

Nr 177

Kungl. Maj:ts proposition med förslag till lag om ändring i statstjänstemannalagen (1965: 274), m. m.; given den 2 november 1973.

Kungl. Maj:t vill härmed, under återopande av bilagda utdrag av statsrådsprotokollet över finansärenden, föreslå riksdagen att bifalla det förslag om vars avlåtande till riksdagen föredraganden hemställt.

CARL GUSTAF

BERTIL LÖFBERG

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att avtalsförbudet i 3 § statstjänstemannalagen (1965: 274) begränsas så, att avtal i princip skall kunna träffas om ledningen och fördelningen av arbetet inom myndigheten och om rätt till annan ledighet än semester. Motsvarande ändring föreslås i 2 § kommunaltjänstemannalagen (1965: 275). Avtalsförbudet skall enligt förslaget fortfarande omfatta bl. a. tjänsteorganisationens utformning och myndighets verksamhet.

Syftet med reformen är att öka de offentliganställdas inflytande i frågor som rör annat än myndigheternas organisation och verksamhet. Propositionen innebär bl. a. att frågor av mer omedelbar betydelse för personalen i fortsättningen skall kunna regleras genom kollektivavtal.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 1974.

1 Förslag till

Lag om ändring i statstjänstemannalagen (1965: 274)

Härigenom förordnas i fråga om statstjänstemannalagen (1965: 274),
dels att 3 § skall ha nedan angivna lydelse,
dels att i 32 § ordet "medicinalstyrelsen" skall bytas ut mot "socialstyrelsen".

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §¹

I anställningsförhållande varå denna lag är tillämplig gäller vad som är bestämt i avtal.

Avtal må ej träffas om

a) inrättande eller indragning av tjänst eller tjänstorganisationens utformning i övrigt;

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

c) anställnings- eller arbetsvillkor som regleras i denna lag eller i författning vartill lagen hänvisar eller enligt lagen tillhör Konungens, riksdagens eller myndighets beslutanderätt.

Har avtal träffats i strid mot bestämmelserna i andra stycket, är avtalet i denna del utan verkan.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1974.

¹ Senaste lydelse 1970: 715.

2 Förslag till

Lag om ändring i kommunaltjänstemannalagen (1965: 275)

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §¹

I anställningsförhållande varå denna lag är tillämplig gäller vad som är bestämt i avtal.

Avtal må ej träffas om

a) inrättande eller indragning av tjänst eller tjänsteorganisationens utformning i övrigt;

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

b) myndighets eller inrättnings verksamhet;

c) anställningsvillkor som regleras i lag eller annan författning och angår tjänstetillsättning, disciplinär bestraffning eller anställningsupphörande.

Har avtal träffats i strid mot bestämmelserna i andra stycket, är avtalet i denna del utan verkan.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1974.

¹ Senaste lydelse 1970: 716.

Utdrag av protokollet över finansärenden, hållet inför Hans Maj:t Konungen i statsrådet på Stockholms slott den 2 november 1973.

Närvarande: Statsministern PALME, statsråden STRÄNG, ANDERSSON, HOLMQVIST, ASPLING, LUNDKVIST, GEIJER, ODHNOFF, MOBERG, BENGTSSON, NORLING, LÖFBERG, LIDBOM, CARLSSON, FELDT.

Statsrådet Löfberg anmäler efter gemensam beredning med statsrådets övriga ledamöter fråga om *ändring i statstjänstemannalagen (1965: 274), m. m.* och anför.

1 Inledning

Frågan om de anställdas medinflytande när det gäller beslut som påverkar deras arbetsförhållanden har under senare år trätt alltmer i förgrunden. På det offentliga området hänger denna fråga delvis samman med frågan om de stats- och kommunalanställdas förhandlingsrätt. Enligt statstjänstemannalagen (1965: 274, StjL) och kommunaltjänstemannalagen (1965: 275, KtjL) gäller nämligen förbud mot reglering i kollektivavtal av vissa frågor som berör stats- och kommunaltjänstemännens arbets- och anställningsförhållanden.

