättspraxis gäller inom kollektivt reglerade arbetsområden som allmän regel, att en enligt lagen om kollektivavtal lovlig arbetsinställelse får vidtagas utan att för den enskilde arbetstagaren föreskriven uppsägningstid behöver iakttagas. Regeln gäller emellertid icke utan undantag. Sålunda

har med hänvisning till sedvana på arbetsområdet och arbetets särskilda art uppsägningstid ansetts böra iakttagas vid strejk, oaktat arbetsområdet sedan länge varit reglerat av kollektivavtal (NJA 1959 s. 522). I vad mån regeln i fråga är tillämplig utanför kollektivavtalsreglerade områden är omtvistat. Frågan huruvida parter, som ej tidigare haft kollektivavtal, måste iakttaga uppsägningstid vid konflikt för att få till stånd ett sådant avtal innefattar sålunda ett spörsmål för vars besvarande rättspraxis ej lämnar säker ledning. Även i andra hänseenden synes råda oklarhet om rätten att vidtaga arbetsinställelse under anställningstiden, t. ex. i vilket syfte sådan stridsåtgärd får tillgripas och om oorganiserad arbetstagares ställning under konflikt. Utan klarläggande regler om rätt till arbetsinställelse på det offentliga tjänstemannaområdet skulle i vart fall under en övergångstid rättsläget vara ovisst. En närmare precisering i lag av de offentliga tjänstemännens ställning vid arbetskonflikter har därför ansetts erforderlig.

Förhandlingsrättsutredningen har såvitt gäller statens tjänstemän ansett rätt till arbetsinställelse oförenlig med de för flertalet ordinarie statstjänstemän tillämpade anställningsformerna fullmakt, konstitutorial, förordnande för viss tid och förordnande för begränsad anställningstid. Dessa anställningsformer har gemensamt att tjänstens innehavare som regel ej kan skiljas från tjänsten annorledes än genom domstols dom eller, i fråga om annan tjänsteman än den som har fullmakt, efter att i administrativ väg ha befunnits skyldig till fel eller försummelse i tjänsten. Flera remissinstanser — bland dem besvärssakkunniga och tjänstemannaorganisationerna — har ifrågasatt eller bestritt hållbarheten av de skäl utredningen anfört för sin uppfattning i denna fråga. Utredningens åsikt att med oavsätlighet följer en specifik tjänsteplikt, som ställer den oavsätlige tjänstemannen i annat läge än övriga tjänstemän, har ej uttryckligt stöd i gällande författningar om tjänstemännens åligganden. Såsom utredningen framhållit grundar sig oavsätligheten i det allmännas intresse av en självständig tjänstemannakår och i den enskilde tjänstemannens krav på anställningstrygghet. Oavsätlighetens viktigaste rättsverkan får anses vara att tjänstemannen ej kan skiljas från tjänsten annat än på grund av brott eller försummelse i tjänsten. Arbetsinställelse som fackligt stridsmedel behöver i och för sig icke innebära att anställningsförhållandet brytes. Inom kollektivt reglerade arbetsområden brukar parterna sträva efter att vid biläggandet av en öppen konflikt återställa förhållandena sådana de var före konfliktutbrottet. Denna praxis har lett till den inom dessa områden allmänt utbredda uppfattningen att arbetsinställelse — det må gälla lockout eller strejk — icke bryter anställningen utan endast tillfälligt befriar arbetsgivaren från skyldighet att utgiva lön och arbetstagaren från att fullgöra det arbete han åtagit sig; förhandlingsrättsutredningen har förutsatt att denna praxis upprätthålles på statstjänstemannaområdet. Om den oavsätlige tjänstemannen tillförsäkras rätt att efter arbetsinställelse återinträda i tjänsteutövningen, tillgodoses väsentligen de intressen oavsätlighetsinstitutet tjänar. Visserligen innebär lockouträtt att tjänstemannen icke kan under alla förhållanden påräkna lön

och således ett eftergivande av den lönegaranti som brukar anses förenad med oavsättlighet. Även om denna lönegaranti enligt gällande rätt utgör hinder mot lockout av oavsättlig tjänsteman, synes den ej vara nödvändigt förbunden med oavsättlighet. Som förhandlingsrättsutredningen framhållit råder det oklarhet om lönegarantiens innebörd. Värde av denna garanti måste under alla förhållanden te sig oviss i ett system, som innebär att lön och övriga ekonomiska förmåner av tjänsten bestäms efter fria förhandlingar och regleras i avtal; utredningens förslag inordnar även de oavsättliga tjänstemännen i detta system. Det lär snarare kunna hävdas att en av staten ensidigt utfäst garanti om skälig lön eller dylikt ej ger tjänstemännen större ekonomisk trygghet än den de kan tillvinna sig genom kollektiva förhandlingar och kollektiva påtryckningsmedel. Från principiella, rättsliga synpunkter synes sålunda ej möta hinder att jämställa oavsättlig tjänsteman med arbetstagare i enskild tjänst i fråga om tillgång till kollektiva stridsmedel.

För statstjänstemännens del har regler om deras ställning vid arbetskonflikter intagits i det förslag till lag om statens tjänstemän, tjänstemannalagen, som åtföljer denna promemoria. Förslaget innehåller en uttrycklig bestämmelse att — om ej annat följer av lag eller avtal — arbetsinställelse (lockout eller strejk) får vidtagas vid konflikt om tjänstemans anställnings- och arbetsvillkor, varom avtal må träffas. Förbehållet för vad i lag är stadgat avser icke endast kollektivavtalslagens bestämmelser om förbud mot stridsåtgärder utan även särskilda bestämmelser i lag om tjänsteplikt. För närvarande torde ej finnas andra sådana bestämmelser än de som är meddelade i lagen om allmän tjänsteplikt, värnpliktslagen och civilförsvarslagen. I vad mån utfästelse i enskilt avtal att icke vidtaga arbetsinställelse låter sig förena med kollektivavtal får bedömas enligt allmänna arbetsrättsliga regler (jfr AD 1944 nr 82). I rättspraxis har t. ex. den omständigheten att arbetstagare uppburit lön i förskott ansetts utgöra hinder mot deltagande i strejk under den tid förskottsbetalningen avser (AD 1948 nr 47). Av det föreslagna stadgandet får anses följa, att arbetsinställelse får vidtagas *endast* vid konflikt om tjänstemans anställnings- och arbetsvillkor varom avtal må träffas. Statstjänstemän får alltså icke så länge tjänsteförhållandet består deltaga i strejk, som syftar till eftergifter från statens sida med avseende å tjänstevillkor förbehållna offentligrättslig reglering. I begränsningen får vidare anses ligga att arbetsinställelse skall ha som självständigt syfte att i en tvist mellan staten och tjänstemännen öva påtryckning på motparten. Sympatiaktioner utanför tjänstemannaområdet är sålunda ej tillåtna. Som förhandlingsrättsutredningen föreslagit uppställas som villkor för strejkrätt under anställningstiden dessutom, att strejken skall vara organisationsmässig, en förutsättning som i lagförslaget utformats så att strejken skall vara beslutad av arbetstagarorganisation, som tjänstemannen tillhör. Några särskilda krav i fråga om den beslutande organisationens ställning och representativitet föreslås ej i lag utan det överlämnas åt tjänstemännen att själva bestämma om t. ex. en lokalavdelning skall äga utlysa strejk. Den

rätt att vidtaga lockout som förslaget innefattar avser däremot även oorganiserade tjänstemän samt tjänstemän tillhörande annan organisation än den med vilken konflikt uppkommit. Tillfälligheter av olika slag och individuella önskemål har ansetts böra underordnas intresset att de rättsliga förutsättningarna för vidtagande av kollektiva stridsåtgärder blir så klara och entydiga som möjligt.

Förslaget om rätt till arbetsinställelse innebär att den statlige arbetsgivaren befrias från skyldighet att utgiva lön och övriga ekonomiska förmåner och att tjänstemannen äger innehålla sin arbetsprestation. Däremot inträder vid arbetsinställelse ingen ändring i de övriga skyldigheter och rättigheter som följer av tjänsteförhållandet. Tjänsteman som deltar i arbetsinställelse kan alltså ej skiljas från tjänsten eller själv lämna densamma utan iakttagande av de villkor som gäller för anställningens upphörande. Även under arbetsinställelse är han underkastad särskilda regler om skydd mot våld och missfirmelse, ämbetsansvar och disciplinstraff m. m.

Det är uppenbart att en statstjänsteman, som nedlägger arbetet vid en i enlighet med vad nu sagts lovlig strejk, ej gör sig skyldig till tjänstefel. Skulle arbetsinställelsen stå i strid med kollektivavtalslagens förbud mot stridsåtgärder, lär emellertid enligt nuvarande lydelse av 20 kap. 4 § och 21 kap. 18 § brottsbalken tjänsteman med ämbetsansvar samt krigsman icke kunna undgå ansvar för tjänstefel; för annan tjänsteman kan fråga uppkomma om disciplinär påföljd. Därjämte inträder skadeståndsskyldighet enligt kollektivavtalslagen. Det förefaller knappast vara motiverat att i detta fall utkräva såväl straffrättsligt eller disciplinärt ansvar som skadeståndspåföljd. En ledande princip inom svensk kollektiv arbetsrätt är att så långt möjligt undvika straffsanktionering av förpliktelse enligt avtal. I promemorian föreslås därför ändring av de nyssnämnda lagrummen i brottsbalken och av reglerna om disciplinstraff. Enligt ändringen skall det icke anses som tjänstefel eller disciplinbrott att tjänsteman åsidosätter den fredsplikt som åligger honom enligt kollektivavtalslagen.

Om statstjänsteman deltar i en arbetsinställelse, som står i strid med särskild bestämmelse i tjänstemannalagen, t. ex. i en strejk för att öva påtryckning rörande anställningsvillkor varom avtal ej må träffas eller i en icke organisationsmässig strejk, åsidosätter han offentlighetsrättsligt grundade lagregler till skydd för arbetsfreden inom allmän verksamhet. Ett sådant förfarande bör kunna beivras som tjänstefel eller i disciplinär ordning. Tydligt är att en icke organisationsmässig strejk också kan vara kollektivavtalsstridig och som sådan medföra skadestånd enligt lagen om kollektivavtal. Risk för sådan strejk synes ej vara stor såvitt gäller kollektivavtalsbundna tjänstemän. Skulle situationen i fråga uppkomma, står det arbetsgivaren fritt att begränsa inskridandet mot tjänstemannen till straffrättsliga eller disciplinära påföljder och att alltså mot honom icke göra gällande påföljd jämväl enligt lagen om kollektivavtal. En liknande situation lär redan enligt gällande rätt kunna uppkomma på den kollektivavtalsreglerade arbetsmarknaden, nämligen om kollektivavtalsstridig strejk

vidtages utan att den i 3 a § lagen om medling i arbetstvister föreskrivna varseltiden iakttages.

Frågan om statstjänstemans *rätt till neutralitet* vid arbetskonflikt som berör hans tjänst har förhandlingsrättsutredningen icke behandlat. Den har emellertid ansetts böra regleras i detta sammanhang. För närvarande finns icke några bestämmelser i ämnet. Frågan har tidigare utretts av särskilt tillkallade sakkunniga (SOU 1939: 19) och även uppmärksamrats av 1948 års förhandlingsrättskommitté (SOU 1951: 54). Det förslag till lagbestämmelser som nu framlägges ansluter sig nära till dessa två utredningsförslag.

Såsom huvudregel bör gälla, att statstjänsteman skall äga intaga en neutral hållning till facklig aktion från andra arbetstagares sida, vare sig dessa är arbetare eller tjänstemän. Neutralitetsskyddet har i förslaget till tjänstemannalag uttryckts på så sätt, att tjänsteman icke skall vara skyldig att utföra arbete som är föremål för tillåten arbetsinställelse. För att rätt till neutralitet skall föreligga fordras alltså, att arbetsinställelsen är tillåten, d. v. s. lovlig enligt lagen om kollektivavtal och — vad angår tjänstemannastrejk — dessutom uppfyller villkoren i förslaget till tjänstemannalag att dels avse fråga varom avtal må träffas, dels vara beslutad av arbetstagarorganisation. Strider arbetsinställelsen mot särskild lag om tjänsteplikt eller mot föreskrift i avtal föreligger ej heller rätt till neutralitet. Med tillåten arbetsinställelse torde i detta sammanhang under enahanda förutsättningar böra likställas blockad. I övrigt har blockadvapnet icke ansetts skola regleras i lagförslaget, eftersom stridsåtgärden icke berör ett bestående anställningsförhållande.

Tjänstemannens rätt till neutralitet bör å andra sidan icke under arbetskonflikt befria honom från någon av hans normala arbetsuppgifter. Därför föreslås ett särskilt stadgande, att den som står utanför arbetskonflikt skall vara skyldig att fullgöra sina vanliga tjänsteåligganden. Härmed avses icke att begränsa myndighetens principiella frihet att även under arbetsinställelse företaga omgruppering av tjänstemän. Myndigheten skall sålunda vara oförhindrad att under konflikt öka tjänstgöringstiden utöver den normala för utomstående tjänsteman på grund av annan omständighet än arbetsnedläggelse, exempelvis sjukdomsfall eller tillfällig anhopning av göromål. Däremot skall myndigheten icke få beordra tjänstemannen att på övertid fullgöra sådant arbete som förut utförts av strejkande. Myndigheterna torde i tveksamma fall ha anledning att iakttaga återhållsamhet vid tillämpning av ifrågavarande stadgande. I sista hand står möjligheten öppen såväl för tjänstemannen själv som strejkande organisation att anföra besvär över myndighetens beslut.

Neutralitetsrätten föreslås vidare skola begränsas i så måtto, som myndighet skall vara oförhindrad att beordra utomstående tjänsteman att fullgöra skyddsarbete. Skyddsarbetsbegreppet har utformats i huvudsak efter mönster av hithörande bestämmelse i huvudavtalet mellan arbetsgivareföreningen och landsorganisationen. Begreppet är sålunda avsett att tolkas

restriktivt. Framhållas må, att det förslag till lösning av problemet att söka undvika samhällsfarliga konflikter som samtidigt framläggs i detta sammanhang förutsätter, att skyddsarbete av neutral tjänsteman skall behöva komma i fråga endast i undantagsfall.

För vissa kommunaltjänstemän och andra icke statsanställda offentliga tjänstemän föreslås i en särskild lag motsvarande bestämmelser om dessa tjänstemäns ställning vid arbetskonflikt.

Utöver vad som framgår av den ovan lämnade framställningen föreslås inga lagbestämmelser om förbud mot fackliga stridsåtgärder på det offentliga tjänstemannaområdet. Däremot innehåller det vid denna promemoria fogade huvudavtalet bestämmelser om viss begränsning av rätten till eljest lovliga stridsåtgärder inom statstjänstemannaområdet. Åsidosättande av den fredsplikt som enligt detta avtal åligger parterna kommer således att utgöra kollektivavtalsbrott och kunna föranleda skadeståndsskyldighet enligt lagen om kollektivavtal.

Enligt det träffade huvudavtalet får arbetsinställelse, blockad, bojkott eller annan därmed jämförlig stridsåtgärd icke i något fall vidtagas förrän en vecka förflutit efter det skriftligt meddelande (varsel) lämnats motparten om den tilltänkta stridsåtgärden. Försummelse häremot kommer alltså att medföra, förutom ansvar enligt 3 a § lagen den 28 maj 1920 om medling i arbetstvister, jämväl skadestånd för kollektivavtalsbrott. För att stridsåtgärd på arbetstagersidan skall vara lovlig enligt huvudavtalet krävs vidare, att åtgärden skall ha beslutats eller medgivits av vederbörande huvudorganisation. Detta innebär sålunda en skärpning av tjänstemannalagen, vilken som tidigare nämnts ej fordrar mer än att en organisation, alltså även exempelvis en lokalförening, står bakom stridsåtgärden. Vidare gäller enligt huvudavtalet, att under kollektivavtals giltighet stridsåtgärd i anledning av viss tvist — även intressetvist — ej får vidtagas av part, som försuttit sin rätt till förhandling eller som eljest icke fullgjort sin förhandlingsskyldighet enligt huvudavtalets regler om förhandlingsordning. Ej heller får stridsåtgärd vidtagas med mindre varsel lämnats inom tre månader efter förhandlingens avslutande. De nu nämnda begränsningarna i rätten till stridsåtgärder gäller generellt oavsett de större eller mindre skadeverkningar som kan följa av stridsåtgärden.

Överenskommelse har träffats om vissa ytterligare begränsningar i stridsmedlens användande vid s. k. samhällsfarliga konflikter. Enligt huvudavtalet skall parterna tillsätta en gemensam nämnd, kallad statstjänstenämnden, med uppgift att behandla sådana konflikter. Nämnden består av åtta ledamöter, varav staten och huvudorganisationerna utser hälften var. Skulle vederbörande förhandlingsparter ej kunna enas om åtgärder för att undvika, begränsa eller häva en samhällsfarlig konflikt, äger ena parten hänskjuta till nämnden att pröva, om konflikten är ägnad att otillbörligt störa viktiga samhällsfunktioner. Ett sådant hänskjutande medför att varslad

stridsåtgärd, som ej redan påbörjats, måste uppskjutas i avvaktan på nämndens utlåtande. Föreligger ej nämndens utlåtande inom två veckor från hänskjutandet, är dock parten oförhindrad att påbörja stridsåtgärden, såframt ej nämnden med hänsyn till behovet av rådrom förordnat om uppskov med avgivande av utlåtandet. Har sådant förordnande meddelats, är parten ej skyldig att uppskjuta stridsåtgärden längre än till dess tre veckor förflutit från det frågan hänsköts till nämnden. Nämndens utlåtande är ej bindande för parterna utan har betydelse blott som ett auktoritativt uttalande om konfliktens samhällsvådighet.

Beredningen övergår härefter till att behandla frågan om *avtals- och förhandlingsområdets omfattning*.

Såsom förhandlingsrättsutredningen föreslagit bör lagen den 11 september 1936 om förenings- och förhandlingsrätt vidgas att avse statens ämbetsansvariga tjänstemän. Även kommunala tjänstemän underkastade ämbetsansvar bör tillerkännas förhandlingsrätt enligt 1936 års lag. I denna lag förstås med förhandlingsrätt rätten att påkalla förhandling rörande reglering av anställningsvillkoren ävensom rörande förhållandet i övrigt mellan arbetsgivare och arbetstagare. Alla frågor, som förhandlingsrätten sålunda rymmer, kan enligt 1 § lagen om kollektivavtal regleras i sådant avtal. Förhandlingsrätt för ena parten medför visserligen icke någon skyldighet för motparten att sluta avtal. Men 1936 års lag måste anses vila på förutsättningen att förhandlingar, som öppnas enligt lagen, kan resultera i ett kollektivavtal. Såsom arbetsdomstolen konstaterat (AD 1939 nr 7) innebär detta — tillämpat på det offentliga tjänstemannaområdet — att statlig eller kommunal myndighet, som förhandlar med tjänstemän varå lagen är tillämplig, icke skall anses vara av principiella skäl förhindrad att sluta kollektivavtal beträffande någon sådan fråga, som för arbetstagare i enskild tjänst må lösas genom kollektivavtal, och således icke heller beträffande villkoren för antagande eller entledigande eller med avseende å skyldigheterna i tjänsten. Hinder mot avtal torde föreligga endast beträffande fråga, som är reglerad genom tvingande lagbestämmelser.

Förhandlingsrättsutredningens förslag innebär, att det ekonomiska mellanhavandet mellan staten och tjänstemännen skall kunna regleras genom kollektivavtal men att frågor om antagande och entledigande av statstjänstemän samt om dessa tjänstemäns åligganden i tjänsten även framgent skall vara förbehållna offentlighetsrättslig reglering. Departementspromemorian ansluter sig härutinnan i det stora hela till utredningens förslag. De nyssnämnda undantagen från avtalsområdet betingas av stats- och förvaltningsrättsliga grundsatser; de avser för övrigt ämnen, som även på den privata arbetsmarknaden brukar förbehållas arbetsgivarens bestämmanderätt. Att tjänsteåligganden regleras i offentlighetsrättslig ordning synes vara en förutsättning för tillämpning av gällande regler om straffrättslig påföljd för tjänstefel. Stadgandet i 20 kap. 4 § brottsbalken om ansvar för tjänstefel lär ej avse försummelse av förpliktelse, som har sin grund i avtal. Besvärss-

sakkunniga har — ehuru med understruken tvekan — ansett möjligt, att regler i strafflagen om tjänstefel får sanktionera även underlåtenhet att fullgöra i avtal reglerade tjänsteåligganden; de sakkunniga har ifrågasatt ändring i detta hänseende av nuvarande regler. Frågan om en sådan ändring har emellertid ansetts icke böra upptagas i detta sammanhang.

Förhandlingsrättsutredningen har föreslagit, att undantagen från avtalsområdet preciseras genom inskränkande regler rörande statstjänstemännens förhandlingsrätt. Det har ifrågasatts av bl. a. arbetsdomstolens ordförande och arbetsgivareföreningen, om ej staten utan lagstadgade inskränkningar rörande tjänstemännens förhandlingsrätt kan förbehålla sig bestämmanderätten i önskade frågor på principiellt samma sätt som arbetsgivaren kunnat det på den privata arbetsmarknaden. Såsom landsorganisationen framhållit, synes utvecklingen på den privata arbetsmarknaden gå i riktning mot vidgade avtalsmöjligheter. Det allmännas möjligheter att hävda offentligrättsliga intressen synes ej böra bero av i vad mån statens förhandlingsorgan lyckas vid förhandlingsbordet förbehålla sig bestämmanderätten i hithörande frågor. Såsom utredningen föreslagit bör det ankomma på lagstiftningen att bestämma utrymmet för förhandlingar och avtal om de offentliga tjänstemännens anställnings- och arbetsvillkor.

Frågan om den författningsmässiga regleringen av statstjänstemännens skyldigheter och rättigheter har behandlats av författningsutredningen (SOU 1963: 17 s. 267 ff). Utredningen framhåller, att nuvarande ordning med bestämmelser intagna i ett flertal författningar av olika rättslig valör försvårar översikten av detta betydelsefulla rättsområde och framstår som i och för sig mindre tillfredsställande. Vidare bör, framhåller utredningen, beaktas vikten från allmän synpunkt av att statstjänstemän intager en även i förhållande till regeringen självständig ställning. Grundläggande bestämmelser om statstjänstemännens skyldigheter och rättigheter bör enligt utredningens mening givas i lag och detta oavsett i vilken utsträckning förhandlingsrätt införes för dessa tjänstemäns vidkommande. Utredningen förutsätter dock, att i lagen icke regleras ämnen, som skall kunna bli föremål för förhandling och överenskommelse. Tanken att samla de viktigaste bestämmelserna om statens tjänstemän i en särskild lag har framförts även vid remissbehandlingen av förhandlingsrättsutredningens betänkande, bl. a. av besvärssakkunniga. När det gällt att avgränsa statstjänstemännens förhandlingsrätt har inom civildepartementet valts utvägen att i en särskild lag sammanföra de offentligrättsliga delarna av tjänsteförhållandet. Förslaget till den i det föregående nämnda lagen om statens tjänstemän behandlar endast ämnen, som ansetts böra vara underkastade statsmakternas ensidiga bestämmanderätt. Enligt särskilt stadgande i lagen må avtal ej träffas om anställnings- och arbetsvillkor, som regleras i lagen eller som enligt lagen tillhör Kungl. Maj:ts, riksdagens eller myndighets beslutanderätt. Härav får utan särskilt stadgande anses följa dels att avtal må träffas rörande övriga villkor och dels att förhandlingsrätt enligt 1936 års lag ej föreligger i ämnen beträffande vilka tjänstemannalagen innehåller bestämmelser eller som

enligt lagen är förbehållna Kungl. Maj:ts, riksdagens eller myndighets avgörande.

Tillämpningen av lagen avses skola ankomma på Kungl. Maj:t och myndigheterna. Besvär över myndighets beslut skall sålunda föras enligt vanliga regler om förvaltningsbesvär. Vid allmän domstol kan ej föras talan, som riktar sig mot Kungl. Maj:ts eller myndighets beslut enligt lagen och åsyftar ändring eller upphävande av beslutet.

Förslaget till tjänstemannalag avser endast tjänstemän anställda hos regeringen eller riksdagen eller organ som lyder under dem, de statliga domstolarna inbegripna. Utanför lagförslaget faller i första hand de kommunalt anställda tjänstemännen. Med sådana tjänstemän avses inte endast tjänstemän inom kommunernas egenförvaltning utan även tjänstemän hos kommunerna vilka utför statliga åligganden, såsom städernas domare och åklagare, befattningshavare vid det kommunala polis-, utsköknings-, indrivnings-, uppbörds- eller mantalsskrivningsväsendet, tjänstemän anställda inom statsunderstödd eller eljest specialreglerad kommunal verksamhet för undervisning, sjuk- och socialvård, arbetsförmedling m. m. Lagförslaget avser ej heller präster, kyrkomusiker eller tjänstemän vid skogsvårdsstyrelser, hushållningssällskap, allmänna försäkringskassor eller andra allmänna stiftelser och inrättningar såsom folkhögskolor, statsunderstödda privatskolor, erkända anstalter för alkoholmissbrukare.

Många av de tjänstemän med offentliga arbetsuppgifter som sålunda faller utanför förslaget till lag om statstjänstemän har ämbetsansvar. Ehuru endast statens och kommunernas ämbetsansvariga tjänstemän är genom uttrycklig bestämmelse undantagna från förhandlingsrätt enligt 1936 års lag, har i rättspraxis ansetts att även för andra ämbetsansvariga tjänstemän föreligger hinder för reglering i kollektivavtal av sådana frågor som avser antagande, entledigande och skyldigheter i tjänsten. Senast i dom den 28 maj 1963 har arbetsdomstolen ogiltigförklarat kollektivavtal i vad avsåg villkor för tillsättning av tjänst vid allmän försäkringskassa.

För åtskilliga grupper av hithörande tjänstemän gäller för närvarande författningsbestämmelser — antagna av Kungl. Maj:t och riksdagen eller av Kungl. Maj:t allena — om antagande och entledigande samt åligganden i tjänsten. Detta är främst fallet med tjänstemän som handhar statlig myndighetsutövning såsom domare, åklagare, utmätningsmän, poliser. Även för lärare, präster, vissa läkare samt tjänstemän vid skogsvårdsstyrelser och hushållningssällskap är sådana bestämmelser meddelade. Med hänsyn till arten av de arbetsuppgifter som åvilar dessa tjänstemän torde deras anställningsförhållanden alltjämt böra vara underkastade viss offentligrättslig reglering.

För andra tjänstemän — såsom tjänstemän inom kommunernas egenförvaltning, den specialreglerade kommunala självförvaltningen, de allmänna försäkringskassorna — är anställningsvillkoren i allmänhet bestämda i reglementen utfärdade av arbetsgivaren. I viss utsträckning förekommer dock såväl enskilda avtal som kollektivavtal inom dessa tjänstemannaområden.

I den mån tjänstemännen är underkastade ämbetsansvar föreligger som ovan anmärkts enligt gällande rätt hinder för avtalsmässig reglering av antagande, entledigande och tjänsteåligganden. Såsom framhållits i det föregående synes med nuvarande straffrättsliga regler om tjänstefel ofrånkomligt, att ämbetsansvaret alltjämt tilläggas arbetsrättslig betydelse i så måtto som avtal ej kan få slutas om åligganden i tjänsten för tjänstemän med ämbetsansvar. Däremot synes enligt beredningens mening icke möta hinder att frågor om antagande och entledigande av ämbetsansvarig tjänsteman regleras i avtal. Uppenbart är att sådant avtal ej kan medföra intrång i allmän domstols rätt att avsätta tjänsteman på grund av brott.

Det har syntts beredningen lämpligt att man i en särskild lag anger för vilka icke-statliga tjänstemän hinder möter mot reglering i avtal av andra anställningsvillkor än ekonomiska och att man däri tillika anger den närmare innebörden av förhandlingsrättens begränsning för dem. Förslag till bestämmelser härom har intagits i det vid promemorian fogade förslaget till lag om vissa kommunaltjänstemän och andra tjänstemän som ej äro anställda hos staten.

I remissvaren har från såväl myndighets- som organisationshåll uttalats, att personalorganisationerna bör liksom för närvarande beredas tillfälle att framföra synpunkter och önskemål i frågor som uteslutes från förhandlings- och avtalsrätt. Någon begränsning av organisationernas nuvarande rätt till överläggning med myndigheterna är ej avsedd. Särskilda bestämmelser om denna rätt synes emellertid ej erforderliga, sedan tjänstemännen fått förhandlingsrätt enligt 1936 års lag om sina ekonomiska anställningsvillkor. Såväl Kungl. Maj:ts som myndigheternas beslut i mera väsentliga frågor om den offentliga administrationens utformning och verksamhet måste uppenbart föregås av överläggningar med organisationerna om de personal- och lönefrågor som sammanhänger därmed. Organisationerna blir därvid i tillfälle att framföra synpunkter även på arbetsförhållanden, varom avtal ej må träffas. Har kollektivavtal om löner och dylikt träffats under vissa förutsättningar beträffande organisation och arbetsuppgifter, lär under avtalstiden ändring av vad sålunda är förutsatt ej kunna genomföras utan att förhandlingar upptages med tjänstemännen om de ändringar i löner och annat som de nya förhållandena kan påkalla. Det förhållandet att avtal ej må slutas om vissa anställningsvillkor utgör icke hinder mot överenskommelser mellan myndigheterna och tjänstemännen om samråd och överläggning i dessa frågor genom företagsnämnder eller i annan form. I departementspromemorian föreslås därför, att de nu gällande särskilda författningarna om rätt för offentliga tjänstemän till överläggning och samråd upphäves utan att ersättas av andra författningsbestämmelser härom.

Vissa speciella förenings- och förhandlingsrättsliga frågor kräver beaktande i samband med att 1936 års lag om förenings- och förhandlingsrätt blir tillämplig för statens och kommunernas tjänstemän med ämbetsansvar.

Bestämmelserna i 1936 års lag om föreningsrätt innebär bl. a. att arbetstagare äger utan påverkan av arbetsgivaren fritt bestämma vilken förening av arbetstagare han vill tillhöra. Lagen tillförsäkrar honom också rätt att obehindrat verka för sin förening och häri torde innefattas rätt att t. ex. tillhöra föreningens styrelse eller inneha annat uppdrag för föreningen. Bestämmelserna är i princip tvingande och får alltså ej åsidosättas genom avtal. Ett undantag härifrån gäller dock. Enligt uttryckligt stadgande i lagen möter icke hinder för avtal mellan arbetsgivare och arbetsledare att den sistnämnde ej må vara medlem i förening, som avser tillvaratagande av honom underställd personals intressen gentemot arbetsgivaren. Med avtal avses såväl enskilt avtal som kollektivavtal. Med arbetsledare förstår lagen den som är anställd att såsom arbetsgivarens ställföreträdare leda, fördela och kontrollera arbete vilket utföres av honom underställd personal och i vilket han icke annat än tillfälligtvis själv deltar. I rättstillämpningen har en viss tvekan rått om tolkningen av denna s. k. arbetsledarklausul. Lagens definition av arbetsledare synes ha hämtats från äldre kollektivavtal inom industrien, där sedan långt tillbaka verkmästare och förmän sammanslutit sig i andra organisationer än de underställda arbetarnas. I många kollektivavtal på den privata arbetsmarknaden har emellertid överenskommelse som här avses träffats beträffande även andra arbetstagare än verkmästare och förmän. Sålunda förekommer avtal om s. k. frikretsregler innebärande att tjänstemän såsom verkställande direktörer, direktörsassistenter, chef-aktuarier, personalchefer, privatsekreterare, föreståndare och vaktpersonal icke får tillhöra samma organisation som underlydande eller underställd personal. Arbetsdomstolen har till arbetsledare i lagens mening räknat personal, som utan att ha någon allmänt arbetsledande funktion likväl har att kontrollera annans arbete (AD 1939 nr 87).

Föreningsrätten är i vårt land ytterligare skyddad genom att Sverige ratificerat de av Internationella Arbetsorganisationen antagna konventionerna nr 87 angående föreningsfrihet och skydd för organisationsrätten samt nr 98 angående tillämpning av principerna för organisationsrätten och den kollektiva förhandlingsrätten. Enligt *konventionen nr 87* har arbetare och arbetsgivare, utan någon som helst åtskillnad, rätt att utan därtill i förväg inhämtat medgivande bilda organisationer efter sitt fria skön ävensom utan andra förbehåll än dem vederbörande organisations stadgar uppställer ansluta sig till sådana organisationer. Arbetar- och arbetsgivarorganisationer har vidare rätt att avfatta sina stadgar och reglementen samt utse sina representanter i full frihet, organisera sin förvaltning och verksamhet samt fastställa sitt handlingsprogram; offentlig myndighet skall avhålla sig från varje ingripande, som begränsar denna rätt eller inverkar menligt på dess lagliga utövande. Medlemsstat för vilken konventionen gäller är förpliktad att vidtaga alla erforderliga och lämpliga åtgärder för att säkerställa, att arbetare och arbetsgivare må kunna fritt utöva sin organisationsrätt. I *konventionen nr 98* tillförsäkras arbetare skydd mot organisationsfientliga åtgärder, särskilt sådana som har till syfte att göra anställningen beroende av

att arbetaren icke ansluter sig till fackförening eller upphör att vara fackligt organiserad eller som kan föranleda avsked eller annat förfång för en arbetare på grund av hans medlemskap i förening.

Ehuru 1936 års lag ej för närvarande avser statens och kommunernas tjänstemän med ämbetsansvar, har det utan särskilt stadgande betraktats som självklart att det allmänna som arbetsgivare respekterar dessa tjänstemäns föreningsrätt; intrång från myndigheternas sida i de ämbetsansvariga tjänstemännens föreningssträvanden har ansetts uteslutna (prop. 1937 nr 128 s. 44 och andra lagutskottets utlåtande 1940 nr 25 s. 11). I de båda ovannämnda konventionerna göres vissa undantag för offentliga tjänstemän. Sålunda må enligt konventionen nr 87 genom nationell lagstiftning bestämmas i vad mån konventionens garantier skall äga tillämpning på krigsmakt och poliskår. Men i anslutning härtill stadgas, att medlemsstats ratificering av konventionen icke skall utöva inverkan på redan existerande lag, dom, sedvänja eller avtal på grund varav medlemmar av krigsmakten eller poliskåren åtnjuter någon genom konventionen dem tillförsäkrad rättighet. Vad konventionen nr 98 beträffar avser den ej tjänstemän i allmän tjänst men enligt vad särskilt stadgas får detta icke heller tagas till intäkt för begränsning av dem medgivna rättigheter eller annan rubbning i deras ställning.

Enligt förhandlingsrättsutredningen bör även på statstjänstemannaområdet gälla, att föreningsrätten ej utgör hinder mot att vissa tjänstemän genom avtal uteslutes från rätt att tillhöra samma förening som underlydande personal. Utredningen föreslår, att i kollektivavtal regleras för vilka tjänstemän sådan begränsning av föreningsrätten bör ifrågakomma. Härjämte har utredningen ifrågasatt, om icke i lag bör stadgas förbud för dem som i ledande ställning förhandlar på statens vägnar att tillhöra tjänstemannaorganisation.

I remissvaren har uppfattningarna i hithörande frågor varit delade. Från vissa håll har behovet av ingrepp av något slag i statstjänstemännens föreningsrätt bestritts eller ifrågasatts. Bland dem som härutinnan företräder en annan mening har åsikterna brutit sig beträffande spörsmålet om begränsning i föreningsrätten bör genomföras lagstiftningsvägen eller genom avtal. Slutligen har i sammanhanget framhållits den osäkerhet som råder om räckvidden av den gällande arbetsledarklausulen i 1936 års lag.

Utredningens förslag varom här är fråga avser att förhindra att vissa tjänstemän med uppgift att gentemot personalföreningarna tillvarataga det allmännas intressen otillbörligt utnyttjar medlemskap i dessa föreningar för vinnande av egen fördel eller genom sitt medlemskap kommer i beroendeställning, som försvårar för dem att hävda offentliga arbetsgivareintressen. När det gäller att från dessa synpunkter bedöma behovet av ingrepp i de offentliga tjänstemännens föreningsrätt, bör beaktas att det för närvarande ej torde finnas förbud stadgade för dessa tjänstemän att tillhöra viss organisation eller att överhuvud vara organiserade. Övergången på den offentliga sektorn till den enskilda arbetsmarknadens förhandlings-

rätt synes ej medföra ökat behov av sådana förbudsregler. Den av förhandlingsrättsutredningen framförda tanken på förbud i lag för vissa tjänstemän att tillhöra personalförening är, såsom flera remissorgan framhållit, icke invändningsfri från allmänt föreningsrättsliga synpunkter. Den är knappast heller förenlig med de ovannämnda konventionerna om föreningsrätt och organisationsfrihet. Ej heller förslaget att i avtal begränsa vissa tjänstemäns rätt att tillhöra samma organisation som övriga anställda går fritt från principiella invändningar. Med hänsyn till den vertikala uppbyggnaden av de offentliga tjänstemännens organisationer skulle dylika avtal i verkligheten kunna bli liktydiga med utfästelse från tjänstemännens sida att icke vara organiserade. Det synes icke tilltalande att det allmänna ens i kollektivavtalets form söker påtvinga sina anställda utfästelse att avstå från vad som allmänt uppfattas som en grundläggande medborgerlig rättighet. Ett sådant tvång skulle ej heller nå sitt syfte, eftersom tvånget som sådant knappast skulle komma den enskilde tjänstemannen att ställa sig mindre solidarisk till den organisation han ej får tillhöra.

Syftet att förhindra missbruk av föreningsrätten torde kunna vinnas med andra medel än förbud att tillhöra viss förening. Sålunda kan genom bestämmelser i kollektivavtal tjänstemän, som förhandlar på det allmännas vägnar eller som eljest i ledande ställning handlägger personalärenden, undantagas från att omfattas av kollektivavtalet. Uppenbart är vidare, att tjänsteman, som tillhör styrelsen för en förening eller innehar annat förtroendeuppdrag för föreningen eller är funktionär inom densamma, bör avhålla sig från att i tjänsten taga befattning med frågor, i vilka hans egen organisation står som motpart. Åsidosättande härav torde kunna medföra ansvar för tjänstefel enligt de allmänna jävsregler, som får anses gälla inom den offentliga förvaltningen.

Såsom bland andra arbetsdomstolens ordförande framhållit är det tveksamt, om arbetsledarklausulen i 1936 års lag omfattar företagsledare, chefs-tjänstemän och andra i liknande förtroendeställning och om lagen alltså medger avtal, varigenom dessa tjänstemän förbinder sig att icke tillhöra dem underställd personals föreningar. Förslag har framställts om förtydligande av lagen på denna punkt. Den ifrågavarande lagändringen berör även den privata arbetsmarknaden. Förhållandena för de privatanställda tjänstemännen är i vissa hänseenden — bl. a. i fråga om organisationsstrukturen och de högre tjänstemännens lönesättning — andra än inom offentlig verksamhet. Fråga om ändring av arbetsledarklausulen, vars tillämpning icke synes ha på senare år föranlett tvister mellan arbetsmarknadsparterna, har ansetts icke böra upptagas i detta sammanhang. Osäkerheten om lagens innebörd torde emellertid föranleda återhållsamhet vid klausulens tillämpning inom det offentliga tjänstemannaområdet.

Enligt 1936 års lag om förenings- och förhandlingsrätt har varje förening, som enligt stadgarna har till uppgift att tillvarata arbetstagarnas intressen rörande anställningsvillkor och förhållandet i övrigt till arbetsgi-

varen, rätt att påkalla förhandling enligt lagen. Några krav på erkännande, registrering, viss representativitet eller visst antal arbetstagare för att en förening skall få förhandlingsrätt uppställer lagen icke; endast för utövande av den särskilda förhandlingsrätt varom stadgas i 3 kap. av lagen ford-
 ras viss registrering. Vad statstjänstemännen beträffar gäller sedan 1954 icke heller för dem bestämmelser om auktorisationstvång som villkor för utövande av förhandlingsrätt enligt 1937 års kungörelse gentemot myndig-
 het. Någon författningsenlig rätt att förhandla med civilministern eller an-
 nan företrädare för regeringen har däremot tjänstemannaorganisationerna ej. I fråga om kommunaltjänstemännen gäller enligt 1940 års lag om för-
 handlingsrätt för kommunala tjänstemän att förhandlingsrätt tillkommer
 endast förening, som socialstyrelsen tillerkänt sådan rätt. Ansökan om för-
 handlingsrätt ställes till styrelsen och skall vara åtföljd av föreningens stad-
 gar samt uppgift å ungefärliga antalet kommunala tjänstemän, som är
 medlemmar i föreningen eller till denna ansluten förening. Vilka omstän-
 digheter som skall tillmätas betydelse vid prövning av ansökan om för-
 handlingsrätt framgår ej av lagtexten. Förarbetena till lagen (prop. 1940
 nr 4) innehåller emellertid vissa vägledande uttalanden av departements-
 chefen om vad socialstyrelsen har att iakttaga vid sin prövning av ansök-
 ningar om förhandlingsrätt. Prövningen har motiverats av praktiska skäl.
 Genom begränsning av antalet förhandlingsberättigade föreningar har man
 sökt förebygga att kommunernas valda förtroendemän överhopas med för-
 handlingsarbete.

Några remissmyndigheter har ifrågasatt, om ej övergången till den för
 arbetstagare i allmänhet stadgade förhandlingsrätten påkallar införandet
 av auktorisation av något slag som villkor för förhandlingsrätt gentemot
 staten. Man har därvid hänvisat till det stora antalet föreningar av stats-
 tjänstemän och satt i fråga, om ej övergången kommer att medföra ytter-
 ligare föreningsbildningar av tjänstemän med speciella intressen att be-
 vaka. Vidare har som skäl för ett auktorisationsförfarande anförts de svå-
 righeter i förhandlingshänseende som uppstår då flera organisationer på-
 kallar förhandling för samma grupper av tjänstemän och därvid konkur-
 rerar om att få fram den bästa uppgörelsen.

Från socialstyrelsen har inhämtats, att efter ikraftträdandet av 1940 års lag
 ansökan om förhandlingsrätt avslagits i endast 10 fall. Besluten om avslag
 härrör företrädesvis från de första åren efter lagens tillkomst; under de
 senaste tio åren har endast en ansökan avslagits. En prövning i överens-
 stämmelse med denna lag och den praxis som utbildats på detta område
 synes knappast fullfölja lagstiftningens syfte. Att införa en effektiv aukto-
 risation utan att träda föreningsrättsliga grundsatser för nära är emellertid
 förenat med betydande svårigheter. Om en förening har vägande särintres-
 sen att bevaka, bör den ej vägras förhandlingsrätt. För en utomstående är det
 vanskligt att bedöma om sådana intressen föreligger. Antalet föreningar för
 offentliga tjänstemän synes visserligen stort. Med få undantag tillhör emel-
 lertid dessa föreningar riksorganisationer (förbund), som sköter förhand-

lingarna på de anslutna föreningarnas vägnar. Under de sista åren synes antalet organisationer för offentliga tjänstemän ha snarare minskat än ökat. Enligt det huvudavtal med statstjänstemännens fyra huvudorganisationer, som åtföljer denna promemoria, stadfästes såvitt gäller statstjänstemannområdet i huvudsak den praxis för förhandlingsverksamheten som utbildats under senare år och som innebär att förhandlingar i alla mera betydande frågor föres direkt med dessa huvudorganisationer. Det bör vara möjligt att överenskomma om liknande anordningar på det kommunala förhandlingsområdet.

På grund av vad sålunda anförts har i förslaget icke upptagits några bestämmelser om auktorisation som villkor för förhandlingsrätt gentemot stat eller kommun.

I 3 kap. 1936 års lag stadgas om särskild förhandlingsordning för arbetstagare, som icke önskar annat än som yttersta medel tillgripa fackliga stridsåtgärder. Endast huvudorganisation av arbetstagare äger påkalla tillämpning av kapitlet. Det sker genom anmälan till socialstyrelsen. Arbetsgivare, som erhåller kännedom om att sådan anmälan gjorts, blir i förhållande till föreningen och dess medlemmar bunden av bestämmelserna. Om parterna ej uppnår enighet i förhandlingsfråga, äger socialstyrelsen på begäran utse opartisk ordförande eller, i fråga av synnerlig vikt eller särskilt invecklad beskaffenhet, kommission att leda förhandlingen. Leder ej detta till resultat, kan frågan hänskjutas till konsultativt skiljedomsförfarande. Fredsplikt gäller så länge förliknings- och skiljedomsförfarandet pågår och jämväl viss tid därefter. Överträdelse av fredsplikten medför skadeståndsskyldighet enligt särskilda regler. 1920 års lag om medling i arbetstvister äger ej tillämpning å parter underkastade bestämmelserna i 3 kap.

Som hovrätten över Skåne och Blekinge anmärkt kan bestämmelserna i 3 kap. inte utan omfattande ändringar tillämpas på statstjänstemän. De offentliga tjänstemännens organisationer synes sakna intresse för ett utövande av förhandlingsrätt enligt de grunder varpå 3 kap. bygger. Tanken att införa tvångsbestämmelser om förliknings- och skiljedomsförfarande samt fredsplikt i intressetvister faller utanför de riktlinjer som angivits för lösning av de offentliga tjänstemännens förhandlingsrätt. I detta läge står valet mellan att antingen undantaga de offentliga tjänstemännen från bestämmelserna i 3 kap. eller helt upphäva dessa bestämmelser.

Från socialstyrelsen har inhämtats, att sedan tillkomsten av 1936 års lag 38 organisationer hos styrelsen anmält, att de påkallar tillämpning av 3 kap. Efter 1948 har dock sådan anmälan icke gjorts. Av organisationerna i fråga har alla utom sex sedermera återtagit sin anmälan med verkan att parterna ej längre är underkastade bestämmelserna i kapitlet. Av de återstående sex organisationerna är det endast två som under de senaste sex åren anlitat opartisk ordförande. Någon kommission har under denna tid icke blivit utsedd och ej heller har därunder skiljedomsförfarande förekommit eller skiljenämnd utsetts.

Av det anförda framgår, att 3 kap. numera knappast tillämpas på sätt som avsågs vid lagens tillkomst och att dess praktiska betydelse är ringa. Arbetstagarorganisationerna föredrager att genom avtal om förhandlingsordning och förlikningsförfarande undvika eller begränsa användningen av fackliga stridsmedel. Socialstyrelsen har i särskilt inhämtat yttrande som sin mening uttalat, att kapitlet kan upphävas. Förslag härom framlägges.

För parter som vid lagens ikraftträdande är underkastade bestämmelserna i 3 kap. och som alltjämt anser sig ha behov av den där stadgade förhandlingsordningen bör dock bestämmelserna fortfarande gälla. Förslag till föreskrifter härom har intagits i särskilda övergångsbestämmelser.