Förhandlingsutredningen (C 1968: 16)¹ har i uppdrag att på det offentliga området undersöka hur förhandlingsrättssystemets olika delar fungerar i praktiken och att lägga fram de förslag till ändringar i systemet som undersökningen kan ge anledning till. Utredningen har tidigare avlämnat flera promemorior med delförslag. I överensstämmelse med en sådan promemoria slopades fr. o. m. 1971 det i 3 § StjL och 2 § KtjL införda förbudet mot avtal i fråga om arbetstidens förläggning.

Den 5 juli 1971 överlämnade utredningen till mig en promemoria (Ds Fi 1971: 10) om vissa ändringar i stats- och kommunaltjänstemannalagarna samt om ett enhetligt anställningsbegrepp för de offentligt anställda. Utredningen behandlar i denna promemoria bl. a. frågan om en ytterligare ändring av gränsdragningen mellan avtalsbara och icke avtalsbara frågor i 3 § StjL och 2 § KtjL. De lagförslag därom som inne-

¹ Ledamöter statssekreteraren Arne Aldestam, ordförande, regeringsrådet Georg Ericsson, riksdagsledamoten Gunnar Gustafsson, avdelningschefen Åke Gustafsson och departementsrådet Jan-Christian Montelius.

fattas i promemorian torde få fogas till statsrådsprotokollet i detta ärende som *bilaga*.

Efter remiss har yttranden över promemorian i förevarande del avgetts av trettiosex instanser, nämligen rikspolisstyrelsen, kriminalvårdsstyrelsen, överbefälhavaren (ÖB), försvarets civilförvaltning, fortifikationsförvaltningen, försvarets materielverk, socialstyrelsen, riksförsäkringsverket, karolinska sjukhuset, postverket, televerket, statens järnvägar (SJ), statens vägverk, sjöfartsverket, luftfartsverket, generaltullstyrelsen, byggnadsstyrelsen, statens avtalsverk (SAV), skolöverstyrelsen (SÖ), universitetskanslersämbetet (UKÄ), skogstyrelsen, arbetsmarknadsstyrelsen (AMS), arbetsdomstolens ordförande (AD:s ordförande), förenade fabriksverken, domänverket, statens vattenfallsverk, riksdagens förvaltningskontor, Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet, Landsorganisationen i Sverige (LO), Statsanställdas förbund (SF), Statstjänstemännens riksförbund SR (SR), Sveriges akademikers centralorganisation (SACO), Tjänstemännens centralorganisations statstjänstemannasektion (TCO-S), Svenska kommunalarbetsförbundet och Sveriges kommunaltjänstemannaförbund. UKÄ har bifogat yttranden från rektorsämbetena vid universiteten i Uppsala och Lund samt vid högskoleenheten i Linköping.

Under ärendets beredning i finansdepartementet har samråd ägt rum med arbetsrättskommittén (In 1971: 03).

2 Gällande rätt m. m.

Genom 1965 års lagstiftning om offentliga tjänstemäns förhandlingsrätt m. m. öppnades — på sätt som strax skall beskrivas (2.3) — möjlighet för tjänstemännen att få delar av sina anställningsvillkor reglerade i avtal.

Som en inledning till presentationen av gällande rätt på detta område synes det mig lämpligt att först något redogöra för äldre förhållanden.

2.1 Äldre ordning

Före år 1966 gällde i huvudsak följande.

Förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagar i allmänhet reglerades genom bl. a. lagen (1936: 506) om förenings- och förhandlingsrätt. Undantagna från lagens tillämpning var dock sådana arbetstagar i statens eller kommunernas tjänst som var underkastade ämbetsansvar. Sistnämnda arbetstgares förhandlingsrätt reglerades i stället genom kungörelsen (1937: 292) angående förhandlingsrätt för statens tjänstemän och i lagen (1940: 331) om förhandlingsrätt för kommunala tjänstemän. I 1937 års kungörelse föreskrevs att statstjänstemän med ämbetsansvar hade rätt att i fråga om allmänna anställnings-, arbets- och

avlöningsvillkor samt tillämpningen av sådana villkor förhandla med vederbörande myndighet, dock utan att myndighetens beslutanderätt inskränktes. De ämbetsansvariga kommunaltjänstemännen hade enligt 1940 års lag en motsvarande rätt att förhandla med kommun.

Mellan förhandlingsrätten enligt 1936 års lag, å ena sidan, samt enligt 1937 års kungörelse och 1940 års lag, å andra sidan, fanns en skillnad av principiell natur. I 1936 års lag betraktas arbetstagarnas organisationer som en med arbetsgivaren jämställd part och förhandlingsrätten innebär att arbetstagarna har medbestämmanderätt i fråga om anställningsvillkoren. 1937 års kungörelse och 1940 års lag däremot avsåg bara att ge arbetstagarna tillfälle att framföra synpunkter och önskemål, innan myndigheten fattade beslut i frågor som rörde anställningsförhållandet.

2.2 Reformförslag åren 1951—1963

I betänkandet Stats- och kommunaltjänstemäns förhandlingsrätt (SOU 1951: 54 s. 120) fann *1948 års förhandlingsrättskommitté* inte några principiella hinder möta mot en reglering i kollektivavtal av offentliga tjänstemäns anställningsförhållanden. På samma sätt som en arbetsgivare på den privata arbetsmarknaden i stor utsträckning har förbehållit sig rätten att själv bestämma om sitt företags ledning och om vilka personer han skall anställa eller behålla i sin tjänst, borde det enligt kommittén förbehållas det allmänna att bestämma i dessa hänseenden. Kommittén fann dock i fråga om vissa av de moment som skulle ingå i det avtalsförbjudna området att det fick betecknas som ganska tveksamt, om undantag från avtalsmöjligheten var befogat. Kommittén kom därför fram till att frågor om antagande och entledigande av arbetstagare samt om arbetets ledning och arbetstagares åligganden skulle förbehållas arbetsgivarens ensidiga avgörande. Däremot skulle avtal kunna slutas t. ex. om ansökningstid och sättet för ledigförklaring av tjänst, längd och förläggning av arbetstid och semester samt uppsägningstid.

Inte heller *1956 års förhandlingsrättsutredning* (SOU 1960: 10 s. 82, 86) fann att en utvidgad förhandlingsrätt för statstjänstemännen behövde ge anledning till principiell tveksamhet. Vissa frågor såsom förvaltnings- och tjänsteorganisationens uppbyggnad, antagnings- och befodringsgrunder samt allmänna behörighetsregler borde dock undantas från privaträttslig reglering. Frågor om tjänstemans antagande, befodran och avskedande samt om tjänstgöringskyldighetens innebörd och föreskrifter om åligganden i tjänsten borde inte heller bli föremål för avtal.

Till grund för den nuvarande ordningen ligger en *departementspromemoria*, De offentliga tjänstemännens förhandlingsrätt (SOU 1963: 51). Promemorian (s. 60) ansluter i stora drag till förhandlingsrättsutredningens förslag om förhandlings- och avtalsområdets omfattning. Undantag från avtalsområdet — främst i fråga om antagande och entledigande av

statstjänstemän samt om deras åligganden i tjänsten — syntes enligt promemorian vara betingade av stats- och förvaltningsrättsliga grundsatser och avse ämnen som också på den privata arbetsmarknaden brukar förbehållas arbetsgivarens bestämmanderätt.

2.3 1965 års förhandlingsrättsreform och gällande ordning

Förhandlingsrättsreformen (prop. 1965: 60) innebar att statsmakterna fr. o. m. år 1966 på det statliga och det kommunala tjänstemannaområdet i hithörande hänseende i princip införde samma ordning som på den privata arbetsmarknaden, nämligen principen om avtalsfrihet mellan arbetsgivare och arbetstagare. Lagstiftningen omfattade bl. a. StjL, KtjL, ändring i lagen om förenings- och förhandlingsrätt samt upphävande av kungörelsen angående förhandlingsrätt för statens tjänstemän och lagen om förhandlingsrätt för kommunala tjänstemän (2.1). Genom reformen gjordes sålunda förenings- och förhandlingsrättslagen tillämplig också på offentliga tjänstemän med ämbetsansvar.

I enlighet härmed stadgas i 3 § första stycket StjL att i anställningsförhållande varå lagen är tillämplig gäller vad som är bestämt i avtal.