I samband med övergång till avtalsmässig reglering av de offentliga tjänstemännens löner synes en översyn påkallad av gällande regler om *handläggning och prövning av lönetvister m. m.*

En offentlig tjänsteman, som är missnöjd med myndighetens beslut rörande någon honom tillkommande avlöningsförmån, äger enligt gällande rätt i allmänhet besvara sig över beslutet i administrativ ordning. För stats-tjänsteman är kammarrätten och för kommunaltjänsteman regeringsrätten sista instans. I dylika s. k. ansökningsmål ger domstolen ett tolkningsbesked men äger icke ålägga myndighet eller annan betalningsskyldighet; myndigheten har likväl att ställa sig beskedet till efterrättelse. Det står tjänstemannen även fritt att vid allmän domstol väcka talan om förmånens utbetalande. För präster och kyrkobetjante gäller dock härutinnan särskilda bestämmelser. Allmän domstol är obunden av det utslag som meddelats av kammarrätten eller regeringsrätten, för den händelse tjänstemannen först valt vägen att erhålla tolkningsbesked i administrativ ordning. Skulle den omtvistade löneförmånen vara reglerad i kollektivavtal — vilket är möjligt beträffande tjänstemän utan ämbetsansvar — är arbetsdomstolen i stället behörig.

Om en statlig myndighet felaktigt givit ut en löneförmån, kan rättelse ske anmärkningsvägen. I anmärkningsmål, som anhängiggöres hos revisionsmyndighet genom revisionsanmärkning och efter besvär må fullföljas i kammarrätten såsom sista instans, prövas om den anmärkta åtgärden strider mot lag eller författning eller eljest är oriktig. Inte heller i denna administrativa process kan förfarandet utmynna i ett åläggande för någon att betala något. Syftet med processen är endast att få fastställt, huruvida grund finns för att i annan ordning — exempelvis genom talan vid allmän domstol — göra gällande anspråk mot någon från statens sida. Sådan talan kan föras antingen mot den tjänsteman som oriktigt erhållit förmånen eller mot den tjänsteman som beslutat den anmärkta åtgärden. I förstnämnda fall är arbetsdomstolen i stället behörig, om fråga är om tolkning av kollektivavtal. Allmän domstol är liksom även arbetsdomstolen obunden av revisionsmyndighetens och kammarrättens ställningstaganden. Såväl när det gäller ansökningsmål som i fråga om anmärkningsmål kan det administra-

tiva förfarandet betraktas såsom en intern offentlig angelägenhet i syfte att åstadkomma enhetlig tillämpning inom förvaltningen. Ansökningsmålen tillgodoser därjämte den enskilde tjänstemannens behov av rättsskydd.

Såsom framhållits ovan är arbetsdomstolen behörig domstol i lönetvister, som rör tolkning eller tillämpning av kollektivavtal. Möjligheten till fastställelsetalan är större vid arbetsdomstolen än vid allmän domstol. Då arbetsdomstolen dömer, deltagar i allmänhet sju ledamöter, nämligen ordföranden, vice ordföranden och ytterligare en ledamot som icke företräder arbetsgivar- eller arbetstagarintressen samt vidare två ledamöter, utsedda efter förslag av de svenska arbetsgivareföreningarnas förtroenderåd, och två ledamöter, utsedda efter förslag av landsorganisationen. I mål, vari tjänstemannaförening som icke är ansluten till landsorganisationen eller medlem i sådan förening är part på arbetstagar sidan, s. k. tjänstemannamål, inträder emellertid i regel i stället för en efter förslag av landsorganisationen utsedd ledamot en särskild ledamot, utsedd efter förslag av tjänstemännens centralorganisation. För envar av de tre förstnämnda ledamöterna finns två ersättare förordnade, medan ersättare för övriga ledamöter utses till dubbla antalet av dem å vardera sidan.

En övergång till en ordning, som ger fullständig förhandlingsrätt och därmed möjlighet att sluta kollektivavtal om löneförmåner för offentliga tjänstemän, synes kunna aktualisera ändring av nuvarande processuella regler rörande lönetvister i väsentligen två hänseenden. Dels bör övervägas, huruvida det administrativa förfarandet i ansöknings- och anmärkningsmål bör bestå orubbat, dels bör göras en översyn av bestämmelserna om arbetsdomstolens behörighet och sammansättning.

Vad först angår de administrativa besvärsmålen uppkommer fråga, huruvida det även i fortsättningen bör stå öppet för enskild tjänsteman, vars löneförmåner är reglerade i ett för honom bindande kollektivavtal, att få myndighetens beslut i en avlöningsfråga prövat i kammarrätten. Vid tolkningen av kollektivavtal brukar partsviljan, d. v. s. de avtalsslutande organisationernas uttalade syfte med bestämmelserna, tillmätas särskilt stor vikt, och sådana tolkningstvister kan därför sägas vara mindre väl ägnade för prövning i administrativ ordning. Den omständigheten att dylik prövning icke utgör hinder för behörig part att väcka talan i saken vid arbetsdomstolen utgör visserligen en garanti mot rättsförluster, men det är redan i och för sig en olägenhet, om det icke sällan skulle förekomma eller till och med bli vanligt att arbetsdomstolen underkänner ett administrativt beslut såsom oförenligt med kollektivavtalets rätta innebörd. En av kollektivavtal bunden tjänsteman har också möjlighet att påkalla bistånd av sin organisation för att vinna rättelse i ett oriktigt beslut av myndigheten. Det förutsättes, att tjänstemännens huvudorganisationer efter mönster av vad som härvidlag gäller på den privata arbetsmarknaden skall i huvudavtal med de offentliga arbetsgivarna överenskomma om en förhandlingsordning, enligt vilken lokal och central förhandling normalt måste äga rum, innan tvistefrågan hänskjutes till arbetsdomstolen. Vad beträffar det statliga området

innehåller det vid denna promemoria fogade huvudavtalet föreskrifter om sådan förhandlingsordning. Vid sådana förhållanden synes det icke längre vare sig erforderligt eller lämpligt att en av kollektivavtal bunden tjänsteman skall äga få sitt enskilda löneanspråk prövat även i administrativ ordning. Därför föreslås en särskild lag, enligt vilken besvär — även kommunalbesvär — ej får anföras mot förvaltande myndighets beslut rörande arbetstagares arbets- och anställningsvillkor, om den fråga beslutet avser är sådan att tvist därom hör till arbetsdomstolen.

Det föreslagna stadgandet är icke avsett att gälla oorganiserad tjänsteman eller annan tjänsteman, vars avlöningsförhållanden icke regleras av kollektivavtal. Sådana tjänstemän skall följaktligen bibehållas vid den nuvarande dubbla möjligheten att få sina löneanspråk prövade i administrativ ordning och vid allmän domstol. Eftersom det enskilda tjänsteavtalet även i dessa fall ofta kommer att hämta sitt väsentliga innehåll från gällande kollektivavtal, synes besvärsmyndigheten icke sällan komma att få indirekt pröva sådana avtals närmare innebörd. Denna olägenhet synes man emellertid få godtaga, så länge arbetsdomstolen icke är behörig att pröva tvister även om enskilda tjänsteavtal. I detta sammanhang föreslås icke någon utvidgning av arbetsdomstolens behörighet; härom mera nedan. Från rättssäkerhetssynpunkt torde man icke gärna kunna frångå en enskild tjänsteman, som icke kan falla tillbaka på en organisation, hans nuvarande möjlighet att i lönetvister få anlita i första hand det mindre kostnadskrävande administrativa besvärsförfarandet.

Läget är annorlunda beträffande anmärkningsmålen. Här är det fråga om en revisionskontroll, som är påkallad för att tillvarataga statens rätt. Behovet av denna kontroll torde icke bli väsentligen mindre beträffande beslut i avlöningsfrågor därför att sådana frågor i stor utsträckning kan väntas bli reglerade i kollektivavtal. För den skull föreslås, att anmärkningsförfarandet skall bibehållas oförändrat även i sådana fall som då anmärkningen avser en i kollektivavtal reglerad fråga. Den förut nämnda olägenheten med att kollektivavtal kan komma att tolkas även i administrativ ordning är här betydligt mindre framträdande, eftersom prövningen ej direkt avser att skilja mellan partsintressen. Anmärkningsmål i lönefrågor torde för övrigt liksom hittills komma att bli fåtaliga.

Skulle ett centralt statligt ämbetsverk inrättas för handhavande av förhandlingsverksamheten, talar vissa skäl för att den statliga revisionsverksamheten beträffande löneutbetalningar överflyttas från riksrevisionsverket till det nya ämbetsverket. Det kan förväntas, att kommande kollektivavtal mellan staten och tjänstemännens huvudorganisationer blir tillämpade på den statliga arbetsmarknadens tjänstemannasektor i dess helhet och således även för oorganiserade tjänstemän. Det ter sig då naturligt att åt det statliga centrala förhandlingsorganet anförtro även den revisionsmässiga kontrollen av myndigheternas avtalstillämpning. Förhandlingsorganet måste nämligen under alla förhållanden följa denna tillämpning i vägledande och

rådgivande syfte samt för att få på erfarenhet grundat underlag för sina ställningstaganden vid kommande avtalsrörelser. Därigenom blir organet bättre skickat än ett fristående revisionsverk att bedöma, huruvida en felaktig avtalstillämpning är av sådan art att revisionsanmärkning bör göras. Förlägges revisionsverksamheten till förhandlingsorganet, undviks dessutom dubbelarbete, varjämte man vinner den fördelen att organets rådgivande och vägledande verksamhet ökar i effektivitet.

Mot det här väckta förslaget skulle kunna anföras, att förhandlingsorganet inte blir lika väl ägnat som ett fristående revisionsverk att verkställa sifferrevision och granska bokföring m. m. Skulle invändningen anses vägran, finns möjligheten att fördela revisionsuppgifterna mellan de två myndigheterna efter deras sakliga kompetens. Anförtros revisionsverksamheten i dess helhet åt en myndighet, bör det åligga denna att i erforderlig utsträckning samråda med den andra.

Ehuru det inte ankommer på beredningen att taga ställning till det här diskuterade organisationsspörsmålet, har beredningen likväl ansett det påkallat att i detta sammanhang rikta uppmärksamhet på problemet. Som nämnts i inledningen har en särskild beredning tillsatts för att inom departementet biträda med övervägande av organisationen av ett statligt förhandlingsorgan m. m.

Vad därefter angår arbetsdomstolens behörighet har tidigare från olika håll väckts tanken att omgestalta arbetsdomstolen till en allmän tjänstedomstol, vilken skulle döma i alla mål rörande tjänsteavtal, kollektiva såväl som enskilda. I detta ärende har från remisshåll föreslagits att behörigheten vidgas åtminstone därhän, att alla tvister angående statstjänstemäns anställningsvillkor prövas av arbetsdomstolen. Förstnämnda reform ligger emellertid utom ramen för beredningen av frågan om statstjänstemännens förhandlingsrätt. Båda förslagen skulle dessutom kräva utredningar, som icke rimligen kan utföras i detta sammanhang. Exempelvis måste instansordningen, det processuella förfarandet och de processekonomiska frågorna undersökas närmare. Arbetsdomstolens huvudsakliga uppgift bör därför även sedan de offentliga tjänstemännen tillerkänts rätt att sluta kollektivavtal rörande sina löneförhållanden åtminstone tills vidare bli att döma i mål om tvister rörande kollektivavtal och i föreningsrättsmål.

Vad därefter angår frågan om arbetsdomstolens sammansättning träder i förgrunden att stora grupper av offentliga tjänstemän, statliga såväl som kommunala, kan väntas få sina lönevillkor reglerade i kollektivavtal och därmed kommer att falla under arbetsdomstolens domvärjo. De får anses ha befogade anspråk på medinflytande i domstolen genom utvidgning av förslagsrätten, liksom även staten och kommunerna såsom arbetsgivare på ett betydligt utvidgat offentligt kollektivavtalsområde. Vid genomförandet av en sådan förändring i sammansättningen måste emellertid samtidigt beaktas önskemålet att inte i onödan utöka antalet dömande ledamöter och att bevara kontinuiteten i domstolens dömande verksamhet.

För att bibehålla proportionerna mellan ledamöter utsedda utan förslag och ledamöter utsedda efter förslag föreslås icke ändring i antalet dömande ledamöter. Dessa förutsättes sålunda skola vara högst sju även framdeles. Därjämte torde man böra hålla fast vid det nuvarande systemet med en särskild ledamot för tjänstemannamål.

Från nu angivna utgångspunkter synes en lämplig lösning vara, att staten och kommunerna får tillsätta en särskild ledamot, som skall inträda i domstolen i offentliga mål i stället för en av ledamöterna, utsedda efter förslag av arbetsgivareföreningarnas förtroenderåd, och att förslagsrätten i fråga om den särskilde ledamoten på tjänstemannasidan utvidgas till att gälla även annan huvudorganisation av tjänstemän än tjänstemännens centralorganisation. En lösning i denna riktning skulle främjas, om antalet ersättare för de efter förslag utsedda ledamöterna utökades med halva antalet. Enligt vad beredningen inhämtat lär det i och för sig finnas behov av en sådan ökning.

I överensstämmelse härmed föreslås, att arbetsdomstolen skall bestå av ordförande och åtta ledamöter, av vilka två skall vara särskilda ledamöter, en på arbetsgiversidan för offentliga mål, d. v. s. mål vari staten eller kommun är part på arbetsgiversidan, och en på arbetstagersidan för tjänstemannamål, d. v. s. mål vari tjänstemän, offentliga eller enskilda, är part på arbetstagersidan. Två ledamöter och sex ersättare skall förordnas efter förslag av arbetsgivareföreningarnas förtroenderåd samt två ledamöter och sex ersättare efter förslag av landsorganisationen. Vid tillsättande av den särskilde ledamoten för offentliga mål och tre ersättare för honom skall iakttagas, att minst två av dessa fyra utses efter förslag av kommunförbund. Den särskilde ledamoten för tjänstemannamål och två ersättare för honom skall utses efter förslag av tjänstemännens centralorganisation och den återstående ersättaren efter förslag av annan huvudorganisation av tjänstemän, som icke tillhör landsorganisationen. Den särskilde ledamoten för offentliga mål skall inträda på arbetsgiversidan i stället för en av de efter förtroenderådets förslag utsedda ledamöterna vid handläggning av mål, vari staten eller kommun är part, såframt icke jämväl annan arbetsgivare är part på nämnda sida och tvisten huvudsakligen rör sistnämnda part. Den särskilde ledamoten för tjänstemannamål skall inträda på arbetstagersidan i stället för en av de efter landsorganisationens förslag utsedda ledamöterna vid handläggning av mål, vari tjänstemannaförening som icke är ansluten till landsorganisationen är part, såvida ej också till landsorganisationen ansluten förening är part på arbetstagersidan och tvisten huvudsakligen rör sistnämnda part.

Om statlig tjänsteman tvångsentledigas eller avstänges från tjänstgöring genom beslut av myndighet, äger han enligt gällande rätt som regel anföra besvär hos Kungl. Maj:t. Även kommunal tjänsteman äger i allmänhet anföra besvär hos Kungl. Maj:t mot beslut om tvångsentledigande eller avstängning; i vissa fall kan dock beslutet angripas endast genom s. k. kom-

munalbesvär. Vidare kan beslut om tvångsentledigande eller avstängning av tjänsteman hos t. ex. skogsvårdsstyrelse eller hushållningssällskap överklagas hos Kungl. Maj:t. Prövningen av besvären sker i allmänhet hos Kungl. Maj:t i statsrådet. Besvär över beslut om avsättning i disciplinär ordning eller om avstängning i samband med åtal eller disciplinärt förfarande prövas dock av regeringsrätten; regeringsrätten prövar även mål angående avstängning från tjänstgöring och tvångsentledigande av annan anledning än tjänstefel, då fråga är om klagan över vissa kommunala myndigheters beslut. Utöver rätten att anföra besvär i administrativ ordning har tjänstemannen rätt att föra talan om skadestånd vid allmän domstol.

En inom justitiedepartementet tillkallad sakkunnig har år 1959 avgivit betänkande angående kompetensfördelningen av administrativa besvärsmål mellan Kungl. Maj:t i statsrådet och regeringsrätten (SOU 1959: 4). Den sakkunnige föreslog, såvitt nu är i fråga, att mål om disciplinär bestraffning liksom hittills samt därjämte avstängning från tjänstgöring och tvångsentledigande från allmän befattning eller därmed jämförligt uppdrag utan samband med disciplinär bestraffning skulle hänföras till regeringsrättens prövning. Som skäl för förslaget anfördes i huvudsak följande. Det kunde ej råda någon tvekan om att mål om disciplinär bestraffning samt mål om avstängning från tjänstgöring i samband med åtal eller disciplinärt förfarande borde tillhöra regeringsrätten. Beträffande mål om avstängning från tjänstgöring på grund av vägran att undergå läkarundersökning bedömdes det vara mindre lämpligt, att olika kompetensregler skulle gälla i detta fall och i de fall då avstängning sker i samband med åtal eller disciplinärt förfarande. Frågan om ordinarie tjänstemans skyldighet att avgå från tjänsten var en tvist av rättslig natur. Vad beträffar skyldigheten för befattningshavare att avgå före den för honom gällande pensioneringsperiodens slut var denna sålunda icke beroende av myndighetens fria prövning utan tjänstemannen hade en ovillkorlig rätt att kvarstå så länge han kunde tillfredsställande fullgöra sina åligganden och annat lagligt skäl för entledigande icke förelåg. Såväl ärendenas natur som rättsskyddsintresset fann utredningsmannen sålunda utgöra motiv för att prövningen av dessa ärenden anförtröddes åt regeringsrätten. Huruvida en e. o. tjänsteman hade något rättsanspråk att vara bibehållen i tjänsten, bedömdes däremot vara en omtvistad fråga. Besvärsrätt ansågs i vart fall föreligga i tvist, huruvida uppsägning skett i laga ordning eller den uppsagde fått åtnjuta tillförsäkrad uppsägningstid. Prövningen av dessa frågor borde enligt utredningsmannen ankomma på regeringsrätten. Slutligen framhölls, att tjänsteförhållanden kunde förekomma, vilka var grundade på rent privaträttsliga avtal mellan ett förvaltningsorgan och en enskild. Den anställda kunde i dylikt fall icke anses ha en allmän befattning eller ett liknande uppdrag. Uppkom tvist om entledigande av en sådan anställd, tillhörde denna tvist domstols prövning. Uteslutet var dock ej, att klagan i administrativ ordning fördes över förvaltningsmyndighetens beslut angående entledigandet. Beslut i förevarande fall grundade sig i allmänhet på en prövning efter

fritt skön. Det var därför naturligt, att Kungl. Maj:t i statsrådet ägde avgöra ett sådant ärende.

Utredningsmannens förslag i förevarande del har ännu icke föranlett lagstiftning. Den år 1962 tillsatta förvaltningsdomstolskommittén har enligt sina direktiv att pröva bl. a. kompetensfördelningen av administrativa besvärsmål mellan Kungl. Maj:t i statsrådet och regeringsrätten.

Vad beträffar statstjänstemännen regleras i förslaget till tjänstemannalag förutsättningarna för tvångsentledigande. Kungl. Maj:t underställd myndighet äger enligt förslaget i följande fall tvångsentlediga tjänsteman. Innehavare av tjänst tillsatt genom förordnande tills vidare må efter uppsägning skiljas från tjänsten. Uppsägning må dock ske endast om tjänstemannen visat bristande lämplighet för tjänsten eller anledning förekommer att indraga tjänsten eller uppsägningen eljest är påkallad från allmän synpunkt. Tjänsteman, som ej har fullmakt å tjänsten, kan skiljas från denna i disciplinär ordning på grund av fel eller försummelse. Slutligen kan tjänsteman under vissa förutsättningar förklaras skyldig avgå med förtidspension. I lagförslaget angives även i vilka fall tjänsteman kan avstängas från tjänstgöring. Detta kan ske på grund av sjukdom och därmed jämförliga förhållanden, vid vägran att undergå läkarundersökning, på grund av att tjänstemannen omyndigförklaras eller försätts i konkurs samt i samband med anställande av åtal eller inledande av disciplinärt förfarande.

Såsom framhållits i ovannämnda betänkande måste prövningen av besvär över beslut om tvångsentledigande och avstängning främst anses avse rättsliga frågor. Det synes därför naturligt att prövningsrätten i sista hand tillkommer regeringsrätten och icke Kungl. Maj:t i statsrådet. För tjänstemannaorganisationerna är det enligt vad som inhämtats ett starkt önskemål att prövningsrätten i dessa ärenden förläggas till regeringsrätten.

Prövningsrätten synes böra tillkomma regeringsrätten i alla de fall då talan kan föras hos Kungl. Maj:t i här avsedda frågor oavsett om tjänstemannen är anställd hos staten, kommun eller annan offentlig inrättning och oavsett om anställningsförhållandet är av offentligrättslig natur eller grundar sig på ett rent privaträttsligt avtal.

Gäller besvären beslut om tvångsentledigande av tjänsteman, som avses i förslaget till tjänstemannalag, medför bifall till besvären, att tjänstemannen får kvarstå i sin tjänst. I fråga om övriga tjänstemän innebär förslaget ej ändring i vad som för närvarande gäller beträffande sådan tjänstemans rätt att vara bibehållen i tjänsten.

Vissa konflikter torde kunna komma att uppstå, då t. ex. arbetsdomstolen eller kammarrätten har att avgöra mål om tjänstemans rätt till pension efter tvångsentledigande. Då samma rättsfråga kan föreligga i berörda mål och i de besvärsmål regeringsrätten skulle ha att upptaga, är det ej utesluttet att bedömandet kan utfalla olika. Denna olägenhet torde dock ej vara av större praktisk betydelse.

En överflyttning av ifrågavarande besvärsmål till regeringsrätten skulle uppenbarligen medföra en viss ökning av regeringsrättens arbetsbörda. I

detta sammanhang må emellertid följande framhållas. Enligt förslaget till tjänstemannalag äger, då tjänsteman uppsäges från sin anställning, den tjänstemannaorganisation, som tjänstemannen tillhör, påkalla överläggning med vederbörande myndighet om uppsägningen. Det kan antagas att denna rätt till överläggning kommer att medföra en minskning av ifrågavarande besvärsmål.

På grund av det anförda föreslås, att regeringsrättslagen ändras på det sätt, att regeringsrätten blir behörig att pröva mål om tvångsentledigande även utan samband med disciplinär bestraffning samt mål om avstängning från tjänstgöring även utan samband med åtal eller disciplinärt förfarande.

SPECIALMOTIVERING

Lagen om statens tjänstemän

Motiven till att i en särskild lag samla grundläggande bestämmelser om statens tjänstemän har behandlats i det föregående (s. 61).

Den ledande principen vid utformningen av lagförslaget har varit att icke föreslå andra ändringar i gällande rätt än som måste anses följa av övergången till privaträttslig reglering av tjänstemännens ekonomiska förmåner. Helt har denna princip dock ej kunnat iakttagas. Vissa gällande bestämmelser om statstjänstemännens skyldigheter och rättigheter är föråldrade eller ofullständiga. En omprövning av dem har ansetts påkallad i detta sammanhang. De med kodifieringen i en författning sammanhängande kraven på större enhetlighet har föranlett, att vissa bestämmelser underkastats materiell ändring. Vidare föreslår beredningen lagfästade av vissa rättsregler, som ej framgår av författning men som är vedertagna i praxis.