Under förarbetena till reformen uttalade föredragande departementschefen emellertid bl. a. att det inom det offentliga tjänstemannaområdet fanns vissa frågor som inte lämpligen borde regleras i kollektivavtal (prop. 1965: 60 s. 117). Han syftade därvid i första hand på sådana frågor av rent eller övervägande organisatorisk art som vad slags verksamhet det allmänna skall bedriva och hur denna verksamhet lämpligen bör handhas. Det borde ankomma på statsmakterna att besluta i sådana frågor oberoende av organisationer som främst företräder de anställdas intressen som löntagare. I och för sig syntes väl staten utan stöd av lagbestämmelser som inskränker avtalsfriheten kunna förbehålla sig bestämmanderätten i dessa frågor på samma sätt som arbetsgivarna i allmänhet har kunnat det på den privata arbetsmarknaden. Enligt departementschefen borde emellertid det allmännas möjligheter att hävda sin bestämmanderätt inte bero av i vad mån dess förhandlingsorgan lyckades hålla frågorna utanför avtalsreglering. Han ansåg därför att det i lag borde meddelas förbud mot avtal om den offentliga tjänsteorganisationens utformning, offentlig myndighets arbetsuppgifter samt ledningen och fördelningen av arbetet inom myndigheten. Det syntes honom inte heller finnas anledning att — såsom föreslogs i förut nämnda departementspromemoria (2.2) — ta undan den icke reglerade kommunala förvaltningen från detta förbud. Departementschefen erinrade också om bestämmelserna i regeringsformen (RF) om statliga tjänstetillsättningar (28 §) och ordinarie domares oavsättlighet (36 §) och om att grundläggande bestämmelser i övrigt om statstjänstemännens rättsställning skall ges i lag (jfr 36 § andra stycket RF i nu gällande lydelse).

Mot vad departementschefen sålunda hade anfört fann riksdagen inte anledning till crinran.

När det gäller frågan om tjänstemans rätt till annan ledighet än semester, bör nämnas att det både vid remissbehandlingen av departementspromemorian och i motioner vid riksdagsbehandlingen av prop. 1965: 60 yrkades att frågan skulle vara avtalsbar. Utskottsmajoriteten föreslog också att frågan skulle föras till det avtalsbara området, eftersom den — liksom frågan om arbetstidens förläggning — hörde nära samman med utformningen av arbetstagarnas ekonomiska förmåner (K2LU 1965: 1 s. 55). Vid behandlingen i kamrarna segrade emellertid en reservation till utskottsutlåtandet och frågan om rätt till annan ledighet än semester fördes — i enlighet med departementschefens förslag — till det icke avtalstillåtna området. Senare väckta motioner om att göra frågan avtalsbar har avslagits med hänvisning till förhandlingsutredningens arbete.

I enlighet med det sagda stadgas i 3 § andra stycket a StjL att avtal inte får träffas om inrättande eller indragning av tjänst eller tjänsteorganisationens utformning i övrigt. I 3 § andra stycket b meddelas förbud mot avtal om myndighets arbetsuppgifter, ledningen och fördelningen av arbetet inom myndigheten eller rätt till annan ledighet än semester. Enligt 3 § andra stycket c får avtal inte heller träffas om sådana anställnings- eller arbetsvillkor som regleras i lagen eller i annan författning vartill lagen hänvisar eller som enligt lagen tillhör Kungl. Maj:ts, riksdagens eller myndighets beslutanderätt. Där åsyftas bl. a. sådana frågor som anställning av tjänsteman, tjänstemans åligganden, åtal och disciplinär bestraffning, avstängning och anställnings upphörande. I 3 § tredje stycket StjL slutligen sägs att avtal som har träffats i strid mot bestämmelserna i andra stycket är utan verkan i den delen.

För tjänstemän hos kommuner och en del icke-statliga allmänna inrättningar gäller bestämmelser som motsvarar 3 § första stycket, andra stycket a och b samt tredje stycket StjL, nämligen 2 § första stycket, andra stycket a och b samt tredje stycket KtjL. I 2 § andra stycket c KtjL stadgas därjämte avtalsförbud i fråga om anställningsvillkor som regleras i lag eller annan författning och angår tjänstetillsättning, disciplinär bestraffning eller anställnings upphörande.

Därmed har jag redovisat bestämmelserna i 3 § StjL och 2 § KtjL. Med hänsyn till innehållet i förhandlingsutredningens förslag bortser jag i det följande från vad som stadgas i 3 § andra stycket c StjL och i 2 § andra stycket c KtjL.