Förslaget innehåller sådana grundläggande bestämmelser om statstjänstemännen, som ej är av beskaffenhet att böra tillhöra regeringsformen. Med avseende å frågan vilka bestämmelser, som är av grundlags natur, har beredningen följt författningsutredningens förslag till ny regeringsform. Detta förslag innehåller att vid tjänstetillsättning avseende skall fästas endast vid förtjänst och skicklighet samt huvudregler om i vilka fall svenskt medborgarskap utgör villkor för innehav eller utövande av tjänst. Grundläggande bestämmelser om tjänstemäns skyldigheter och rättigheter skall enligt grundlagsförslaget givas i lag (jfr ovan s. 61). I överensstämmelse härmed har i förslaget till tjänstemannalag upptagits bestämmelser avsedda att ersätta de nuvarande reglerna i RF § 35 om entledigande av den som innehar förtroendesyssla och § 36 om entledigande, befordring och förflyttning av tjänsteman. Reglerna om domares oavsättlighet och skyldighet att underkasta sig förflyttning föreslås dock alltså skola tillhöra grundlag. Även i detta hänseende har författningsutredningens förslag följts.

Åtskilliga till den offentlighetsrättsliga delen av anställningsförhållandet hörande frågor är ej av så allmän eller principiell natur att de bör regleras i lag. I förhållandevis stor omfattning innehåller därför tjänstemannalagen hänvisning till särskilda bestämmelser utfärdade av Kungl. Maj:t eller vederbörande myndighet. Avsikten är att så långt möjligt sammanföra dessa bestämmelser, som för närvarande återfinnes i allmänna verksstadgan, avlöningsreglementen och olika specialförfattningar, till en gemensam i administrativ ordning utfärdad författning.

1 §.

Uppräkningen av statliga verksamhetsområden, vilkas tjänstemän lagen omfattar, överensstämmer i huvudsak med bestämmningen av statsmyndighet i 2 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen. Tvekan kan stundom uppkomma om vad som skall förstås med statlig förvaltningsmyndighet och vilka andra allmänna myndigheter som bestämmningen i fråga utesluter. En noggrannare definition än den föreslagna torde emellertid icke vara behövlig. Enligt 1 § förslaget till lag om vissa kommunaltjänstemän och andra tjänstemän som ej äro anställda hos staten avser denna lag, förutom tjänstemän med ämbetsansvar hos kommunerna, sådana tjänstemän anställda hos skogsvårdsstyrelse, hushållningssällskap, allmän försäkringskassa eller annan allmän inrättning. Sammanställs de båda lagförslagen, torde i den praktiska tillämpningen missförstånd ej behöva uppkomma om vardera lagens tillämpningsområde. Tydligt är att lagen om statens tjänstemän ej avser tjänstemän hos de statliga bolagen eller hos enskilda anstalter och inrättningar, även om de åtnjuta statsunderstöd eller tjänar samma uppgift som statliga myndigheter.

Vilka arbetstagare hos staten som är att anse som tjänstemän är en fråga, som för närvarande ej är reglerad i lag. I författningar användes orden tjänst och tjänsteman i olika betydelser. Regeringsformen anses med tjänsteman åsyfta den som erhållit fullmakt på sin befattning. Brottsbalken avser med tjänsteman arbetstagare, som är underkastad ämbetsansvar. Löneförfattningarna räknar oavsett anställningsform och ämbetsansvar såsom tjänsteman den som är anställd enligt löneplan eller innehar arvodesbefattning eller kontraktsanställning. Som kriterium på tjänstemannaställning har stundom framhållits, att vederbörande tjänst eller befattning skall vara infogad som led i en hierarkiskt uppbyggd förvaltningsorganisation med överordnade och underordnade tjänster, inrättade enligt föreskrifter i författningar, instruktioner, lönestater eller särskilda beslut rörande organisationen. Försök har också gjorts att med hänsyn till arbetets art närmare bestämma vad som skall förstås med tjänsteman.

I vilken bemärkelse beteckningen tjänsteman än användes, torde ett gemensamt kännetecken vara att det skall föreligga en anställning som arbetstagare. Uppdragstagare anses ej som tjänsteman. Förslaget till tjänstemannalag bygger på denna distinktion, vars närmare innebörd i allmänhet låter sig fastställa med ledning av allmänna avtals- och arbetsrättsliga regler. Till arbetstagare i lagens mening räknas ej uppdragstagare. Inom den statliga verksamheten lär ledamöter av styrelser, nämnder, kommissioner och kommittéer i denna sin egenskap som regel vara att betrakta som uppdragstagare.

För att tjänstemannaställning skall föreligga synes ej böra krävas, att arbetstagaren innehar eller uppehåller en tjänst i teknisk mening, d. v. s. en i förvaltningsorganisationen mera varaktigt infogad befattning. De krav på förvaltningens rörlighet och smidighet som moderna förhållanden ställer har lett till ökat ianspråktagande för statliga uppgifter av arbetstagare

med mindre fast anställning. Vid en reglering i lag av det statliga anställningsförhållandet bör dessa arbetstagare ej lämnas utanför. Till tjänsteman i lagens mening räknas därför även arbetstagare som ej upptagits på tjänste- eller personalförteckning såsom t. ex. kommittésekreterare eller teknisk eller ekonomisk expert, som anlitas för mera tillfälliga arbetsuppgifter utan att dock vara uppdragstagare.

Förhandlingsrättsutredningen har föreslagit, att statstjänstemannabegreppet i förhandlingsrättsligt avseende skall bestämmas av ämbetsansvaret. Som framhållits i det föregående synes med nuvarande straffrättsliga regler om tjänstefel ofrånkomligt att ämbetsansvaret såtillvida alltjämt tilläggas arbetsrättslig betydelse, att avtal ej får slutas om vad i tjänsten åligger den som är underkastad sådant ansvar. Men de straffrättsliga skälen för ämbetsansvarets utformning sammanfaller ej med de stats- och förvaltningsrättsliga synpunkter som bör bestämma tjänstemannabegreppet inom statsförvaltningen. Enligt gällande rätt kännetecknas anställningsförhållandet även för åtskilliga icke ämbetsansvariga arbetstagare hos staten av särskilda, ur offentligrättsliga grundsatser härledda regler såsom bestämmelser om tillsättning efter förtjänst och skicklighet, anställningstrygghet, tjänstepliktens innehåll och disciplinära påföljder vid tjänstepliktens åsidosättande. De grundläggande bestämmelserna härom har ansetts ha sådan allmän betydelse att de bör intagas i lag. Förslaget till tjänstemannalag avser därför även andra arbetstagare än dem som är underkastade ämbetsansvar.

Vissa skäl kan anföras för att lagen borde omfatta alla arbetstagare hos staten. Utvecklingen har gått mot utjämning av anställnings- och arbetsvillkoren mellan tjänstemän och kollektivavtalsanställda. Öppnas möjlighet att sluta kollektivavtal om tjänstemännens ekonomiska förmåner, utjämnas skillnaderna mellan de båda arbetstagargrupperna ytterligare. För närvarande gäller dock, förutom i förhandlingsrättsligt avseende, olika regler i sådana väsentliga frågor som skydd mot entledigande, skyldigheter i tjänsten och disciplinära åtgärder. Det har ej varit möjligt att i detta sammanhang upptaga frågan om införande av gemensamma sådana regler för alla statsanställda. Härtill kommer, att de offentligrättsliga skälen för begränsning av förhandlingsrätten inom det statliga området ej gör sig gällande med samma styrka inom de verksamhetsområden, som för närvarande har kollektivavtal. Förslaget till tjänstemannalag bygger därför på ett bibehållande av nuvarande ordning med två grupper av arbetstagare, sådana med tjänstemannaställning och sådana utan anställning som tjänsteman.

Arbetsuppgifternas art lär knappast kunna läggas till grund för denna skillnad. Det synes ofrånkomligt, att gränsdragningen mellan de båda grupperna av arbetstagare sker efter i huvudsak formella synpunkter. Väsentligt är att den ej skapar ovisshet om lagens tillämpningsområde. Spörsmålet om gränsdragningen hör icke till de frågor över vilka parterna äger disponera genom avtal. Skiljelinjen kan därför ej dragas efter be-

stämmelser om löneplan eller andra grunder för lönens bestämmande. Enligt beredningens förslag bör anställningsformen vara avgörande för frågan om en arbetstagare är anställd som tjänsteman; som nämnts i den allmänna motiveringen hör frågor om tillsättning av tjänsteman icke till avtalsområdet. Förslaget till tjänstemannalag reglerar vilka anställningsformer som skall användas vid tillsättning av tjänsteman och enligt förslaget skall den anställda tillställas skriftligt bevis att han är anställd som tjänsteman. Avgränsningen nedåt av tjänstemannaområdet föreslås skola liksom för närvarande bero av Kungl. Maj:ts och myndigheternas prövning. Avsikten är dock att lagen skall vinna tillämpning på i huvudsak samma kategorier av arbetstagare som för närvarande är anställda enligt löneplan eller som arvodister eller enligt personliga kontrakt.

Från principiella synpunkter kan erinringar göras mot att tjänstemannalagens tillämpningsområde och frågan om utrymmet för förhandlingar och avtal sålunda blir beroende av administrativt träffade avgöranden. I allmänhet behöver dock tvekan icke uppkomma om tjänstemannabegreppets innebörd inom statlig förvaltning. Sedan tjänstemän och övriga arbetstagare förts närmare varandra med avseende å förhandlingsrätt och tillgång till fackliga stridsmedel, får för övrigt gränsdragningen ej samma betydelse som hitintills. Några svårigheter vid den praktiska tillämpningen av lagen torde därför ej behöva uppkomma.

Tjänstemannalagen avser ej statsrådets, högsta domstolens eller regeringsrättens ledamöter, ej heller justitieombudsmannen eller militieombudsmannen. Grundläggande bestämmelser om dem som innehar den högsta styrande eller dömande makten samt om riksdagens ombudsmän tillhör för närvarande grundlag. Fråga om ändring av dessa bestämmelser har ansetts icke böra upptagas i detta sammanhang.

Stadgandet i paragrafens sista stycke att lagen ej avser innehavare av prästerlig tjänst åsyftar ej endast församlingspräster utan även biskopar och stiftsadjunkter samt präster, vilkas avlöning bestrides av statsmedel såsom kyrkoherdar för döva samt innehavare av prästerlig befattning inom fängvården eller försvaret. För präster gäller i vissa hänseenden andra regler än de i tjänstemannalagen föreslagna bl. a. i fråga om tjänstetillsättning, skyldighet att utöva annan tjänst, disciplinär bestraffning och anställningens upphörande. Det råder viss oklarhet i vad mån lagregler om prästs anställningsförhållande tillhör området för kyrkolagstiftning enligt RF 87 § 2 mom. Med hänsyn härtill och till pågående utredning om kyrkans framtida ställning i statsrättsligt hänseende föreslås lagen ej skola äga tillämpning på den som innehar prästerlig tjänst. Prästerna får emellertid liksom övriga tjänstemän med ämbetsansvar förhandlingsrätt enligt 1936 års lag. Vad församlingsprästerna beträffar blir de underkastade bestämmelserna i den föreslagna lagen om vissa kommunaltjänstemän och andra tjänstemän som ej äro anställda hos staten.

3 §.

Som nämnts i den allmänna motiveringen får bestämmelserna om förhandlingsrätt i 1936 års lag anses vila på förutsättningen att kollektivavtal kan träffas i alla frågor, som avser anställningsvillkoren ävensom förhållandet i övrigt mellan arbetsgivare och arbetstagare; undantagna är endast frågor, som regleras genom tvingande bestämmelser i lag eller med stöd av lag utfärdad författning.

Genom förevarande paragraf begränsas på det statliga tjänstemannaområdet den rätt att påkalla förhandling och träffa avtal som följer av 1936 års lag. Det i paragrafen stadgade förbudet mot avtal avser först och främst anställnings- och arbetsvillkor, som regleras i tjänstemannalagen eller som enligt lagen tillhör Kungl. Maj:ts, riksdagens eller myndighets beslutanderätt. Som nämnts i den allmänna motiveringen behandlar tjänstemannalagen endast sådana arbets- och anställningsvillkor som är förbehållna offentlighetsrättslig reglering. Förbudet mot avtal avser därjämte vissa anställningsförhållanden av offentlighetsrättslig natur, varom tjänstemannalagen ej innehåller bestämmelser i övrigt. Såsom författningsutredningen framhållit (SOU 1963: 17 s. 414) bör frågor rörande förvaltnings- och tjänsteorganisationens uppbyggnad samt överhuvud organisatoriska förändringar icke avgöras genom förhandlingsöverenskommelser. Till det avtalsförbjudna området hör vidare frågor om myndighets arbetsuppgifter, ledningen och fördelningen av arbetet, arbetstidens förläggning samt rätt till annan ledighet än semester. På den privata arbetsmarknaden tillhör dessa frågor i allmänhet arbetsgivarens bestämmanderätt. Vad särskilt beträffar arbetstidens förläggning har det ansetts av vikt att Kungl. Maj:t och myndigheterna äger bestämma därom utan att vara bundna av avtal och förhandlingsskyldighet gentemot tjänstemännens organisationer.

Till förhandlings- och avtalsområdet hör enligt den valda metodiken alla anställningsfrågor, som ej omfattas av förbudet mot avtal. Avsikten är att avtal skall kunna slutas ej endast om lönebelopp och särskilda tillägg av olika slag utan även om lönesystemets allmänna uppbyggnad genom löneplaner eller på annan grund. Även fråga om tjänsts inplacering i lönegrad avses skola vara förhandlingsfråga, såväl lönegradsplacering av ny tjänst som ändrad lönegradsplacering beroende på organisationsändring, nytillkomna arbetsuppgifter eller dylikt (s. k. A-fråga) eller på omprövning av gällande normer för lönegradsplacering (s. k. B-fråga). Vidare bör förhandling få föras och avtal slutas om övriga med tjänsten förenade ekonomiska eller därmed jämförliga förmåner såsom pension, sjuklön, semester, arbetstid, övertid ersättning, obekvämhetsstillägg samt resekostnadsersättning och traktamente. Även fråga om avdrag på lönen vid t. ex. offentligt uppdrag, militärtjänstgöring, studier, havandeskap eller barnsbörd, eller under avstängning från tjänstgöring vid misstanke om brott, häktning eller avtjänande av frihetsstraff är avtalsfråga. Till avtalsområdet hör vidare, varom mera i det följande, frågor om uppsägningstidens längd och om tjänstemans rätt att inneha vissa bisysslor.

Fråga uppkommer vilka sanktionsmedel som står till buds mot tjänsteman, som åsidosätter sina avtalsenliga förpliktelser beträffande t. ex. arbets- och uppsägningstid. Denna fråga har sin särskilda betydelse beträffande tjänsteman, som kan skiljas från tjänsten endast av allmän domstol efter åtal eller i disciplinär ordning. Innefattar avtalsbrottet åsidosättande av kollektivavtal, kan som tidigare nämnts avtalsbrottet medföra skadestånd upp till 200 kronor eller det högre belopp varom avtal träffats. Skadestånd kan utdömas även om ekonomisk skada ej uppkommit. För tjänsteman som ej är oavsättlig kan avtalsbrottet, vare sig fråga är om brott mot kollektivavtal eller åsidosättande av enskilt avtal, utgöra grund för skiljande från tjänsten efter uppsägning. Om oavsättlig tjänsteman åsidosätter enskilt avtal, står icke annan sanktion för avtalsbrottet till buds än skadeståndstalan vid allmän domstol enligt allmänna regler om skadestånd på grund av avtalsbrott; den praktiska betydelsen av denna utväg begränsas därav, att för bifall till sådan talan kräves att skada visas ha uppkommit. Emellertid innebär detta ej, att myndighet står utan möjlighet att ingripa mot oavsättlig tjänsteman, som ej fullgör i enskilt avtal grundad förpliktelse. För den händelse avtalsbrottet föranleder tillsägelse av överordnad om rättelse, gör sig tjänsteman som ej efterkommer tillsägelsen skyldig till straffbart förfarande visserligen ej genom avtalsbrottet men genom att åsidosätta sin lydnadsplikt.

4 §.

Av detta stadgande jämfört med 3 § följer att villkor för tjänstetillsättning samt för innehav eller utövande av tjänst ej må regleras genom avtal. Överenskommelse om organisationstillhörighet är sålunda utan verkan.

Vid kommunikationsverken förekommer för närvarande överenskommelser mellan vederbörande verksledning och personalorganisationerna om poängberäkningssystem för befordran och om inrättande av förordsfullmäktige, vilkas uppfattning inhämtas i vissa befordringsärenden. Som framhållits i den allmänna motiveringen (s. 63) utgör lagen ej hinder mot överläggning med personalorganisationerna om frågor, som regleras i lagen, sålunda ej heller mot överläggning om tillämpning av allmänna grunder för tjänstetillsättning och befordran. Myndighet äger emellertid ej genom avtal avhända sig bestämmanderätten i hithörande frågor.

6 §.

Om tillsättningsförfarande då myndighet tillsätter tjänst finnes för närvarande dels allmänna bestämmelser i verksstadgan och Saar och dels specialbestämmelser i stadgor och instruktioner. Enligt 16 § verksstadgan skall ordinarie tjänst, som tillsättes av Kungl. Maj:t underlydande myndighet, kungöras till ansökan ledig i där föreskriven ordning. Detsamma gäller beträffande extra ordinarie och extra tjänst i lägst lönegrad 19 på löneplan A. Bestämmelserna avser dock ej tjänst i reglerad befordringsgång. Om förordnande av vikarie stadgas i 8 § Saar, att vikariatslöneförordnan-

de meddelas i den ordning, i förekommande fall efter kungörande till ansökning, som är stadgad för tillsättning av tjänsten, om ej annat följer av beslut eller bestämmelser, som meddelas av Kungl. Maj:t eller, efter Kungl. Maj:ts bemyndigande, av vederbörande myndighet.

Bestämmelserna i första och andra styckena av förevarande paragraf avser endast tjänst som tillsättes av myndighet. De gäller såväl det fall att tjänst skall besättas med ny innehavare som det fall att tjänst skall uppehållas av vikarie.

Enligt första stycket i paragrafen gäller såsom huvudregel att tjänst, som skall besättas med ny innehavare eller uppehållas med vikarie, skall ledigförklaras. Kungl. Maj:t äger dock meddela undantag härifrån. Så kan ske generellt t. ex. beträffande vissa lägre icke-ordinarie tjänster eller förordnanden av vikarie för kortare tid. Undantag kan också, liksom för närvarande, meddelas genom beslut i det särskilda fallet, t. ex. då vissa tjänster uppflyttas i högre lönegrad.

Stadgandet i paragrafens andra stycke har ingen motsvarighet i gällande allmänna bestämmelser om tjänstetillsättning. För närvarande torde dock gälla att myndighet, som tillsätter tjänst, icke utan Kungl. Maj:ts tillstånd äger beakta för sent inkommen ansökan till tjänst, om ansökningsförfarandet är reglerat i författning. Det synes tveksamt huruvida myndighet utan Kungl. Maj:ts medgivande äger ledigförklara tjänst på nytt, oaktat behörig sökande finnes. Enligt förslaget får förnyad ledigförklaring i sådant fall ske endast med Kungl. Maj:ts tillstånd. Sådant tillstånd kan lämnas generellt eller i det särskilda fallet. Stadgandet äger tillämpning även för det fall att myndigheten ledigförklarat tjänst, oaktat ledigförklaring icke varit föreskriven i författning.

7 §.

Som nämnts i specialmotiveringen till 1 § har anställningsformen ansetts böra vara avgörande för frågan om arbetstagare är anställd som tjänsteman. Enligt lagen har anställningsformen jämväl i övrigt betydelse i det att skilda regler för anställningens upphörande gäller beroende på vilken anställningsform som använts. Med hänsyn härtill har det ansetts motiverat att i lagen meddela allmänna regler om anställningsformernas användning. Liksom för närvarande är enligt förslaget härvidlag i första hand avgörande om tjänsten är ordinarie. Innehavare av ordinarie domartjänst skall enligt förslaget alltid anställas med fullmakt. För närvarande torde annat anställningsdokument ej förekomma vid tillsättning av ordinarie domartjänst. I 4 kap. 3 § rättegångsbalken stadgas visserligen att tingsdomare utnämnes eller förordnas av Konungen. Av förarbetena till bestämmelsen framgår emellertid, att förordnande avsetts skola komma till användning vid tillsättning av extra ordinarie tingsdomartjänst i domsaga, vars behov av biträdande domare ej med säkerhet kan bedömas som stadigvarande. Innehavare av annan ordinarie tjänst än domartjänst skall enligt huvudregeln anställas med fullmakt eller konstitutorial. Vid valet mellan

dessas anställningsformer har det betydelse huruvida tjänstemannen bör kunna i administrativ ordning skiljas från tjänsten på grund av fel eller försummelse i tjänsteutövningen. Förslaget förutsätter, att även framdeles valet mellan fullmakt och konstitutorial får bero av föreskrifter i instruktion. För närvarande tillsättes åtskilliga ordinarie tjänster med förordnande. Detta gäller särskilt tjänster som har karaktär av förtroendesyssla samt andra tjänster, vilkas innehavare ej lämpligen bör vara tillförsäkrade det skydd mot entledigande som fullmakten och konstitutorialet ger. Inte heller beträffande frågan huruvida en ordinarie tjänst är sådan, att fullmakt eller konstitutorial ej lämpligen bör komma till användning, lär närmare bestämmelser kunna meddelas i lag. Enligt förslaget må innehavare av ordinarie tjänst, om särskilda skäl föreligger, anställas med förordnande.

Enligt paragrafens andra stycke skall annan tjänsteman än innehavare av ordinarie tjänst anställas med förordnande. Förordnande är avsett att användas vid tillsättning av extra ordinarie tjänst, aspiranttjänst, extra tjänst och arvodesbefattning samt vid olika slags kontraktsanställning. Stadgandet i fråga avser även anställning av vikarie på såväl ordinarie som icke-ordinarie tjänst.

Förordnande skall meddelas antingen för bestämd tid eller tills vidare. Den nuvarande anställningsformen förordnande för begränsad anställningstid försvinner som särskild anställningsform. Den användes för närvarande vid tillsättning av vissa professurer vid konsthögskolan och musikaliska akademien samt vissa andra liknande tjänster och innebär, att förordnandet ej kan förnyas. Frågan huruvida förordnande för bestämd tid skall kunna förnyas har ansetts innefatta ett spörsmål, som ej bör regleras i tjänstemannalagen.

De rättsverkningar, som är förenade med de olika anställningsformerna, framgår av 17 samt 23—31 §§.

Anställningsformerna fullmakt, konstitutorial och förordnande är avsedda att användas endast inom tjänstemannaområdet och bör icke komma i fråga vid anställning av annan än tjänsteman. För närvarande torde de ej förekomma inom det statliga kollektivavtalsområdet.

8 §.

Såsom framhållits under 1 § innehåller lagen inte någon definition av begreppet tjänsteman. Med hänsyn till de särskilda rättsverkningar i olika hänseenden som följer av anställningen som tjänsteman är det emellertid av vikt att det redan vid anställningen blir fastslaget huruvida den anställda skall vara underkastad lagen eller ej. På grund härav stadgas i första stycket att den anställda skall tillställas skriftligt bevis att han anställts som tjänsteman. Då tillsättning sker med fullmakt eller konstitutorial, är det uppenbart att tjänstemannaanställning föreligger och att detta ej behöver särskilt anmärkas i anställningsbeviset. Även då förordnande användes framgår i många fall utan vidare att fråga är om sådan anställning. Kan tvekan härom uppkomma, bör i anställningsbeviset uttryckligt anges att

den anställde är tjänsteman. Bevis om anställningen skall utan framställning utfärdas vid varje anställning utom då tjänsteman anställs tillfälligt. I sistnämnda fall skall bevis tillställas den anställde endast om han begär det. Såsom framgår av 24 § må den som anställts tillfälligt och vars anställning ej varat mer än två månader skiljas från tjänsten omedelbart efter tillsägelse. Förordnande för tillfällig anställning bör därför användas endast då fråga är om anställning, som icke beräknas vara längre tid än nu sagts.

9 §.

Bestämmelsen har till förebild 8 § verksstadgan. Avvikelserna från utformningen av förebilden är huvudsakligen av redaktionell natur.

10 §.

Enligt gällande ordning anses statstjänsteman i princip vara skyldig att uppehålla annan statstjänst, som är lika hög som hans egen tjänst eller lägre än denna.

Om skyldighet för statstjänsteman att uppehålla högre tjänst ges föreskrift i 11 § Saar. Där stadgas, att tjänsteman är pliktig att under sammanlagt högst tre månader av ett och samma kalenderår uppehålla högre tjänst vid det verk han tillhör. Bestämmelsen skall dock icke leda till inskränkning i den vidsträcktare skyldighet i nämnda hänseende som må ha föreskrivits av Kungl. Maj:t eller eljest må gälla. Föreskrifter om skyldighet att bestrida högre statstjänst under längre tid än tre månader har meddelats för bland andra assessor och fiskal i hovrätt samt landsfogdeassistent.

För vissa statliga befattningshavare gäller dessutom, att de är pliktiga att uppehålla vissa icke statliga offentliga tjänster. Föreskrifter härom har utfärdats för bland andra hovrättsassessor, hovrättsfiskal, landsfogdeassistent, distriktsveterinär samt vissa rektorer och lärare.

Genom det föreslagna stadgandet i 10 § tjänstemannalagen ges Kungl. Maj:t i huvudsaklig överensstämmelse med vad som nu gäller generellt bemyndigande att meddela föreskrifter om skyldighet för statstjänsteman att uppehålla annan allmän tjänst. Med allmän tjänst avses såväl statlig tjänst som kommunal eller annan icke-statlig offentlig tjänst. För att markera att tjänstemannens tjänsteställning lämnas orubbad genom fullgörandet av den här föreskrivna skyldigheten har uttrycket utöva valts framför uppehålla. Om skyldighet för tjänsteman att låta förflytta sig till annan tjänst ges bestämmelser i 28 §. I vad mån löneförmånerna kommer att påverkas av sådan förändring i tjänsteutövningen som här avses blir beroende av vad som härvidlag föreskrives i avtal.

Med det föreslagna stadgandet avses inte att lägga hinder i vägen för myndighet att förändra tjänstemans tjänstgöringsskyldighet inom ramen för hans tjänst. Stadgandet lämnar sålunda orubbad bestämmelsen i 123 § läroverksstadgan, att ordinarie lärare i läroämne vid statlig realskola under

däri angiven förutsättning skall vara skyldig att enligt skolöverstyrelsens bestämmande fullgöra sin tjänstgöringsskyldighet helt eller delvis på högstadiet vid grundskola i den kommun där realskolan är belägen.

I fråga om innehavare av ordinarie domarämbete föreslås den begränsningen, att sådan tjänsteman skall vara skyldig att utöva endast jämställd eller högre domartjänst. Begränsningen sammanhänger med domares särskilda ställning.

11 §.

Bestämmelser om skyldighet för tjänsteman att bebo tjänstebostad och därmed sammanhängande frågor meddelas för närvarande i 16 § Saar. Stadgandet vilar på de principiella riktlinjer i fråga om tillämpning av tjänstebostadstvång som med riksdagens godkännande antagits i propositionen 1956 nr 116. Den här föreslagna bestämmelsen innefattar ingen annan ändring av nuvarande reglering än att föreskrifterna om tjänstebostadshyra och tjänstebostadsnämnd såsom tillhörande avtalsområdet fått utgå.

12 §.

I 12 § Saar föreskrives, att tjänsteman är skyldig att underkasta sig läkarundersökning enligt vad därom särskilt stadgas. Närmare bestämmelser om tvångsvis läkarundersökning av tjänstemän som här är i fråga meddelas i tre olika kungörelser, nämligen den 22 februari 1935 (nr 52) angående skyldighet för lärare att i vissa fall underkasta sig läkarundersökning, den 18 juli 1935 (nr 459) angående skyldighet för tjänsteman, tillhörande den civila statsförvaltningen, att i vissa fall underkasta sig läkarundersökning m. m. och den 21 juni 1946 (nr 353) angående läkarundersökning av viss militär och civilmilitär personal m. m.

Av dessa kungörelser har den för tjänstemän inom den civila statsförvaltningen störst räckvidd. Denna kungörelse innehåller i huvudsak följande. Om myndighet finner, att hos myndigheten anställd eller under myndigheten lydande tjänsteman icke på tillfredsställande sätt sköter sin tjänst, och det synes sannolikt, att anledningen härtill är sjukdom, vanförhet, lyte eller nedsatt arbetsförmåga, äger myndigheten föreskriva, att tjänstemannen skall underkasta sig undersökning av läkare. I avvaktan på utgången av undersökningen må myndigheten, då så befinnes erforderligt, meddela tjänstemannen ledighet såsom på grund av sjukdom. Sedan läkarintyg och i förekommande fall medicinalstyrelsens utlåtande inhämtats, skall myndigheten, om anledning därtill gives, vidtaga eller föreslå erforderlig åtgärd för meddelande av ledighet eller avsked. Värgrar tjänstemannen att underkasta sig läkarundersökningen, äger myndigheten tills vidare avstänga honom från utövande av befattningen. Om tjänsteman avstänges, kan han förpliktas att helt eller delvis avstå från sina avlöningsförmåner. Beslut som meddelas enligt bestämmelserna i kungörelsen går i verkställighet utan hinder av anförda besvär.

Bestämmelserna i kungörelsen 1935 nr 52 överensstämmer i huvudsak med vad som föreskrives i den nu återgivna kungörelsen.

Kungörelsen 1946 nr 353 företer i förhållande till nämnda kungörelser följande skiljaktigheter av betydelse i detta sammanhang. Såsom anledning till den bristande tjänstdugligheten nämner kungörelsen — förutom sjukdom, vanförhet, lyte och nedsatt arbetsförmåga — jämväl abnormitet. Vidare har med hänsyn till den militära lydnadsplikten i kungörelsen inte intagits bestämmelser om påföljder vid vägran att undergå läkarundersökning.

En inom civildepartementet tillkallad sakkunnig har den 7 februari 1961 avgivit betänkande med förslag till kungörelse angående skyldighet för statstjänstemän m. fl. att i vissa fall underkasta sig tjänstledighet och läkarundersökning. Förslaget bearbetas för närvarande inom departementet.

Vad som stadgas i den här föreslagna paragrafen av tjänstemannalagen överensstämmer i huvudsak med de principer som nu gäller beträffande skyldighet för tjänsteman att taga tjänstledighet och underkasta sig läkarundersökning. Enligt förslaget, som begagnar uttrycket frånträda utövningen av tjänsten i stället för taga tjänstledighet, skall det utgöra en ovillkorlig förutsättning för skyldighet att frånträda tjänsteutövningen att tjänstemannen inte tillfredsställande sköter sin tjänst. Bedömningen av frågan huruvida denna förutsättning föreligger får ske med beaktande av de krav som tjänsten ställer på tjänstemannen. Om utöandet av tjänsten kan medföra risker för allmänheten eller eljest är förenat med särskilt ansvar, måste kraven på tjänstens behöriga fullgörande ställas högre än om så inte är fallet.

Skyldighet att frånträda utövningen av tjänsten skall i första hand inträda, om den bristande tjänstdugligheten konstateras bero av sjukdom, vanförhet, lyte eller annat därmed jämförligt förhållande. Sådan skyldighet föreligger emellertid även då den bristande tjänstdugligheten sannolikt har orsak som nyss nämnts och tjänstemannen vägrar att låta sig läkarundersökas.

Med den i förslaget upptagna beskrivningen av orsakerna till den bristande tjänstdugligheten har inte åsyftats någon saklig ändring av vad som nu gäller i detta hänseende. Inom uttrycket annat därmed jämförligt förhållande faller exempelvis ett för tjänstens behöriga skötsel menligt alkoholmissbruk, som inte kan karakteriseras såsom sjukdom.

Den omständigheten att förutsättningar föreligger för frånträdande av tjänsteutövningen enligt denna paragraf behöver inte ovillkorligen innebära, att bestämmelsen sätts i tillämpning. Beträffande tjänsteman, som tillsatts genom förordnande tills vidare, kan uppsägning alternativt komma i fråga.

Tjänsteman, som på grund av här stadgade förutsättningar frånträder utövningen av tjänsten, kan bli skyldig att avgå från denna med förtidspension enligt vad som föreskrives i 26 §. Om löneförmånerna under avstängningstiden må avtal träffas. Det torde få ankomma på Kungl. Maj:t att

på grundval av det ovan nämnda betänkandet med förslag till ny kungörelse på området meddela närmare bestämmelser om läkarundersökning m. m.

13 §.

Stadgandet innefattar en erinran om sådana vid sidan av tjänstemannalagen gällande lagbestämmelser, enligt vilka tjänsteman får anses vara skyldig att frånträda utövningen av tjänsten vid förlust av tjänstebehörigheten. Hit hör i första hand bestämmelsen i 4 kap. 1 § rättegångsbalken, att domarämbete inte får utövas av den som är omyndig eller i konkurstillstånd, och föreskriften i 199 § konkurslagen om skyldighet för ämbets- eller tjänsteman som blivit försatt i konkurs att frånträda utövningen av tjänsten. Nämnas må även 28 § regeringsformen om krav på svenskt medborgarskap jämte i förekommande fall på evangelisk eller kristen trosbekännelse för utnämning till vissa statsämbeten. Ehuru detta uttryckligen icke utsagts, lär vid förlust av svenskt medborgarskap eller övergång till annan beaktelse innehavaren av sådant ämbete som här avses vara pliktig att frånträda utövningen av detta. Beträffande frågan huruvida tjänsteman skall vara skyldig att av anledningar som nu sagts avgå från tjänsten må här hänvisas till motiven till 23 §.

14 §.

Frågan om statstjänstemans rätt att vid sidan av tjänsten inneha annan anställning eller bedriva annan verksamhet är för närvarande reglerad i olika författningar. Det är ur två skilda synpunkter som en reglering av denna fråga ansetts påkallad (jfr JO:s ämbetsberättelse 1963 s. 306 ff). Å ena sidan har det gällt att tillvarata statens intressen av att tjänstemannen i behörig utsträckning ägnar sin arbetskraft åt den uppgift för vilken han erhåller lön och att hans möjligheter härvidlag inte obehörigen inkräktas genom att han åtager sig andra uppgifter. Bestämmelserna i 7 § Saar om skyldighet för tjänsteman att begära tillstånd att inneha vissa i paragrafen uppräknade bisysslor har sin grund i sådana synpunkter som nu nämnts. Å andra sidan har en reglering av frågan befunnits ur allmän synpunkt nödvändig med hänsyn till rättsordningens krav på att privata intressen icke obehörigen inverkar vid tjänstens utövande eller att eljest allmänhetens förtroende för myndigheterna inte rubbas. Denna reglering har, i den mån den ej skett i lag, genomförts genom bestämmelser i de för myndigheterna gällande instruktionerna. Nyssnämnda stadgande i Saar bemyndigar Kungl. Maj:t att utfärda sådana bestämmelser.

Vid övervägande av spörsmålet om regleringen framdeles av tjänstemannens rätt till bisysslor har det ansetts som en fråga närmast av lönereglernas natur om och i vilken utsträckning tjänsteman bör få inneha sådan bisyssla, som med hänsyn till sysslans omfattning kan inverka på tjänsteutövningen men som inte med avseende på arten av bisysslan är i och för sig oförenlig med tjänsten. Med denna bedömning har i det föreslagna stad-

gandet intagits endast en allmän bestämmelse om förbud för tjänsteman att åtaga sig uppdrag eller utöva verksamhet som kan rubba förtroendet för hans oväld i tjänsteutövningen; det skall såsom för närvarande ankomma på Kungl. Maj:t att utöver vad som särskilt stadgats för vissa tjänstemän meddela närmare bestämmelser om vilka bisysslor som tjänstemannen enligt vad nu sagts ej må inneha. Däremot har frågan, huruvida tjänstemannen bör vara skyldig att även i övrigt avhålla sig från bisysslor, överlämnats för reglering i avtal. Inverkar bisyssla på grund av sin omfattning eller natur menligt på tjänstens fullgörande, kan naturligen fråga uppkomma om disciplinär åtgärd mot tjänstemannen eller hans uppsägande från tjänsten, även om bisysslan inte skulle ha blivit förbjuden i avtal.

Såsom framhållits under allmänna motiveringen har det inte ansetts påkallat att i föreningsrättslagen eller annorstädes upptaga frikretsregler för tjänstemän, som är satta att förhandla å statens vägnar med personalorganisationerna eller som eljest intar särskild förtroendeställning. De allmänna jävsregler som får anses gälla inom den offentliga förvaltningen torde utgöra tillräcklig garanti mot missbruk av föreningsrätten. Av dessa följer, att en tjänsteman som tillhör styrelsen för en förening, innehar annat förtroendeuppdrag för denna eller är dess funktionär bör avhålla sig från att i tjänsten taga befattning med frågor i vilka hans egen organisation står som motpart. Tillhör det hans vanliga arbetsområde att i tjänsten taga befattning med sådana frågor, kan han med stöd av det här föreslagna stadgandet åläggas att avträda från förtroendeuppdraget eller befattningen inom organisationen.

15 §.

Ehuru tjänstemans löneförmåner överlämnats för reglering i avtal, bör frågan om rätt för tjänsteman att uppbära med tjänsten förenade gåvo- eller donationsmedel regleras i tjänstemannalagen. Det har ansetts påkallat att stadga generellt förbud för tjänsteman att uppbära ifrågavarande förmåner, om icke Konungen meddelar tillstånd därtill. För närvarande saknas motsvarighet till det föreslagna stadgandet såvitt gäller tjänstemän som avses i lagen. För vissa tjänstemän inom undervisningsväsendet gäller dock bestämmelser i 19 § Saar, enligt vilka avdrag på lönen i regel skall ske med belopp motsvarande förmånernas värde. Frågan om statliga befattningshavares rätt att i och för sin tjänst uppbära här avsedda förmåner utredes för närvarande av löneförfattningsberedningen — med avseende å dispositionen av donationshemman och andra lönetillgångar vid de allmänna läroverken i samråd med särskilt tillkallad utredning.

16 §.

I särskild bilaga till denna promemoria lämnas en redogörelse för gällande bestämmelser om disciplinär bestraffning av statstjänstemän. Dessa bestämmelser har ansetts böra inarbetas i tjänstemannalagen. Härvid har strävan varit att få till stånd en mera enhetlig reglering än för närvarande

av detta ämnesområde. Detta synes böra ske genom att allmänna verksstadgans bestämmelser om åtal och disciplinär bestraffning utsträcker att gälla hela statstjänstemannaområdet. En dylik vidgning av tillämpningsområdet för dessa bestämmelser föranleder vissa ändringar av dem. Beredningen har icke upptagit frågan om från andra synpunkter verksstadgans ifrågavarande bestämmelser är i behov av översyn. De föreslagna avvikelserna kommenteras i det följande under de särskilda paragraferna.

Enligt 22 § verksstadgan sker åtal vid hovrätt, om chef för myndighet eller ledamot av myndigheten eller byråchef eller därmed jämställd eller högre tjänsteman beträdes med ämbetsbrott, som i 20 kap. 1—4 §§ brottsbalken omförmåles. Av stadgandet jämfört med 23 § verksstadgan följer, att sådan tjänsteman ej är underkastad disciplinärt ansvar för fel eller försummelse i tjänsteutövningen.

Det föreslagna stadgandet i förevarande paragraf av tjänstemannalagen ersätter 22 § verksstadgan i vad avser ordningen för beivran av tjänstefel; huruvida åtal skall väckas vid hovrätt eller i annan instans synes ej böra regleras i tjänstemannalagen. Kretsen av tjänstemän som är undantagna från disciplinär bestraffning har utsträckts som följd av att lagen i motsats till verksstadgan avser bl. a. även domstolarna, statsdepartementen och länsstyrelserna. Befogenheten för Kungl. Maj:t att från disciplinär bestraffning undantaga även annan ämbetsansvarig tjänsteman än de i paragrafen uppräknade motiveras av att vissa sådana tjänstemän, t. ex. hovrättsassessor, länsassessor, professor, alltså torde böra vara undantagna från disciplinär bestraffning.

Stadgandet i paragrafens andra stycke motsvarar 28 § verksstadgan. Vilka som i straffrättsligt hänseende är krigsmän framgår av 21 kap. 20 § brottsbalken och kungörelsen den 19 november 1948 om innebörden i rättsligt hänseende av begreppen krigsmakten och krigsman. Under beredskaps-tillstånd och då riket är i krig gäller om begreppet krigsman vad därom stadgas i 22 kap. 14 § brottsbalken.

17 §.

Paragrafen motsvarar med nedan angivna undantag 23 § första och andra styckena verksstadgan.

Till skillnad från verksstadgan upptager vissa instruktioner bestämmelser om disciplinär bestraffning av klandervärt uppförande även *utom* tjänsten. Sålunda kan befattningshavare vid postverket dömas till disciplinStraff för sådant uppförande, då han är iförd tjänstedräkt eller bär tjänstetecken (instruktionen för generalpoststyrelsen med underlydande förvaltningsorgan den 30 juni 1960, nr 519, 42 §). Motsvarande gäller beträffande befattningshavare vid t. ex. statens järnvägar, televerket och statens vattenfallsverk. Vidare kan polisman, som i sin enskilda vandel förhåller sig på sådant sätt att aktningen för polistjänsten sättes i fara, dömas till disciplinStraff härför (polisreglementet den 24 november 1961, nr 571, 38 §). För att bibehålla möjligheten att ådöma disciplinStraff i sådana fall som de nu

nämnda stadgas i andra stycket, att Kungl. Maj:t, om särskilda krav ställes på tjänstemans förhållande utom tjänsten, må förordna, att tjänstemannen skall vara underkastad disciplinär bestraffning även för klandervärt uppförande utom tjänsten.

Motiven till stadgandet i tredje stycket att tjänsteman ej må dömas till disciplinstraff för att han åsidosatt vad som åligger honom enligt 4 § kollektivavtalslagen har behandlats i den allmänna motiveringen (s. 57).

Enligt fjärde stycket må Kungl. Maj:t förordna om begränsning av myndighets befogenhet att ådöma disciplinstraff. Som exempel på stadganden, som åsyftas med bestämmelsen, må nämnas kungörelsen den 16 maj 1958 (nr 274) enligt vilken verksstadgans regler om åtal och disciplinär bestraffning med vissa undantag äger tillämpning på civila tjänstemän vid krigsmakten. I 3 § av kungörelsen stadgas att endast vissa av de myndigheter som enligt kungörelsen har bestraffningsrätt äger döma till avsättning. Vidare må nämnas att polisreglementet innehåller bestämmelser om disciplinär bestraffning, vilka skiljer sig från verksstadgans bl. a. därutinnan att löneavdrag och suspension må ådömas under högst femton dagar och att avsättning ej kan ådömas som disciplinstraff.

Bestraffningsrätt tillkommer enligt paragrafen Kungl. Maj:t eller myndighet som Kungl. Maj:t bestämt. Enligt bestraffningsordning för järnvägsstyrelsen med underlydande förvaltningsorgan (SFS 1960: 49) utövas den disciplinära bestraffningsmakten vid statens järnvägar av flera myndigheter inom verket. Sålunda skall fråga om bestraffning i första hand upptagas och prövas av distriktssekreteraren i det distrikt, där den felande tjänstgjort. Distriktssekreteraren äger till godkännande förelägga tjänstemannen bestraffning i form av varning eller löneavdrag. Vägrar tjänstemannen godkänna föreläggandet eller förekommer anledning att döma till suspension eller avsättning, skall distriktssekreteraren hänskjuta ärendet till järnvägsstyrelsens prövning. Chefen för järnvägsstyrelsens rättsavdelning äger samma befogenhet som distriktssekreterare i fråga om bestraffning av tjänsteman med högre tjänsteställning än eller samma tjänsteställning som distriktssekreterare. De föreslagna bestämmelserna är icke avsedda att lägga hinder i vägen för att de disciplinära befogenheterna inom ett verk uppdelas och är ej heller avsedda att hindra föreläggande av disciplinstraff.

18 §.

Paragrafen överensstämmer, bortsett från vissa redaktionella ändringar, med 23 § tredje och fjärde styckena verksstadgan.

19 §.

Denna paragraf motsvarar 25 § verksstadgan. Den i paragrafen föreskrivna anmälningsskyldigheten avser att utesluta användningen av disciplinärt förfarande i de fall som uppräknas i paragrafen. Bestämmelser om omfattningen av anmälningsskyldigheten i övriga fall, t. ex. då tjänsteman, som ej är underkastad disciplinär bestraffning, misstänkes för brott, har ej ansetts

böra meddelas i lagen. Om Kungl. Maj:t enligt 17 § fjärde stycket förordnar om begränsning av myndighets befogenhet att ådöma disciplinstraff, kan bestämmelse behöva meddelas om vidsträcktare skyldighet att anmäla tjänsteman till åtal än som stadgas i 19 §. Sådana bestämmelser kan meddelas i administrativ ordning.

I fråga om tjänstemän vid statens järnvägar motsvaras 25 § verksstadgan av 9 § bestraffningsordningen för järnvägsstyrelsen med underlydande förvaltningsorgan. Till skillnad från vad som gäller enligt verksstadgan är enligt bestraffningsordningen myndigheten icke skyldig att till åtal anmäla tjänsteman som är skäligen misstänkt för allmänfarlig vårdslöshet enligt 13 kap. 6 § första stycket brottsbalken, oaktat fängelse kan följa på detta brott. Denna bestämmelse torde ha sin grund i att även ett jämförelsevis ringa fel av tjänsteman på grund av järnvägsdriftens natur kan få allmänfarliga verkningar (jfr 16 § 1. bestraffningsordningen). Möjlighet bör finnas att bibehålla ifrågakommande särbestämmelse. Med anledning härav har i andra stycket av den föreslagna paragrafen stadgats att Kungl. Maj:t må befria myndighet från anmälningsskyldighet beträffande sådant brott.

20 §.

För närvarande gäller i huvudsak följande om avstängning från tjänstutövning av tjänsteman, som misstänkes för brott eller för fel eller försummelse i tjänsten. Huvudstadgandet är 26 § verksstadgan. Enligt detta stadgande kan avstängning ifrågakomma dels då åtgärd vidtages för att anställa åtal mot tjänsteman och dels då disciplinärt förfarande inledes mot honom. Beslut om avstängning får meddelas endast om särskilda skäl därtill finnes. Prövningen av fråga om avstängning ankommer på vederbörande myndighet. Beträffande domare gäller särskilda regler, intagna i lagen den 20 maj 1955 om avstängning av domare. Enligt denna lag kan avstängning ske, om domare är på sannolika skäl misstänkt för brott, som kan antagas medföra avsättning. Beslut om avstängning av domare meddelas av rätten och upptages på yrkande av åklagare eller, om åtal väckts, av rätten själv. Även i fråga om tjänsteman underkastad ansvar som krigsman gäller särskilda regler om avstängning vid misstanke om brott. I huvudsak överensstämmer dessa regler med 26 § verksstadgan. I 20 kap. 2. tjänstereglementet för krigsmakten stadgas sålunda, att, om åtgärd vidtages för att anställa åtal mot krigsman, äger chef med lägst regementsofficers tjänstegrad, som har bestraffningsrätt över tjänstemannen, besluta om avstängning, om särskilda skäl föreligger. Auditörens yttrande skall inhämtas.