Jag vill nu närmast redogöra något för tillämpningen av de aktuella bestämmelserna i StjL och KtjL och därvid bl. a. söka belysa vilka frågor som brukar anses avtalstillåtna och vilka som brukar anses avtalsförbjudna.

Bland de enligt 3 § StjL och 2 § KtjL avtalstillåtna frå-

g o r n a märks främst frågor som rör det ekonomiska mellanhavandet mellan staten och tjänstemannen. Som exempel härpå kan nämnas frågor om lön och lönetillägg, resekostnadsersättning och traktamente, semester, sjukvårdsförmåner och pensioner samt frågor om uppsägnings- tidens längd och om omfattningen av tjänstemans bisysslor.

I 3 § andra stycket b StjL och 2 § andra stycket b KtjL stadgades ursprungligen förbud mot avtal även beträffande arbetstidens förläggning. På grundval av förhandlingsutredningens förslag hävdades detta förbud genom lagen (1970: 715) om ändring i StjL och lagen (1970: 716) om ändring i KtjL. Det kan erinras om att jag i sammanhanget uttalade att avtal inte får träffas om den utläggning av fastställda arbetsuppgifter som sker genom att man upprättar tjänstgöringslistor e. d. (prop. 1970: 164 s. 18). Sådana åtgärder får nämligen anses ingå som ett led i den fördelning av arbetsuppgifterna mellan olika arbetstagare som det åligger myndigheten att förta.

Avtal kan träffas i form av såväl kollektivavtal som enskilda avtal. Den största betydelsen har givetvis de förra. Mellan staten och de statsanställdas s. k. huvudorganisationer — SF, SR, SACO och TCO-S — träffas regelmässigt kollektivavtal i en rad frågor (jfr SOU 1973: 28 s. 74). Av kungörelsen (1965: 456) om vissa statliga kollektivavtal m. m. och av lagen (1965: 576) om ställföreträdare för kommun vid vissa avtalsförhandlingar m. m. framgår att det i allmänhet är SAV som på det allmännas vägnar förhandlar om och ingår kollektivavtal inom det statligt reglerade löneområdet. Med stöd av sin instruktion (1965: 642) kan SAV lämna över till annan statlig myndighet att föra förhandlingar och sluta kollektivavtal om sådana frågor rörande arbetstagare hos staten som inte är av beskaffenhet att de skall underställas Kungl. Maj: t eller riksdagen. F. n. gäller bl. a. ett mellan SAV och två av organisationerna slutet avtal om löner 1971—1973 för statstjänstemän m. fl. (ALS 1971—73), vilket i sig innesluter allmänt avlöningsavtal för statliga och vissa andra tjänstemän (AST), allmänt tjänsteförteckningsavtal (ATF), allmänt arbetstidsavtal (ARB) m. fl. kollektivavtal. På bl. a. det rent kommunala området träffas kollektivavtal i annan ordning.

Tillämpningen av de kollektivavtal som staten har ingått ankommer på de olika statsmyndigheter som omfattas av avtalet. De har därvid att i förekommande fall följa SAV:s föreskrifter och anvisningar. Myndighet som är bunden av kollektivavtal skall inom yrkesgrupp och område som avses i avtalet tillämpa detta även på arbetstagare som inte omfattas av avtalet eller annat tillämpligt kollektivavtal.

Varken disciplin- eller ämbetsansvar kan utkrävas vid avtalsbrott (jfr SOU 1969: 20 s. 28).

När kollektivavtal gäller, löses tvistefrågor vid lokala eller centrala förhandlingar eller — i sista hand — i arbetsdomstolen (AD). Vid konflikt om avtalsbart anställnings- eller arbetsvillkor får enligt 15 § StjL

och 3 § KtjL lockout eller strejk vidtas, om inte annat följer av lag eller avtal.

På några områden — främst i fråga om pensioner och förmåner i samband med tjänsteresa och förrättning — tillämpas fortfarande en offentligrättslig reglering i avbidan på att avtal träffas. Regleras frågan genom kollektivavtal, upphör utfärdad administrativ bestämmelse att gälla enligt kungörelsen (1965: 886) om upphävande av vissa författningar och beslut i anslutning till genomförandet av förhandlingsrättsreformen för offentlig tjänstemän, m. m.

De avtalsförbudna frågorna är förbehållna offentligrättslig reglering. Denna kan ha formen av lag eller annan författning, den kan också bestå i föreskrifter meddelade av myndighet.