Om innebörden av 26 § verksstadgan synes råda viss tvekan. Ehuru stadgandet efter sin ordalydelse är tillämpligt vid åtal för brott överhuvudtaget, har det hävdats (MO:s ämbetsberättelse 1956 s. 176) att stadgandet äger tillämpning endast då åtgärd vidtages för att anställa åtal för fel eller försummelse i tjänsten, härunder inbegripet allmänt brott varigenom tjänsteman åsidosatt sin tjänsteplikt. Det synes vidare kunna vara föremål för

tevekan, huruvida 26 § verksstadgan ger myndighet befogenhet att avstänga tjänsteman, som ej är underkastad disciplinär bestraffning. Med hänsyn till den ovisshet som sålunda råder om stadgandets innebörd, har det om arbetets i samband med överflyttningen till tjänstemannalagen.

Utgångspunkten har varit att det bör finnas möjlighet att på ett förhållandevis tidigt stadium avstänga tjänsteman, som kan antagas bli dömd till avsättning antingen av domstol efter åtal eller av myndighet i disciplinär ordning. Ett sådant ingripande bör kunna ske ej endast vid brott i tjänsten utan även i det fall att avsättning kan ifrågakomma med tillämpning av 20 kap. 8 § brottsbalken. Även högre tjänsteman bör kunna avstängas i avvaktan på domstols dom om avsättning. För att tillgodose rätts-säkerhetskravet bör emellertid efter förebild av lagen om avstängning av domare gälla dels att det skall föreligga sannolika skäl för misstanke om brott eller fel och dels att brottet eller felet kan antagas medföra avsättning. Det synes kunna överlämnas åt myndighet, som äger bestraffningsrätt, att pröva om dessa förutsättningar för avstängning är för handen. Fråga om avstängning av tjänsteman, som ej är underkastad disciplinär bestraffning, bör lämpligen ankomma på Kungl. Maj:t. Innan fråga om avstängning prövas, bör tjänstemannen beredas tillfälle att yttra sig, om han så yrkar vid muntligt förhör. Han bör även äga rätt att anlita biträde av försvarare.

Fråga om tjänstemans lön och ekonomiska förmåner i övrigt under avstängning av anledning som här avses förutsättes skola regleras i avtal.

Stadgandet i 20 § tjänstemannalagen avser även tjänsteman med ansvar som krigsman.

Med hänsyn till domares särskilda ställning har det ansetts motiverat att bibehålla särskilda regler om avstängning genom domstols beslut av domare, som misstänkes för brott.

21 §.

Stadgandet motsvarar 24 § verksstadgan. Till skillnad från nämnda paragraf i verksstadgan reglerar emellertid det föreslagna stadgandet även frågan om rätt för tjänsteman, som har fri bostad, att vid suspension behålla bostaden. Det får bero av överenskommelse, huruvida sådan tjänsteman skall under suspensionen betala hyra för bostaden, om han får behålla den.

23 §.

Denna paragraf innehåller huvudstadgandet om förutsättningarna för att tjänsteman skall kunna skiljas från tjänsten mot sin vilja. Lagen avser att uttömmande ange de fall då tvångsentledigande får tillgripas. Förutsättningarna för sådant entledigande, vilka i lagen regleras i huvudsaklig överensstämmelse med gällande rätt, framgår av — förutom denna paragraf — bestämmelserna i 17 § om avsättning som disciplinStraff, 24 § om uppsägning av den som förordnats tills vidare, 25 och 26 §§ om skyldighet att avgå med pension samt 27 § om försättning i disponibilitet av vissa tjänstemän.

Såvitt gäller annan tjänsteman med fullmakt än domare ersätter föreva-

rande stadgande RF § 36. Fullmaktsinnehavare kan enligt tjänstemannalagen skiljas från tjänsten endast genom domstols dom om avsättning eller med tillämpning av bestämmelserna om pensionering eller försättning i disponibilitet. Samma gäller i fråga om tjänsteman med konstitutorial samt tjänsteman förordnad för bestämd tid under den tid förordnandet gäller. I motsats till vad som gäller innehavare av fullmakt kan dock den konstituerade och den för bestämd tid förordnade, om de är underkastade disciplinär bestraffning, skiljas från tjänsten genom myndighets beslut enligt 17 § om avsättning som disciplinstraff.

Förslaget till tjänstemannalag innehåller inget stadgande motsvarande RF § 35, som ger Kungl. Maj:t rätt att, när rikets tjänst fordrar det, entlediga vissa i paragrafen uppräknade tjänstemän, som innehar förtroendesyssla. Detta stadgande torde få ses som ett undantag från RF § 36 och ha sin grund i att vid regeringsformens tillkomst i huvudsak alla tjänster tillsattes med fullmakt. Författningsutredningen (SOU 1963: 17 s. 268) har för sin del förordat, att den i § 35 angivna anställningsformen förtroendetjänst ej längre bibehålles. De syften detta stadgande fullföljer torde kunna tillgodoses genom att tjänsteman i förtroendeställning — såsom redan i viss utsträckning förekommer — tillsättes med förordnande tills vidare.

För närvarande gäller enligt särskilda bestämmelser att vissa tjänstemän, som omyndigförklaras eller försättes i konkurs, är skyldiga att avgå från tjänsten. Sålunda skall enligt reglementet för riksbankens styrelse och förvaltning tjänsteman vid banken, även om han har konstitutorial å tjänsten, skiljas från densamma, om han varit omyndigförklarad under två år eller om han, efter att ha blivit försatt i konkurs, icke inom viss tid styrker sig vara befriad från borgenärernas krav; beträffande omyndigförklarad äger dock bankens fullmäktige, om omyndighetstillståndet föranletts av sjukdom, förfara efter omständigheterna. Förslaget till tjänstemannalag innehåller inga motsvarande bestämmelser. Det har ansetts att bestämmelserna om avstängning av tjänsteman, som är omyndig eller i konkurs, innefattar tillräckligt skydd för tjänsten och att man i övrigt bör kunna komma till rätta med fall som här avses medelst tillämpning av lagens regler om förtidspensionering och tvångsförflyttning.

Ej heller synes det föreligga något praktiskt behov att införa bestämmelser om skyldighet för tjänsteman, som eljest ej uppfyller stadgat behörighetskrav t. ex. svenskt medborgarskap, att avgå från tjänsten.

24 §.

Huvudbestämmelser om uppsägning av tjänsteman med förordnande tills vidare återfinnes för närvarande i 15 § Saar. Detta stadgande avser endast extra ordinarie tjänstemän, aspiranter och extra tjänstemän. Entledigande av extra ordinarie tjänsteman eller aspirant skall föregås av skriftlig uppsägning och därvid skall iakttagas uppsägningstider enligt i paragrafen givna bestämmelser. Beträffande extra tjänsteman gäller, att uppsägningsförfarande behöver iakttagas endast om myndigheten beslutar det. Bestämmel-

serna i 15 §, som avser uppsägning från såväl myndighets som tjänstemans sida, är dispositiva.

I 24 § tjänstemannalagen anges förutsättningarna för tvångsentledigande av tjänsteman anställd med förordnande tills vidare. Stadgandet avser samtliga tjänstemän med nämnda anställningsform och således i motsats till 15 § Saar även ordinarie tjänsteman, kontraktsanställd och arvodist. Huvudregeln är att skriftlig uppsägning skall ske och att tjänsteman äger åtnjuta uppsägningstid. Denna regel gäller utan undantag i de fall då tjänsteman tillsatts med förordnande tills vidare utan att vid tillsättningen angivits, att förordnandet avser tillfällig anställning. Ej heller tillfälligt anställd, vars anställning varat viss längre tid, bör kunna entledigas utan uppsägningsförfarande. Denna tid synes lämpligen kunna bestämmas till två månader. Däremot bör det finnas möjlighet att omedelbart efter tillsägelse skilja den från tjänsten som anställts tillfälligt och vars anställningstid icke uppgår till tid som nyss sagts.

Tjänstemannalagen reglerar ej uppsägningstidens längd. Det innebär att avtal om uppsägningstid får träffas. Kommer avtal ej till stånd, får uppsägningstiden bestämmas efter vad som anses skäligt. Tvist härom liksom påföljd för avtalsbrott genom att uppsägningstid icke iakttages får avgöras av allmän domstol, i förekommande fall av arbetsdomstolen.

Gällande bestämmelser i Saar om uppsägning anger ej de grunder på vilka myndighet äger uppsäga tjänsteman. Ej heller eljest torde bestämmelser härom finnas. I praxis har dock ansetts, att i vart fall extra ordinarie tjänsteman ej kan av myndighet skiljas från tjänsten med mindre ett objektivt godtagbart skäl för åtgärden föreligger. Denna grundsats har ansetts böra lagfästas med giltighet för samtliga fall då Kungl. Maj:t eller myndighet önskar entlediga tjänsteman med rätt till uppsägning. Enligt beredningens förslag får uppsägning ske endast om tjänstemannen visat bristande lämplighet för tjänsten eller anledning förekommer att indraga tjänsten eller uppsägningen eljest är påkallad från allmän synpunkt. Med den sist angivna grunden för uppsägning avses sådana fall som då förutsättningar för samarbete ej föreligger utan att detta behöver läggas viss tjänsteman till last som bristande lämplighet. Hit hör även sådana fall som då vid omplacering av arbetskraft kan ifrågakomma att uppsäga tjänsteman för att bereda anställning åt annan tjänsteman med längre anställningstid. Sin huvudsakliga betydelse har förevarande uppsägningsgrund däri, att den tvingar myndigheten att närmare redovisa skälen för uppsägningen. Det åligger myndigheten att styrka, att det finnes fog för uppsägningen. Uppenbart är dock att bedömningen huruvida bristande lämplighet eller ett allmänt intresse utgör skäl för uppsägning ställer sig väsentligen olika beroende på den ställning tjänstemannen har. Med högre tjänsteställning och större ansvar måste följa ökad frihet för Kungl. Maj:t och myndigheterna att begagna sin uppsägningsrätt.

Myndighets beslut om uppsägning kan överklagas enligt allmänna regler om förvaltningsbesvär. Såsom nämnts i den allmänna motiveringen

föreslår beredningen, att besvären skall hos Kungl. Maj:t prövas av regeringsrätten i stället för som för närvarande av Kungl. Maj:t i statsrådet.

I syfte att skapa tillförlitligt underlag för uppsägningsfallens bedömning föreslås rätt för tjänstemannaorganisation att få till stånd överläggning om uppsägning. Särskilt vid uppsägning i samband med omorganisation eller omplacering synes sådana överläggningar vara av värde även för myndigheterna. Överläggning som här avses syftar dock endast till att tjänstemannen skall genom sin organisation få tillfälle att framlägga sina synpunkter. Beslutanderätten tillkommer myndigheten och denna äger ej genom avtal binda sin handlingsfrihet. Har överläggning begärts, bör tjänstemannen, även om uppsägningstiden utgått, ej kunna skiljas från tjänsten, förrän överläggning ägt rum. Det innebär dock ej att tjänstemannen har anspråk på att få fullgöra sina tjänsteåligganden, endast att han ej kan berövas de med tjänsten förenade ekonomiska förmånerna.

Bestämmelsen i förevarande paragraf äger tillämpning även vid uppsägning av vikarie med förordnande tills vidare. Om vikarien innehar annan statlig tjänst, bör dock finnas möjlighet att utan uppsägning skilja honom från vikariatet i samband med att han återgår till den andra tjänsten. Bestämmelser härom äger Kungl. Maj:t meddela med stöd av 31 § tjänstemannalagen.

25 §.

Vid vilken ålder statstjänsteman är skyldig att avgå från tjänsten regleras för närvarande i statens allmänna tjänstepensionsreglemente (SPR) av den 28 maj 1959. SPR har utfärdats av Kungl. Maj:t med riksdagen på grundval av förhandlingsöverenskommelse med personalorganisationerna. I SPR regleras även tjänstemännens bruttopensionsförmåner, d. v. s. i princip det före samordning med folkpension, tilläggspension och andra socialförsäkringsförmåner utgående beloppet av egenpension och familjepension. Detta belopp skall enligt 15 § SPR förändras i den mån Kungl. Maj:t och riksdagen beslutar härom.

Enligt förslaget till tjänstemannalag får avtal träffas om pensionsålder och om pensionsförmåner utöver vad som följer av socialförsäkringen. Med hänsyn till att staten är arbetsgivare torde tjänstemännen äga skydd för avtalade pensioner även utan anlitande av försäkringsvägen eller avsättande av särskilda pensionsmedel. Pensionsförmånernas värdebeständighet bör kunna tryggas antingen genom överenskommelse om indexreglerade pensioner eller genom att som nu sker utgående pensionsbelopp regleras i samband med löneförhandlingarna mellan staten och personalorganisationerna.

26 §.

Fråga om statstjänstemans skyldighet att avgå med förtidspension har ansetts böra regleras i tjänstemannalagen. Bestämmelserna härom i förevarande paragraf överensstämmer i huvudsak med 5 § SPR.

Förutom vissa ändringar av formell natur har de ändringar vidtagits i

gällande bestämmelser som föranleds av de nya reglerna i brottsbalken om påföljd för brott, som någon begått under inflytande av sinnessjukdom, sinnesslöhet eller annan själslig abnormitet. Under pågående arbete med följdförfattningar till brottsbalken kan dessa bestämmelser finnas i behov av översyn i andra hänseenden än beredningen föreslår. Fråga om därav föranledd ändring av 26 § torde få upptagas i särskild ordning.

I 5 § SPR stadgas, att avgångsskyldighet enligt stadgandet icke föreligger före pensioneringsperiodens nedre gräns, med mindre anställningshavaren provas icke kunna överföras till annan med statlig pensionsrätt förenad anställning. Stadgandet, som ej torde innebära annat än en erinran till myndigheterna att i första hand undersöka möjligheterna till omplacering av tjänstemannen, har ansetts icke böra ha sin plats i tjänstemannalagen.

27 §.

Enligt gällande rätt är vissa tjänstemän inom utrikesförvaltningen, försvaret samt åklagar- och polisväsendet underkastade en mera vidsträckt avgångsskyldighet än som gäller för tjänstemän i allmänhet. En del av dessa tjänstemän har förtroendesyssla enligt RF § 35 och kan alltså entledigas med stöd av detta lagrum. I övrigt har bestämmelser om avgångsskyldighet meddelats med stöd av 14 § Saar, som generellt stadgar avgångsskyldighet för ordinarie tjänsteman enligt bestämmelser antagna av Kungl. Maj:t och riksdagen. Såvitt gäller försvaret har sådana bestämmelser meddelats beträffande innehavare av militär eller civilmilitär beställning tillhörande någon av lönegraderna Ao 23—27 eller Bo 1—8. Sådan beställningshavare är skyldig att avgå, där så finnes påkallat med hänsyn till statens intressen. Beslut härom meddelas av Kungl. Maj:t. Tjänsteman som är avgångsskyldig i enlighet med vad här ovan sagts må komma i åtnjutande av arvode (expektans- eller disponibilitetsarvode) enligt särskilda bestämmelser. Militär eller civilmilitär beställningshavare, som ej innehar förtroendesyssla enligt RF § 35 och vars avgångsskyldighet alltså grundar sig på 14 § Saar, är dock berättigad till sådant arvode. I fråga om vissa åklagare och poliser gäller enligt kungörelse den 20 december 1946 (nr 798) att de är skyldiga att med frånträdande av tjänsteutövningen övergå på avgångsstat, där så finnes påkallat med hänsyn till statens intressen. Beslut om avgång fattas av Kungl. Maj:t. Den som föres på avgångsstat åtnjuter i stället för å tjänsten eljest utgående löneförmåner avlöning enligt grunder, som anges i kungörelsen eller i särskild ordning bestämmas av Kungl. Maj:t.

Ifrågavarande bestämmelser avser framförallt att skydda ur säkerhets-synpunkt särskilt ömtåliga förvaltningsområden för opålitliga eller eljest olämpliga tjänstemän. Sådana bestämmelser torde alltjämt behövas. Även om anställningsformen förordnande tills vidare vinner ökad användning vid tillsättning av tjänstemän i förtroendeställning, torde man alltjämt ha att räkna med fullmakt och konstitutorial som vanlig anställningsform inom utrikesförvaltningen, försvaret och den civila ordningsmakten. För övrigt

torde de av beredningen föreslagna reglerna om tvångsentledigande av tjänsteman med förordnande tills vidare inte erbjuda tillräckliga möjligheter att från tjänsten skilja tjänsteman, vars pålitlighet kan ifrågasättas. Som tidigare nämnts skall enligt dessa regler vara styrkt, att grund för uppsägning föreligger. Det bör emellertid finnas möjlighet att redan vid misstanke om opålitlighet från tjänsten skilja den som innehar en från säkerhetssynpunkt viktig befattning. Med hänsyn härtill bör ifrågavarande bestämmelser om avgångsskyldighet ej begränsas att avse oavsättlig tjänsteman utan kunna tillämpas även gentemot tjänsteman med förordnande. Det synes ej finnas behov att stadga avgångsskyldighet för annan åklagare än polischef.

Enligt förslaget skall tjänsteman, som entledigas enligt denna paragraf, inträda i disponibilitet. Om löneförmåner för tjänsteman i disponibilitet får avtal träffas.

28 §.

Enligt RF § 36 kan ämbets- och tjänstemän, där de ej innehar förtroendesyssla, icke utan efter egna ansökningar befordras eller flyttas till andra tjänster; stadgandet anses avse endast fullmaktsinnehavare. I praxis har samtycke ansetts föreligga, om tjänsteman mottager en tjänst, vars innehavare enligt generella föreskrifter är förflyttningsskyldig, eller om tjänsteman i samband med lönereglering underkastar sig sådana föreskrifter. För närvarande är dylika föreskrifter meddelade i 13 § Saar. Enligt detta stadgande är fullmaktsinnehavare och konstituerade pliktiga att låta förflytta sig till annan stationeringsort eller annan ordinarie tjänst vid det verk han tillhör och, där Kungl. Maj:t så prövar lämpligt, till ordinarie tjänst vid annat verk å vilket Saar är tillämpligt. Beträffande annan domare än vattenrättsingenjör föreskriver stadgandet en mera begränsad förflyttningsskyldighet. Sådan domare kan förflyttas endast, om Kungl. Maj:t finner organisatoriska skäl påkalla det, och blott till annan ordinarie domartjänst inom den lönegrad han tillhör. Inom vissa förvaltningsområden gäller särskilda bestämmelser om förflyttningsskyldighet. Inom försvaret är tjänsteman sålunda skyldig att underkasta sig även vederbörande myndighets beslut om förflyttning av tjänstemannen till annat verk. Ordinarie lärare vid Alnarps lantbruks-, mejeri- och trädgårdsinstitut, trädgårdsskolan i Norrköping, statens skogsmästarskola och skogsskolorna är förflyttningsskyldiga även till vissa icke statliga tjänster, t. ex. vid grundskolan, skogsvårdsstyrelse och hushållningssällskap.

Tjänstemän vid riksdagen eller dess verk är förflyttningsskyldiga inom riksdagens förvaltningsområde enligt i huvudsak samma regler, som gäller för tjänstemän inom den Kungl. Maj:t underställda förvaltningen. Det gäller även tjänsteman tillsatt med konstitutorial; tillsättning med fullmakt förekommer ej längre vid riksdagen eller dess verk. Ifrågavarande tjänstemän är emellertid dessutom skyldiga att, om det finnes påkallat av organisatoriska skäl, underkasta sig förflyttning till civil tjänst inom statsförvalt-

ningen i övrigt ävensom till tjänstgöring hos bankaktiebolag, i vilket staten innehar mer än halva aktiekapitalet.

Förevarande paragraf i tjänstemannalagen stadgar liksom 13 § Saar skyldighet för fullmaktsinnehavare och konstituerade att underkasta sig förflyttning. Beträffande tjänstemän anställda med förordnande synes det ej finnas behov av bestämmelser om förflyttningsskyldighet. I nära anslutning till gällande rätt kan enligt förslaget fullmaktsinnehavare eller konstituerad förflyttas endast till tjänst, som tillsättes med samma anställningsform som den tjänst han innehar. Grunden härtill är att tjänstemannens anställningstrygghet ej bör kunna försämrast genom tvångsförflyttning. Av grunden för stadgandet följer, att hinder ej möter att förflytta tjänsteman från tjänst med konstitutorial till fullmaktstjänst. Bestämmelsen om oförändrad anställningsform är tvingande. Om tjänsteman som här avses själv önskar övergå till tjänst med annan anställningsform, utgör bestämmelsen givetvis ej hinder mot tjänsteutbytet. Men tjänsteman må icke före tillträdet av tjänst avkrävas samtycke att underkasta sig en mera vidsträckt förflyttningsskyldighet än enligt lagen. Ej heller får ändrade lönevillkor göras beroende av sådant samtycke. Enligt förslaget skall förflyttning kunna ske ej endast till statlig tjänst utan även till annan allmän tjänst. Som nämnts här ovan är förflyttningsskyldighet till icke statlig tjänst för närvarande föreskriven endast för vissa tjänstemän. Behov har ansetts föreligga av generell föreskrift härom. Kravet på oförändrad anställningsform torde i praktiken betyda, att förflyttning dock kan ske endast till tjänst, som tillsättes av Kungl. Maj:t eller av myndighet enligt av Kungl. Maj:t meddelade föreskrifter.

Tjänstemannalagens bestämmelser om anställningsformer och deras innebörd avser icke andra offentliga tjänstemän än de statsanställda. För att bereda statstjänsteman, som förflyttas till icke statlig tjänst, oförändrat skydd i lag för anställningstryggheten föreslås att för sådan tjänsteman skall vad i tjänstemannalagen sägs om anställnings upphörande i tillämpliga delar gälla. Sätillvida får detta stadgande anses begränsa möjligheterna att förflytta tjänsteman till icke statlig anställning som förflyttning knappast torde komma i fråga till annan tjänst än sådan, vars innehavare är underkastad ämbetsansvar eller offentlighetsrättsliga disciplinregler.

Det föreslagna stadgandet innehåller ingen bestämmelse om förflyttning till annan stationeringsort. I tjänstemans skyldighet att ställa sig till efterrättelse allmänna bestämmelser om arbetet inom myndigheten och särskild föreskrift rörande tjänsteutövningen får anses ligga plikt att underkasta sig ändrade bestämmelser om stationeringsort för tjänsten.

Fråga om förflyttningsskyldighet för domare med fullmakt har i enlighet med författningsutredningens förslag ansetts böra regleras i grundlag. Beredningen hänvisar till motiveringen i det följande av förslaget till ändrad lydelse av RF § 36.

29 och 30 §§.

Enligt gällande rätt torde i vart fall ordinarie tjänsteman kunna vägras entledigande eller åtminstone ej kunna påräkna entledigande förrän vid tidpunkt, som vederbörande myndighet bestämmer.

Stadgandet i 29 § innebär i detta hänseende en nyhet. I praktiken torde det dock knappast förekomma att tjänsteman, som önskar lämna stats-tjänsten, av myndighet kvarhållas mot sin vilja utöver fastställd eller skäl-lig uppsägningstid. Skyldighet för tjänsteman att avvakta myndighets be-slut om entledigande synes mindre väl förenlig med ett system, som förut-sätter avtalsfrihet om lönen och rätt att vid lönekonflikt nedlägga arbetet. Sålunda bör myndighet ej kunna vägra tjänsteman, som vid en konflikt önskar övergå till annan verksamhet, att göra detta efter uppsägningstidens utgång. Införandet av uppsägningsrätt för tjänsteman med fullmakt eller konstitutorial innebär visserligen, att tjänstemannen men icke staten en-sidigt kan bryta anställningsförhållandet. Hänsyn till oavsätlighetsinstitu-tets grunder — det allmännas intresse av en självständig tjänstemannakår och tjänstemännens behov av anställningstrygghet — kräver att staten ej tillerkännes rätt till uppsägning men motiverar ej att oavsätlig tjänsteman förvägras uppsägningsrätt. Genom lagen om allmän tjänsteplikt har staten medel till förebyggande av att vid krig eller krigsfara uppsägningsrätten ut-nyttjas till skada för statsverksamheten. Att uppsägning kan komma att an-vändas som kollektivt påtryckningsmedel i lönetvister synes ej vara mera kännbart för det allmänna än tjänstemans rätt att vid konflikt nedlägga arbetet utan uppsägning. Slutes kollektivavtal, blir uppsägning som stridsåt-gärd förbjuden enligt samma regler som förbjuder andra stridsåtgärder un-der avtalets giltighetstid.

På grund av det anförda föreslår beredningen, att innehavare av tjänst tillsatt med fullmakt, konstitutorial eller förordnande tills vidare skall äga efter skriftlig uppsägning lämna tjänsten vid uppsägningstidens utgång. Den som förordnats för tillfällig anställning må dock, om anställningen ej varat mer än två månader, lämna tjänsten utan uppsägning. Denna bestämmelse överensstämmer med vad i 24 § stadgas om tvångsentledigande av tillfälligt anställd med kort anställningstid.

För tjänsteman förordnad för bestämd tid föreslås ej rätt till uppsäg-ning. Denna anställningsform får nämligen anses innebära, att tjänsteman-nen bundits vid anställningen till utgången av den fastställda tiden. Enligt 30 § må tjänstemannen dessförinnan lämna tjänsten endast om särskilda skäl är därtill. Det ankommer på vederbörande myndighet att pröva, om så-dana skäl föreligger, och att bestämma tidpunkten för avgången. Hinder möter ej att Kungl. Maj:t meddelar allmänna bestämmelser om förutsätt-ningar för beviljande av avsked före anställningstidens utgång. Sådana be-stämmelser finnes för närvarande i fråga om kontraktsanställd personal inom försvaret (kungörelsen den 1 juni 1956 angående rekrytering av under-befäl på aktiv stat vid försvaret m. m.).

33 och 34 §§.

Härom hänvisas till den allmänna motiveringen (s. 54 ff).

Övergångsbestämmelse

Tjänstemannalagen avses skola gälla även beträffande tjänsteman, som vid lagens ikraftträdande innehar tjänst som i lagen avses. Den befogenhet för staten att vidtaga lockout som lagen inför synes dock ej utan vidare böra avse sådan tjänsteman. Har tjänstemannen fullmakt å tjänsten anses han ha grundlagsenligt skydd för lönen eller i vart fall viss del därav och detta skydd har ansetts kunna innefatta hinder för staten att vidtaga lockout mot honom. Även beträffande övriga redan anställda tjänstemän synes de rättsliga förutsättningarna för lockoutvapnets användande vara ovissa. Enligt beredningens mening bör öppnas möjlighet för redan anställd tjänsteman att ställa sig utanför den nya ordningen med kollektivavtal och tillgång till fackliga stridsmedel. Enligt övergångsstadgandet äger sådan tjänsteman inom tre månader efter lagens ikraftträdande hos den avlöningsutbetalande myndigheten anmäla, att han önskar stå utanför lockout. En dylik anmälan medför, att lockout ej kan vidtagas mot tjänstemannen och att han själv under anställningstiden ej äger delta i strejk. Anmälan medför vidare, att vid lagens ikraftträdande gällande löne- och pensionsbestämmelser alltjämt skall äga tillämpning beträffande tjänstemannen, även sedan dessa bestämmelser såvitt gäller övriga tjänstemän ersatts av kollektivavtal. Detta innebär att tjänsteman, å vilken statens löneförordning den 31 maj 1957 är tillämplig, även framdeles blir underkastad de ändringar av löne- och pensionsförmåner som beslutas av Kungl. Maj:t och riksdagen (löneförordningens övergångsbestämmelse punkt 5). Har tjänstemannen lön enligt äldre bestämmelser kommer att gälla vad för sådan tjänsteman är särskilt stadgat om skyldighet att underkasta sig ändrade bestämmelser om lön och pension. Rättsverkningarna av anmälan upphör ej, om tjänstemannen erhåller befordran eller eljest övergår till annan anställning. Tjänsteman har ansetts böra äga återkalla sin anmälan med verkan att den nya ordningen blir tillämplig även för hans vidkommande.

I samband med utfärdandet av tillämpningsföreskrifter till tjänstemannalagen får tagas ställning till frågan om upphävandet av sådana administrativt utfärdade författningar som ersättes av tjänstemannalagen och med stöd av denna meddelade föreskrifter.

Därest vid lagens ikraftträdande kollektivavtal om löne- och pensionsvillkor m. m. ej träffats, torde gällande författningsbestämmelser härom få tillämpas under en övergångstid. Det pågående arbetet inom löneförfattningsberedningen med översyn av Saar siktar till att ur reglementet utmönstra bestämmelser i frågor varom stadgas i tjänstemannalagen eller med stöd av denna utfärdade författningar och att låta reglementet omfatta endast frågor, som avses skola regleras i kollektivavtal.

*Lagen om vissa kommunaltjänstemän och andra tjänstemän som ej
äro anställda hos staten*

Som framgår av den allmänna motiveringen (s. 62 f.) bör liksom för statens tjänstemän stiftas en lag om begränsning i vissa hänseenden av förhållingsrätten för kommunala och andra offentliga tjänstemän, som ej är anställda hos staten. I det följande skall till en början behandlas vilken räckvidd en sådan lag bör ges.

Nära till hands ligger att anknyta tillämpningsområdet för en sådan lag till verksamhetens art, d. v. s. göra lagen tillämplig på alla tjänstemän inom kommunal och annan offentlig icke-statlig verksamhet. Med en sådan lösning skulle man nå formell överensstämmelse med statstjänstemannalagen. Att på så sätt låta lagen omfatta även tjänstemän utanför de ämbetsansvarigas krets reser emellertid flera problem. Härigenom aktualiseras nämligen frågan om gränsdragningen mellan tjänstemän och arbetare och denna föranleder särskilda svårigheter inom icke-statlig offentlig verksamhet. Här låter det sig nämligen inte göra — bl. a. med hänsyn till den kommunala självstyrelsen — att överlämna åt Kungl. Maj:t att genom valet av anställningsform bestämma tillämpningsområdet för en sådan lag. Härtill kommer att föreskrifter om disciplinärt ingripande mot tjänsteman, som saknar ämbetsansvar, meddelats i offentligrättslig ordning endast inom den av staten dirigerade verksamheten och det ej lär kunna ifrågakomma att inom exempelvis kommunernas egenförvaltning ersätta nuvarande i kommunala reglementen intagna disciplinbestämmelser med föreskrifter i allmän författning. Även om nu angivna svårigheter skulle kunna övervinnas, möter emellertid ytterligare den invändningen mot den här ifrågasatta lösningen, att man därmed skulle införa en offentligrättslig reglering på ett område som hittills lämnats fritt för kollektivavtal utan begränsning och där också åtskilliga kollektivavtal träffats under i stort sett samma förutsättningar som på arbetsmarknadens enskilda sektor. Enligt beredningens mening saknas bärande skäl för att ändra bestående ordning för icke-statliga offentliga tjänstemän i begränsande riktning, samtidigt som man ger statens tjänstemän full förhandlingsrätt beträffande deras ekonomiska anställningsvillkor.

Om man såsom här sålunda föreslås begränsar lagens tillämpningsområde till ämbetsansvariga tjänstemän, synes det inte erforderligt att efter mönster av statstjänstemannalagen i själva lagen upptaga förhållandevis utförliga bestämmelser om sådana arbets- och andra anställningsvillkor som bör vara underkastade offentligrättslig reglering. I stället torde det vara lämpligt att härvidlag återfalla på redan givna författningsbestämmelser och nöja sig med att därutöver från statstjänstemannalagen hämta vissa stadganden, som har principiell betydelse även för icke-statliga offentliga tjänstemän. Mot tanken att för de tjänstemän, som här avses, införa gemensamma lagbestämmelser motsvarande dem i lagen om statens tjänste-

män talar att verksamhetsområdena och förhållandena i övrigt i hög grad skiftar.

Eftersom ämbetsansvaret, såsom ovan anmärkts, får anses utesluta avtal om tjänsteåligganden, föreslås i första hand en bestämmelse om förbud mot sådant avtal. Detta innebär i förhållande till nuvarande rättspraxis den ändringen att ämbetsansvaret ej längre kommer att utgöra hinder mot avtal om antagande och entledigande. Något nödvändigt samband mellan möjlighet att sluta avtal härom och ämbetsansvar anser beredningen icke föreligga (jfr ovan s. 63). Vidare föreslås en bestämmelse som förbjuder avtal om sådana i lag eller annan allmän författning reglerade anställningsförhållanden, som ej avser lön eller andra till det ekonomiska mellanhavandet hörande frågor. Sådan reglering torde inte förekomma utom de ämbetsansvarigas krets. I övrigt torde erforderliga kommentarer till den föreslagna lagen lämpligen lämnas i anslutning till de olika paragraferna.

1 §.

Genom att lagen begränsats till tjänstemän med ämbetsansvar saknar gränsdragningen mellan tjänstemän och arbetare betydelse. Den valda bestämningen av lagens tillämpningsområde gör det inte erforderligt att ange vilka kommunala och andra icke statliga verksamhetsgrenar som lagen omfattar. Den gjorda uppräkningsen av kommuner och andra offentliga organ har till huvudsakligt syfte att ge en allmän anvisning om lagens tillämpningsområde.

3 §.

Genom stadgandet avses att lagfästa den anställningstrygghet som för närvarande gäller för dessa tjänstemän enligt RF § 36.

Stadgandet i andra stycket motsvarar 27 § i statstjänstemannalagen såvitt avser tjänsteman vid polisväsendet som har fullmakt på tjänsten.

Om förflyttning av domare stadgas i förslaget till ny lydelse av RF § 36 och om skiljande från tjänsten av präst, som övergiver svenska kyrkans lära, i lagen den 30 juni 1948 om tillägg till kyrkolagen.

På den icke-statliga offentliga sektorn av arbetsmarknaden har bland andra följande tjänstemän kunglig fullmakt på sina tjänster, nämligen städernas domare, provinsialläkare, överläkare vid landstingssjukhus och ett antal kyrkoherdar. Inom åklagar- och polisväsendet utnämner Kungl. Maj:t högre befattningshavare i rikets största städer.

4 och 5 §§.

Stadgandena motsvarar 33 och 34 §§ lagen om statens tjänstemän.

Övergångsbestämmelse

Bestämmelsen överensstämmer med motsvarande bestämmelse till lagen om statens tjänstemän.

Regeringsformen

§ 35.

Förslaget till ändring av denna paragraf har behandlats i det föregående (s. 94).

§ 36.

I överensstämmelse med författningsutredningens förslag har bestämmelser om domares oavsättlighet bibehållits i regeringsformen. I sin nu gällande lydelse stadgar 36 § förbud mot avsättning i annan ordning än medelst rannsaking och dom. Med avsättning förstås enligt nutida lagspråk påföljd för brott. Eftersom stadgandet avser att ge skydd mot entledigande av annan anledning än brott, har i förslaget ordet avsättas ersatts med det i tjänstemannalagen använda uttrycket skiljas från tjänsten. Det har icke ansetts erforderligt att i grundlag ange förutsättningarna för domares skyldighet att avgå med pension. Härom gäller för statliga domare bestämmelserna i tjänstemannalagen och för städernas domare bestämmelser i pensionsreglementen. I enlighet med författningsutredningens förslag avser stadgandet utnämnd domare oavsett anställningsdokumentet.

Huvudregeln om förbud att förflytta domare bör enligt beredningens mening gälla oberoende av samtycke. Om innebörden härav hänvisas till vad som anförts i specialmotiveringen till 28 § tjänstemannalagen. Bestämmelsen om domares förflyttningsskyldighet gäller även den som utnämnts till vattenrättsingenjör. Bestämmelsen avser ej att hindra att vattenrättsingenjör såsom nu sker anställs vid samtliga vattendomstolar med tjänstgöringsskyldighet företrädesvis vid viss sådan domstol.

Övergångsbestämmelse

Enligt förslaget till tjänstemannalag må den som innehar fullmakt ej skiljas från tjänsten annorledes än av allmän domstol efter åtal; detsamma gäller beträffande den som förordnats för bestämd tid och icke är underkastad disciplinär bestraffning; från pensionering och försättande i disponibilitet kan i detta sammanhang bortses. Med hänsyn till vad sålunda föreslås skola gälla synes en övergångsbestämmelse erforderlig enligt vilken RF § 35 i dess hitintills gällande lydelse äger tillämpning beträffande den som vid ikraftträdandet innehar förtroendesyssla enligt paragrafen.

Lagen den 20 maj 1955 om avstängning av domare

Enligt denna lag må rätten avstänga domare från utövning av tjänsten, om domaren är på sannolika skäl misstänkt för brott som kan antagas medföra avsättning. I 8 § första stycket stadgas att domaren under avstängningstiden skall vara skyldig att vidkännas det löneavdrag som rätten må

bestämma samt att han, om han ej dömes till avsättning, äger uppbära den lön som avdragits. I 8 § andra stycket stadgas att Konungen äger meddela föreskrifter om de olika slag av löneavdrag, som vid tillämpning av första stycket må komma i fråga. Enligt en med stöd av 8 § utfärdad kungörelse den 20 maj 1955 angående löneavdrag som må komma i fråga vid tillämpning av denna paragraf skall, då statens allmänna avlöningsreglemente är tillämpligt å tjänsten, löneavdraget bestämmas till A-, B- eller C-avdrag.

Såsom framgår av motiveringen till 3 § statstjänstemannalagen har frågan om avlöningsförmånerna för tjänsteman, som avstängts från tjänstgöring på grund av misstanke om brott, ansetts böra liksom övriga lönefrågor höra till förhandlings- och avtalsområdet. Motsvarande synes böra gälla beträffande löneförmånerna för domare som avstängts från tjänsteutövningen jämlikt lagen om avstängning av domare. Domares rätt att, om han ej dömes till avsättning, uppbära den lön som avdragits synes dock alltjämt böra vara lagfäst. I enlighet härmed har föreslagits ändring av 8 § i lagen samt därav betingade ändringar i 9, 10 och 11 §§.

Semesterlagen

Enligt 1 § semesterlagen är från lagens bestämmelser undantagna bl. a. sådana arbetstagare, för vilka enligt statliga föreskrifter gäller särskilda bestämmelser rörande semester. På grund av denna bestämmelse är från lagens tillämpningsområde undantagna förutom statstjänstemän vissa kommunala tjänstemän, såsom lärare, poliser och präster, samt vissa andra icke statsanställda befattningshavare i allmän tjänst, t. ex. tjänstemän vid skogsvårdsstyrelser och hushållningssällskap. Då enligt statstjänstemannalagen och lagen om vissa kommunaltjänstemän m. fl. avtal skall kunna träffas om semestervillkoren för samtliga tjänstemän, varom här är fråga, bör denna undantagsbestämmelse upphävas.

Huvudavtal

mellan

Staten, å ena, samt Statstjänarkartellen, Statstjänstemännens riksförbund, Sveriges akademikers centralorganisation och Tjänstemännens centralorganisations statstjänstemannasektion, nedan kallade huvudorganisationer, å andra sidan

Statstjänstenämnden

1 §.

I syfte att förhindra samhällsfarliga arbetskonflikter inom statlig verksamhet skola parterna tillsätta en gemensam nämnd, statstjänstenämnden, med uppgifter som i 15—17 §§ sägs.

2 §.

Statstjänstenämnden består av åtta ledamöter. Av dessa utser staten fyra samt varje huvudorganisation en. För envar ledamot utses enligt samma grunder två ersättare.

Ledamot och ersättare utses för en tid av två år.

Nämnden utser ordförande och vice ordförande bland sina ledamöter.

Förhandlingsordning m. m.

3 §.

Förhandling om slutande av kollektivavtal skall på arbetstagarsidan föras av vederbörande huvudorganisation, om ej arbetsgivaren och huvudorganisationen överenskomma om annat.

Protokollsanteckning: Genom denna paragraf avses ej att göra avsteg från den praxis som hitintills tillämpats med avseende å förhandling med visst förbund i fråga, som uteslutande berör detta förbund.

4 §.

Under tid då kollektivavtal gäller skall i tvist mellan de av avtalet bundna parterna förhandling äga rum i den ordning som föreskrives i 5—10 §§.

Ändock att avtalet upphört att gälla skall enahanda förhandlingsordning iakttagas i tvist om avtalets tolkning eller tillämpning.

Protokollsanteckning: Genom vad i denna paragraf stadgas avses icke att begränsa användningen av direkt överläggning mellan vederbörande arbetsgivare och arbetstagare för utjämning av meningsmotsättningar.

5 §.

Förhandling som avses i 4 § föres i första hand lokalt mellan den myndighet och den arbetstagarorganisation som tvisten närmast rör (lokal förhandling).

Då tvistens beskaffenhet eller andra omständigheter föranleda det, må tvisten hänskjutas direkt till central förhandling.

6 §.

Lokal förhandling skall påbörjas senast två veckor efter det den påkallats, såframt parterna ej enas om uppskov.

7 §.

Kan uppgörelse ej nås vid lokal förhandling, äger part, som vill fullfölja ärendet, hänskjuta frågan till central förhandling.

Central förhandling föres, om tvisten rör tolkning eller tillämpning av kollektivavtal, av de parter som slutit avtalet och eljest av den myndighet och den arbetstagarorganisation, som äga förhandla om kollektivavtal i frågan.

8 §.

Central förhandling skall påbörjas senast tre veckor efter det den påkallats, såframt parterna ej enas om uppskov.

9 §.

Vid förhandling skall föras protokoll, som justeras av parterna.

10 §.

Förhandling skall anses avslutad den dag, då parterna enats om att förklara den slutförd, eller då part givit motparten besked om att han anser förhandlingen slutförd.

I protokollet skall antecknas när förhandlingen avslutats.

11 §.

Råder tvist om skyldighet att fullgöra något och har det förhållande varit till tvisten hänföret sig varit känt för vederbörande förhandlingspart i sex månader utan att förhandling begärts, har parten förlorat rätten att påkalla förhandling rörande anspråket. Rätten att påkalla förhandling är i allt fall försutten, om förhållandet ligger mer än två år tillbaka i tiden.

12 §.

Vill part väcka talan vid arbetsdomstolen rörande anspråk, som avses i 11 §, skall detta ske inom tre månader från den centrala förhandlingens avslutande. Försummar han det, är han förlustig rätten till talan.

13 §.

Arbetsinställelse, blockad, bojkott eller annan därmed jämförlig stridsåtgärd må icke i något fall vidtagas

förrän en vecka förflutit efter det skriftligt meddelande lämnats motparten om den tilltänkta stridsåtgärden;

av part på arbetstagsarsidan utan att åtgärden blivit beslutad eller medgiven av vederbörande huvudorganisation.

Stridsåtgärd i anledning av viss tvist må därutöver icke vidtagas av part, som försuttit sin rätt till förhandling i frågan *eller* icke fullgjort sin förhandlingsskyldighet *eller* efter förhandling icke lämnat motparten skriftligt meddelande om stridsåtgärden inom tre månader efter förhandlingens avslutande.

14 §.

Ändock att förhandling icke kommit till stånd skall part anses ha fullgjort sin förhandlingsskyldighet, då för förhandling mött hinder, som icke berott på honom, eller då motparten utan iakttagande av sin förhandlingskyldighet vidtagit stridsåtgärd för tvistens lösande.

Samhällsfarliga konflikter

15 §.

Förmenar part, att konflikt är ägnad att otillbörligt störa viktiga samhällsfunktioner, skall på hans begäran förhandling äga rum mellan parterna i syfte att undvika, begränsa eller häva konflikten. Vägrar part att ingå i förhandling eller kan enighet ej uppnås vid förhandling, äger part hänskjuta till statstjänstenämnden att pröva om konflikten är av beskaffenhet som här ovan sägs.

16 §.

Har fråga om konflikts samhällsfarlighet enligt vad i 15 § sägs hänskjutits till statstjänstenämnden, skall varslad stridsåtgärd, som ej redan påbörjats, uppskjutas i avvaktan på nämndens utlåtande.

Föreligger ej nämndens utlåtande inom två veckor från det frågan hänskjutits till nämnden, är part dock oförhindrad att påbörja stridsåtgärden, såframt icke nämnden med hänsyn till behovet av rådrum förordnat om uppskov med avgivande av utlåtandet. Har sådant förordnande meddelats, är parten ej skyldig att uppskjuta stridsåtgärden längre än till dess tre veckor förflutit från det frågan hänsköts till nämnden.

17 §.

Nämnden är beslutför endast om den är fulltalig. Som nämndens beslut gäller den mening varom flertalet förenar sig.

Nämndens utlåtande skall genom ordförandens försorg tillställas parterna. Har nämnden funnit konflikten vara av beskaffenhet som i 15 § sägs, skall nämnden i sitt utlåtande hemställa till vederbörande att undvika, begränsa eller häva konflikten.

Detta avtal träder i kraft å dag, som parterna framdeles bestämma, och gäller tills vidare med en uppsägningstid av sex månader. Uppsäges avtalet av en part, gäller uppsägningen för samtliga parter. Ändock att sex månader förflutit efter uppsägningen skola 3—14 §§ i detta avtal gälla för parter, som äro bundna av annat kollektivavtal.

Stockholm den 3 september 1963.

För Civildepartementet

Bertil Löfberg

För Statstjänarkartellen

Gustaf Kolare

För Statstjänstemännens riksförbund

Georg Nyqvist

För Sveriges akademikers central-
organisation

J. C. Almquist

För Tjänstemännens centralorganisa-
tions statstjänstemannasektion

Ake Hedlund

Disciplinär bestraffning av civila statstjänstemän enligt gällande rätt

Av hovrättsassessor G. Normark

Bestämmelser om disciplinär bestraffning av civila statstjänstemän återfinnes i instruktioner, stadgor och andra författningar avseende statsmyndigheternas organisation och verksamhet. En central ställning bland dessa författningar intager allmänna verksstadgan den 7 januari 1955 (nr 3). Stadgan har avseende å de myndigheter, beträffande vilka Kungl. Maj:t meddelat föreskrift om stadgans tillämpning helt eller med viss begränsning. Vid den sedan stadgans tillkomst pågående omarbetningen av verksmyndigheternas instruktioner har stadgans bestämmelser om disciplinär bestraffning gjorts tillämpliga inom flertalet verks förvaltningsområden genom att föreskrift härom intagits i utfärdade instruktioner. I fråga om vissa affärsdrivande verk har stadgans bestämmelser ej gjorts direkt tillämpliga. I stället har i de för dessa verk utfärdade instruktionerna o. d. intagits regler om disciplinär bestraffning, vilka, bortsett från vissa särbestämmelser, som betingas av de särskilda förhållandena vid verken, överensstämmer med stadgans. Verksstadgans bestämmelser har även kommit att tjäna som förebild vid utformandet av disciplinbestämmelser för andra statliga verksamhetsområden än de centrala ämbetsverkens. Vid omarbetning av äldre stadgor och instruktioner och vid utfärdande av nya sådana har sålunda i stor utsträckning äldre disciplinbestämmelser ersatts med bestämmelser som nära ansluter sig till stadgans. Så har skett med disciplinbestämmelserna för t. ex. tjänstemän vid de statliga allmänna domstolarna (domsagostadgan samt arbetsordningarna för rikets hovrätter och för nedre justitierevisionen), vissa tjänstemän i landsstaten (länsstyrelseinstruktionen och häradsarkivarinstruktionen), civila tjänstemän vid krigsmakten (SFS 1958:274) samt vissa tjänstemän inom undervisningsväsendet (universitetsstatuterna och skolstadgan). Numera äger sålunda verksstadgans bestämmelser om disciplinär bestraffning eller bestämmelser som nära ansluter sig till dessa tillämpning på de flesta civila statstjänstemän.