Förbudet mot avtal beträffande frågor om inrättande eller indragning av tjänst eller tjänsteorganisationens utformning i övrigt (3 § andra stycket a StjL, 2 § andra stycket a KtjL) gäller bl. a. frågor huruvida tjänst skall vara ordinarie, extraordinarie eller extra och huruvida tjänst skall vara inrättad för heltids- eller deltidstjänstgöring samt frågor om myndigheternas stationeringsort och deras geografiska arbetsområde (prop. 1965: 60 s. 142). Till frågor som rör antingen myndighets arbetsuppgifter eller också ledningen och fördelningen av arbetet inom myndigheten (3 § andra stycket b StjL, 2 § andra stycket b KtjL) och som därför är avtalsförbudna räknas frågor om vad slags verksamhet staten skall bedriva, hur verksamheten skall fördelas på olika myndigheter och myndigheternas organisatoriska uppbyggnad, i den mån frågan inte avser tjänsteorganisationens utformning och sålunda faller under momentet a, m. m. Hit räknas vidare ordningsföreskrifter för arbetsplatsen och de mer eller mindre detaljerade åtgärder i form av planering, organisation, ordergivning och kontroll vilka ingår som normala moment i arbetsledningen.

Som exempel på bestämmelser som har meddelats av Kungl. Maj:t bör främst nämnas föreskrifter i statstjänstemannastadgan (1965: 601) och i stadgan (1965: 602) om vissa tjänstemän hos kommuner m. fl. Vidare kan exempelvis nämnas kungörelsen (1965: 729) med vissa bestämmelser om anställning som präst, kungörelsen (1965: 915) om inrättande av vissa statligt reglerade tjänster m. m., kungörelsen (1965: 931) med särskilda bestämmelser för vissa tjänstemän inom universitets- och skolväsendet, kungörelsen (1966: 40) om tjänstetidsbefordran och personlig placering i lönegrad i vissa fall, kungörelsen (1966: 462) om inrättande av vissa tjänster i befordringsgång, m. m., kungörelsen (1970: 90) om rätt att hålla tjänst vakant m. m., cirkuläret (1972: 62) till statsmyndigheterna om föreningsmeddelanden, omplaceringskungörelsen (1972: 156) och cirkuläret (1973: 643) till statsmyndigheterna om för- eningsverksamhet i myndighets lokaler m. m.

Även fråga huruvida och för hur lång tid annan ledighet än semester

skall beviljas prövas av arbetsgivaren (3 § andra stycket b StjL, 2 § andra stycket b KtjL). Befogenhet att besluta om tjänstledighet är i vissa fall vid längre ledigheter förbehållen Kungl. Maj:t, men tillkommer annars vederbörande myndighet. I cirkuläret (1970: 388) om tjänstledighet med C-avdrag, m. m. sägs bl. a. att myndigheten skall göra en avvägning mellan tjänstemannens intresse av att få den begärda ledigheten och myndighetens intresse av att tjänstemannen utövar sin tjänst. För att åstadkomma en enhetlig praxis hos myndigheterna ges i cirkuläret vissa normer för tjänstledighet med C-avdrag, främst i fråga om tjänstledighet för studier. Vidare ges regler bl. a. om tjänstledighet för innehav av kommunal eller enskild anställning och för spädbarnsvård. I detta sammanhang kan också nämnas cirkuläret (1973: 11) om tjänstledighet för kommunalt förtroendeuppdrag och kungörelsen (1973: 624) om befrielse från tjänstgöring för läkarbesök m. m. Kungörelsen (1972: 448) om fackliga förtroendemän hos statsmyndigheter m. fl. behandlar delvis frågor om tjänstledighet, delvis andra frågor.

Enligt 10 § StjL skall tjänsteman ställa sig till efterrättelse instruktion, arbetsordning och andra allmänna bestämmelser om arbetet samt särskilda föreskrifter rörande hans tjänsteutövning. Denna lydnessplikt sanktioneras genom bestämmelser om disciplin- och ämbetsansvar. Motsvarande bestämmelser gäller inom den statligt löner reglerade delen av förvaltningen hos kommuner m. fl., dvs. främst läroområdet.