För vissa myndigheter har dock instruktioner och liknande författningar ännu ej hunnit omarbetas efter verksstadgans tillkomst. Dessa författningars bestämmelser om disciplinär bestraffning avviker i flera hänseenden från verksstadgans. Vissa av författningarna innehåller sinsemellan likartade bestämmelser. En i huvudsak gemensam typ av bestämmelser finns sålunda i t. ex. de flesta äldre instruktioner för icke affärsdrivande verk, såsom de för skolöverstyrelsen (SFS 1952:661) och civilförsvarsstyrelsen (SFS 1948:735), samt instruktionerna för befattningshavarna i statsdepartement (SFS 1921:744), för utrikesdepartementet (SFS 1928:199), justitiekanslersämbetet (SFS 1947:1014) och riksåklagarämbetet (SFS 1947:1015) ävensom arbetsordningen för försäkringsrådet (SFS 1947:114). I instruktionerna för de affärsdrivande verken fanns tidigare en särskild typ av bestämmelser om disciplinär bestraffning. För närvarande gäller bestämmelser av denna typ endast för domänverket (SFS 1935:48). Vidare representerar reglementet för riksbankens styrelse och förvaltning den 15 december 1943 (bankoreglementet) och landsfiskalsinstruktionen (SFS 1951:771) var sin särskilda typ av bestämmelser. Även vissa andra varianter av disciplinbestämmelser förekommer.

De flesta statstjänstemän är underkastade både disciplinärt ansvar och allmänt ansvar enligt 20 kap. brottsbalken (ämbetsansvar). Men därjämte finns vissa högre

statstjänstemän som endast kan ådömas allmänt ansvar och vissa lägre tjänstemän, som kan straffas endast i disciplinär ordning. Vilka tjänstemän som är undantagna från disciplinär bestraffning framgår av särskilda bestämmelser i de olika disciplinförfattningarna. Bestämmelserna härom brukar vara utformade som regler om forum för åtal mot dessa tjänstemän för ämbetsbrott. Som exempel på de tjänstemän, vilka denna begränsning i det disciplinära ansvaret omfattar, må nämnas följande. Av tjänstemännen i statsdepartementen (utom utrikesdepartementet) är från disciplinär bestraffning undantagna statssekreterare, expediteschef, chef för rättsavdelning, byråchef och kansliråd. Av tjänstemännen vid ämbetsverken undantager både verksstadgan och äldre instruktioner chefen för och ledamot av myndigheten samt byråchef; därjämte undantager verksstadgan tjänsteman som är jämställd med eller högre än byråchef och vissa äldre instruktioner annan föredragande beträffande ärende som föredragits av honom. Av länsstyrelsernas tjänstemän avser begränsningen landshövding, avdelningschef, sektionschef och länsassessor. Från disciplinärt ansvar är även undantagna domare, dock ej hovrättsfiskal eller tingsnotarie. I detta sammanhang må även nämnas, att disciplinreglerna såtillvida äger begränsad tillämpning beträffande fullmaktsinnehavare som dessa inte kan dömas till avsättning i disciplinär ordning.

Verksstadgans beskrivning av de omständigheter som kan föranleda att disciplinstraff ådömes ansluter sig nära till beskrivningen av tjänstefel i 20 kap. 4 § brottsbalken men är något vidare än denna. Enligt verksstadgan (23 §) kan disciplinstraff utdömas, om tjänsteman av försummelse, oförstånd eller oskicklighet åsidosätter vad honom åligger enligt lag, verksstadgan, instruktion eller annan författning, särskild föreskrift eller tjänstens beskaffenhet eller om han visar klandervärt uppförande i tjänsten eller vanvördnad mot förman. Av de senare författningarna på området upptager vissa instruktioner för affärsdrivande verk även bestämmelser om disciplinär bestraffning av klandervärt uppförande utom tjänsten. Sålunda kan befattningshavare vid postverket dömas till disciplinstraff för sådant uppförande då han är iförd tjänstedräkt eller bär tjänstetecken (instruktionen för generalpoststyrelsen med underlydande förvaltningsorgan, SFS 1960: 519, 42 §). Motsvarande gäller beträffande befattningshavare vid t. ex. statens järnvägar, televerket och statens vattenfallsverk. Vidare kan enligt polisreglementet (SFS 1961: 571, 38 §) polisman, som i sin enskilda vandel förhåller sig på sådant sätt att aktningen för polistjänsten sättes i fara, dömas till disciplinstraff härför. Även instruktionen för medicinalstyrelsen (SFS 1959: 40) innehåller en gärningsbeskrivning som avviker från verksstadgans; i fråga om vissa tjänstemän, som lyder under styrelsen men inte tjänstgör hos denna, t. ex. länsläkare, talar instruktionen sålunda om att vederbörande gör sig skyldig till fel eller försummelse eller visar anmärkningsvärd okunnighet om de föreskrifter, vilka det åligger honom att iakttaga. Gärningsbeskrivningarna i de författningar som tillkommit före verksstadgan är i allmänhet hållna i allmännare ordalag än motsvarande beskrivning i stadgan. Flertalet av dessa författningar skiljer sig från verksstadgan även på det sättet att två gärningsbeskrivningar meddelas, vanligen en för ordinarie tjänstemän och en för icke-ordinarie sådana. Den tidigare nämnda typ av författningar, som instruktionen för skolöverstyrelsen tillhör, talar, såvitt gäller ordinarie tjänsteman, vanligen om att tjänstemannen gör sig skyldig till fel eller försummelse i tjänsten eller vanvördnad mot förman eller olydnad. I fråga om icke-ordinarie tjänsteman talar författningarna vanligen om att tjänstemannen ådagalägger försumlighet, oskicklighet eller klandervärt uppförande eller eljest visar sig olämplig. Beskrivningen får anses innebära att de icke-ordinarie tjänstemännens handlande underkastats en särskild lämplighetsbedömning med möjlighet till disciplinstraffrättsligt ingripande mot tjänsteman som visar sig icke fylla lämplighetskraven. I instruktionen för domänverket talas, såvitt gäller ordinarie tjänstemän och vissa högre e. o. tjänstemän, om att vederbörande gör sig

skyldig till fel eller försummelse i tjänsten eller låter klandervärt uppförande komma sig till last och, i fråga om andra icke-ordinarie tjänstemän, om att vederbörande gör sig skyldig till försumlighet, oskicklighet eller klandervärt uppförande eller till fel i tjänsten. Beträffande sistnämnda tjänstemän upptages såsom en särskild gärning arbetsnedläggelse eller förtäckt sådan; det talas sålunda om att vederbörande »utan av styrelsen godkänt skäl vägrat mottaga honom tilldelat förordnande eller utan behörigt tillstånd eller laga förfall avhållit sig från tjänstgöring» (sådan tjänsteman skall »anses hava själv uteslutit sig från verket»). Även vissa andra varianter av gärningsbeskrivningar förekommer.

Även i fråga om de påföljder som kan ådömas i disciplinär ordning föreligger vissa olikheter mellan de skilda disciplinförfattningarna. Enligt verksstadgan (23 §) kan tjänsteman för lindrigare fel dömas till varning, löneavdrag i högst 30 dagar eller suspension i högst tre månader från tjänst och lön. Löneavdrag skall bestämmas till ett belopp motsvarande s. k. A-avdrag. Om tjänstemannen gjort sig skyldig till svårare fel eller inte låtit sig rätta av tidigare bestraffning, kan han, om han inte har fullmakt på tjänsten, dömas till avsättning. Av de senare författningarna på området upptager polisreglementet lindrigare disciplinstraff än stadgan, nämligen varning, löneavdrag under högst 15 dagar och mistning av tjänsten under högst samma tid. Ramen för användande av disciplinärt förfarande är sålunda mindre enligt reglementet än enligt verksstadgan. Även enligt instruktionen för medicinalstyrelsen gäller vissa regler som i förevarande hänseende avviker från verksstadgans. Vissa tjänstemän, som lyder under medicinalstyrelsen men icke tjänstgör hos denna, kan sålunda icke dömas till svårare disciplinstraff än varning. De äldre disciplinförfattningarna skiljer sig från stadgan i fråga om påföljdsreglerna bl. a. såtillvida att de i stället för löneavdrag stadgar mistning av lön för högst en månad (30 dagar) eller böter motsvarande högst en månads lön. Vidare innehåller dessa författningar, såsom nämnts, i allmänhet skilda bestämmelser för ordinarie och icke-ordinarie tjänstemän. Såsom exempel på de viktigaste typerna av påföljdssystem må nämnas följande. Enligt den typ av författningar, som instruktionen för skolöverstyrelsen tillhör, är påföljderna för ordinarie tjänstemän vid lindrigare fel varning, mistning av lön för högst en månad eller suspension i högst tre månader. Om tjänsteman, som tillsatts genom konstitutiorial, gjort sig skyldig till svårare fel eller inte låtit sig rätta av tidigare bestraffning, skall han, om han inte åtalas, avsättas i disciplinär ordning. I fråga om de icke-ordinarie tjänstemännen är de disciplinära påföljderna varning eller skiljande från tjänsten; mellanformerna mistning av lön eller suspension upptages däremot inte. Ett annat påföljdssystem finnes i instruktionen för domänverket. Instruktionen meddelar skilda bestämmelser för, å ena sidan, ordinarie tjänstemän och vissa högre e.o. tjänstemän samt, å andra sidan, övriga icke-ordinarie tjänstemän. I fråga om förstnämnda tjänstemän är påföljderna vid lindrigare fel böter motsvarande högst en månads lön eller suspension i högst tre månader. Om den felande inte låtit sig rätta av tidigare bestraffning eller begått svårare fel må han avsättas i disciplinär ordning. I fråga om övriga icke-ordinarie tjänstemän är påföljderna böter motsvarande högst en månads lön, suspension i högst tre månader eller mistning av tjänsten. Såsom framgår av det sagda upptager instruktionen icke varning som disciplinstraff. Åter en annan typ av påföljdsbestämmelser finns i bankoreglementet. Felar ordinarie tjänsteman, skall han »tillrättavisas och varnas». Om tjänsteman, som tilldelats varning, gör sig skyldig till ny förseelse äger bankens fullmäktige »avhålla honom från tjänstgöring» under viss tid med förlust helt eller delvis av lönen. Har tjänsteman, som »avhållits från tjänstgöring», ånyo gjort sig skyldig till förseelse, skall fullmäktige antingen ytterligare »avhålla honom från tjänstgöring», dock under minst sex månader med förlust av lönen, eller, i fråga om tjänsteman som tillsatts genom konstitutiorial, förflytta honom till tjänst i lägre

lönegrad eller också skilja tjänstemannen från tjänsten. Slutligen må nämnas att enligt landsfiskalsinstruktionen sådan tjänsteman icke kan ådömas svårare disciplinstraff än varning. Motsvarande gäller enligt 10 § utsökningslagen beträffande utmätningsman. Om landsfogde begår tjänstefel, kan han i administrativ ordning meddelas »föreställning». Däremot kan disciplinstraff i egentlig mening inte ådömas sådan tjänsteman.

I allmänhet finnes i de författningar som reglerar disciplinförfarandet föreskrifter om suspenderad tjänstemans rätt att under suspensionstiden kvarbo i tjänstebostad, som han innehar. Enligt 24 § verksstadgan äger sådan tjänsteman behålla bostaden, om icke särskilda förhållanden föranleder annat. I äldre författningar stadgas härom vanligen, att myndigheten äger låta tjänstemannen kvarbo i tjänstebostaden mot särskild ersättning.

I viss mån har allmänna straffrättsliga regler ansetts analogiskt tillämpliga även inom disciplinförfarandet. Detta gäller t. ex. reglerna om tillräknelighet, preskription och benådning.

Huruvida disciplinärt eller judiciellt förfarande skall tillgripas regleras genom bestämmelser i de författningar som upptager disciplinbestämmelser. I verksstadgan och senare författningar begränsas tillämpningsområdet för disciplinförfarandet genom bestämmelser om skyldighet för myndighet att i vissa fall anmäla felande tjänsteman till åtal. Sådan anmälningsskyldighet föreligger enligt 25 § verksstadgan, om tjänsteman, som är underkastad stadgans bestämmelser om disciplinär bestraffning, är skäligen misstänkt a) för brott som avses i 20 kap. 1—3 §§ brottsbalken (tjänstemissbruk, tagande av muta eller av otillbörlig belöning eller brott mot tystnadsplikt), b) för brott som avses i 20 kap. 4 § andra stycket brottsbalken (grovt tjänstefel) och tjänstemannen innehar tjänsten på grund av fullmakt eller c) för annat brott i tjänsten, varå enligt lag kan följa fängelse, såvida inte detta straff kan följa endast med tillämpning av 20 kap. 5 § brottsbalken. Är tjänstemannen skäligen misstänkt för annat brott i tjänsten, skall åtalsanmälan göras, om anledning finnes att talan om enskilt anspråk kommer att föras eller tjänstemannen bestrider vad som lägges honom till last och tillfredsställande utredning inte kan ske hos myndigheten. Ehuru i övriga fall av brott eller fel i tjänsten disciplinförfarande i allmänhet i första hand kommer i fråga, föreligger i dessa fall valfrihet mellan disciplinärt och judiciellt förfarande. De senare författningar, vilka upptager lindrigare disciplinstraff än verksstadgan, t. ex. polisreglementet och, beträffande vissa tjänstemän, instruktionen för medicinalstyrelsen, föreskriver självfallet en vidsträcktare skyldighet att anmäla felande tjänsteman till åtal än stadgan. Bestraffningsordningen för järnvägsstyrelsen med underlydande förvaltningsorgan föreskriver en något snävare anmälningsskyldighet än verksstadgan. Enligt bestraffningsordningen är nämligen åtalsanmälan icke obligatorisk, då tjänsteman är skäligen misstänkt för allmänfarlig vårdslöshet enligt 13 kap. 6 § första stycket brottsbalken, ehuru enligt detta lagrum fängelse kan följa å brottet. Detta torde bero på att även ett jämförelsevis ringa fel på grund av järnvägsdriftens natur kan få allmänfarliga verkningar (jfr 16 § 1. bestraffningsordningen). Enligt de flesta äldre författningar är friheten i valet mellan disciplinärt och judiciellt förfarande större än enligt verksstadgan. Bestämmelserna om när åtal skall ske är också, i den mån sådana finnes, mera allmänt hållna än stadgans. I den typ av författningar, som instruktionen för skolöverstyrelsen tillhör, föreskrives sålunda i allmänhet att åtal skall ske, då fullmaktsinnehavare gjort sig skyldig till svårare fel eller icke låtit sig rätta av tidigare bestraffning och då icke-ordinarie tjänsteman gjort sig skyldig till svårare förseelse. Instruktionen för domänverket och bankoreglementet stadgar icke uttryckligen åtalsplikt i något fall. Enligt landsfiskalsinstruktionen, vilken såsom enda disciplinära påföljd upptager varning, skall, om landsfiskal icke låtit sig rätta av tidigare bestraffning eller begått svårare fel, ärendet överlämnas till landsfogden för åtalsprövning.

Till förhindrande av dubbelbestraffning stadgas i 23 § sista stycket verksstadgan att, om åtal väckts, disciplinärt förfarande rörande gärning som omfattas av åtalet ej må inledas eller fortsättas. Ehuru någon motsvarighet till detta stadgande inte finnes i de äldre författningarna torde detsamma gälla även enligt dessa. I 20 kap. 9 § brottsbalken har upptagits en generell bestämmelse som avser att vid domstolsförfarande förebygga dubbelbestraffning. Där stadgas, att om förvaltningsmyndighet för visst brott ålagt ämbetsman disciplinär bestraffning, domstolen har att taga hänsyn därtill vid bestämmande av straff för samma brott och att böter, disciplinstraff eller suspension, som eljest skolat ådömas, helt må eftergivnas. Vidare stadgas att myndighetens beslut skall förfalla, om det ej helt eller delvis verkställts när åtal för brottet väckes.

Som komplement till reglerna om disciplinär bestraffning och åtal finnes bestämmelser om interimistisk avstängning av felande tjänsteman. Enligt 26 § verksstadgan äger sålunda myndighet avstänga tjänsteman från utövning av tjänsten, om åtgärd vidtages för att anställa åtal eller disciplinärt förfarande inledes mot tjänstemannen. Avstängning får dock tillgripas endast om särskilda skäl är därtill och får avse endast tiden till dess lagakraftäggande dom eller beslut föreligger. I fråga om avstängning av sådan domare, som är underkastad bestämmelser om disciplinär bestraffning, gäller vissa särskilda regler enligt lagen den 20 maj 1955 om avstängning av domare. Flertalet äldre författningars bestämmelser om avstängning skiljer sig från verksstadgans i huvudsak på så sätt att avstängning får ske — förutom då åtgärd vidtages för att anställa åtal — endast då myndigheten beslutat om tjänstemannens suspension eller skiljande från tjänsten.

Enligt 23 § verksstadgan utövas den disciplinära bestraffningsrätten över tjänsteman, varå stadgan är tillämplig, av den myndighet under vilken tjänstemannen lyder. Deltager flera i avgörandet skall rättegångsbalkens bestämmelser om omröstning i brottmål i övrrätt äga motsvarande tillämpning (26 §). Vid de centrala ämbetsverken utövas bestraffningsrätten normalt av chefen för och ledamöterna av verket. Medicinalstyrelsens bestraffningsrätt tillkommer dock en särskild nämnd, medicinalstyrelsens disciplinnämnd. Till skillnad från vad som gäller vid övriga verk är bestraffningsrätten vid statens järnvägar uppdelad på flera myndigheter inom verket. Utanför verksstadgans tillämpningsområde utövas den disciplinära bestraffningsrätten i flera fall av enmansmyndighet. I vissa sådana fall är myndighetens disciplinära befogenheter mindre än de som enligt verksstadgan tillkommer där avsedd myndighet. Polisreglementet, enligt vilket bestraffningsrätt tillkommer polischef, upptager sålunda, såsom tidigare nämnts, lindrigare straffarter än verksstadgan. Vidare må nämnas att av de militära chefer som utövar bestraffningsrätt över civila tjänstemän vid krigsmakten endast några högre sådana äger döma tjänsteman till avsättning.

I verksstadgan finns även vissa andra bestämmelser om förfarandet vid prövning av fråga om disciplinär bestraffning. Sålunda stadgas i 23 §, att tjänstemannen skall beredas tillfälle att antingen skriftligen eller, om han påfordrar det eller så prövas lämpligt, vid muntligt förhör inför myndigheten uttala sig om vad som åberopas mot honom samt att han äger anlita biträde av försvarare. Bestraffningsordningen för järnvägsstyrelsen med underlydande förvaltningsorgan innehåller härutöver vissa ytterligare bestämmelser om ärendenas prövning. Här må blott nämnas att distriktssekreterare äger förelägga underlydande tjänsteman bestraffning i form av varning eller löneavdrag. Godkännes ej föreläggandet skall distriktssekreteraren hänskjuta ärendet till järnvägsstyrelsens prövning. Äldre författningar innehåller i allmänhet icke någon motsvarighet till nämnda bestämmelse i 23 § verksstadgan.

KUNGL

NORDISK UDREDNINGSSERIE (NU) 1963

1. Øresundsforbindelsen. 1. del.
2. Fiske och flottning i gränsvattnen mellan Finland och Sverige.
3. Opprettelse av «Nordens Hus» i Reykjavik.

STATENS

OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1963

Systematisk förteckning

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

Justitiedepartementet

Utlännings tillträde till offentlig tjänst. [7]
Författningsutredningen VI. Sveriges statsskick. Del. 1.
Lagförslag. [16] Del 2. Motiv. [17] Del 3. Motiv. Förslag
till riksdagsordning. [18] Del 4. Bilagor. [19]
Bärgarlönens fördelning, sjöförklaring m. m. [20]
Förslag till lag om vissa gemensamhetsanläggningar
m. m. [23]
Trafikmål. [27]
Utsökningsrätt II. [28]
Skadestånd I. [33]

Utrikesdepartementet

Utrikesförvaltningens organisation och personalbehov. [3]
Administrativ organisation inom utrikesförvaltningen. [4]
U-länder och utbildning. [34]
Kommersiellt och handelspolitiskt utvecklingsbistånd. [37]

Försvarsdepartementet

Försvarskostnaderna budgetåren 1963/67. [5]
Försvar och fiskerinäring. [31]

Socialdepartementet

Den statliga konsulentverksamheten på socialvårdens
område. [30]
Arbetsföreläggande. [38]
Aldringsvårdens läge. [47]

Finansdepartementet

Preliminär nationalbudget för år 1963. [8]
Undersökning av taxeringsutfallet. [14]

Ecklesiastikdepartementet

En teknisk institution inom Stockholms universitet. [1]
1955 års universitetsutredning VII. 1. Universitetens och
högskolornas organisation och förvaltning. [9] 2. Uni-
versitetsväsendets organisation. [10]
Utbildning av lärare för jordbruk och skogsbruk samt
fortbildning av lärare i yrkesämnen. [13]

1960 års gymnasieutredning. 1. Vägen genom gymnasiet.
[15] 2. Kraven på gymnasiet. [22] 3. Specialutredningar
om gymnasiet. [41] 4. Ett nytt gymnasium. [42] 5. Läro-
plan för gymnasiet. [43]
1958 års utredning kyrka — stat I. Religionens betydelse
som samhällsfaktor. [26] 2. Kyrkor och samfund i Sverige.
[39]
Lärare på grundskolans mellanstadium. [35]
Bättre studiehjälp. [48]
Fackskolan. [50]

Jordbruksdepartementet

Listerlandets ålfisken. [32]

Handelsdepartementet

Översättning av fördrag angående upprättandet av Euro-
peiska ekonomiska gemenskapen och tillhörande doku-
ment. [12]
Papper och annan skrivmateriel. [25]
Malmen i Norrbotten. [36]

Inrikesdepartementet

Kommunalrättskommitten IV. Kommunalförbundens
lånerätt. [2] V. Kommunala renhållningsavgifter. [29]
Indelnings- och samarbetsfrågor i Göteborgs- och Malmö-
områdena. [6]
Uppehållstillstånd m. m. för utländska studerande. [11]
Sjukhus och öppen vård. [21]
Mentalsjukhusens personalorganisation. Del I. Intervju-
och frekvensundersökningar m. m. [24]
Arbetslöshetsförsäkringen. [40]
Befolkningsutveckling och näringsliv i Jämtlands län. [45]
Yrkesmedicinska sjukhusenheter — behov och organisa-
tion. [46]
Aktiv lokaliseringspolitik. Bilaga I. [49]

Civildepartementet

De offentliga tjänstemännens förhandlingsrätt. [51]

KUNGL