Mot avtalsförbudet svarar enligt 15 § StjL och 3 § KtjL förbud mot att vidtaga stridsåtgärd. En avtalsförbjuden fråga kan inte prövas av AD. Vid missnöje med arbetsgivarens beslut har arbetstagare i stället möjlighet att söka rättelse besvärsvägen (jfr prop. 1965: 60 s. 125). Beslut som tjänsteman på grund av sin lydnessplikt enligt 10 § StjL eller 15 § i den förut nämnda stadgan 1965: 602 är skyldig att efterkomma anses dock inte kunna överklagas (jfr Förvaltningsrättslig tidskrift 1972 s. 278). Hit torde räknas beslut rörande arbetets ledning och fördelning.

De anställda kan också genom sina organisationer påverka regleringen av sådana avtalsförbjudna frågor som rör deras villkor i arbetet. Det är nämligen förutsatt att myndigheterna tillmötesgår önskemål från organisationerna om att få framföra synpunkter (prop. 1965: 60 s. 122). Meningen är också att myndigheterna självmant bör ta upp överläggningar i ärenden där de anställda och deras organisationer har grundade anspråk på att få framföra sina synpunkter och önskemål. Liksom på det privata området äger fortlöpande kontakter mellan de statliga myndigheterna och de anställda också rum inom företagsnämnderna (kungörelsen 1968: 104 om företagsnämnder m. m. inom statsförvaltningen).

Slutligen bör framhållas att det i fråga om de offentliga arbetstagare som inte är tjänstemän saknas motsvarighet till bestämmelserna i StjL och KtjL. På den statliga sidan gäller detta numera endast dels arkiv-

och beredskapsarbetare, dels några speciella arbetstagargrupper (jfr kungörelsen 1971: 940 om tjänstemannaställning för arbetstagare hos staten). Däremot utgörs en betydande del av personalen hos kommuner och landstingskommuner av arbetstagare för vilka KtjL inte är tillämplig. För hithörande grupper regleras samtliga anställnings- och arbetsvillkor i avtal.

3 Förhandlingsutredningen

3.1 Utredningens principuttalande

I sin promemoria (Ds Fi 1971: 10) anger förhandlingsutredningen sin principiella inställning till frågan om avtalsförbud så, att de offentligt anställda och deras personalorganisationer bör få påverka sina anställnings- eller arbetsvillkor genom avtal, bara man inte därigenom inkräktar på det allmännas rätt att bestämma om den offentliga verksamheten eller hur den skall utövas.

Med utgångspunkt i detta principiella synsätt har utredningen undersökt vilka frågor i tjänstemannalagstiftningen som eventuellt kan göras avtalstillåtna. Undersökningen i promemorian har begränsats till frågor som f. n. är avtalsförbudna enligt momenten a och b i 3 § andra stycket StjL och motsvarande bestämmelser i KtjL.

3.2 Tjänsteorganisationens utformning

Utredningen anser att frågor om inrättande eller indragning av tjänst eller tjänsteorganisationens utformning i övrigt (3 § andra stycket a StjL, 2 § andra stycket a KtjL) angår den offentliga verksamheten på ett sådant sätt att avtal inte bör få träffas därom.

I denna del föreslås alltså inte någon ändring.

3.3 Myndighets arbetsuppgifter, ledningen och fördelningen av arbetet inom myndigheten

Uttrycket myndighets arbetsuppgifter (3 § andra stycket b StjL, jfr 2 § andra stycket b KtjL) finner utredningen tämligen entydigt.

Om innebörden av uttrycket ledningen och fördelningen av arbetet inom myndigheten anför utredningen bl. a. följande.

På den privata arbetsmarknaden har arbetsgivarna så gott som genomgående hävdad sin rätt att utöva arbets- och driftledningen. AD har också förklarat att det i vårt land är en allmän rättsgrundsats att arbetsgivaren har rätt att leda och fördela arbetet, att ensam utan inblandning från arbetarsidan handha affärsledningen och att leda företaget och bestämma om organisation och verksamhetsformer. Denna grund-

sats kan inskränkas avtalsvägen, men den består om arbetsgivaren inte avstår från den.

De offentliga myndigheternas arbetsuppgifter anges mer eller mindre detaljerat i instruktioner eller andra författningar. I vissa fall framgår det av arbetsuppgifternas bestämning både hur arbetet skall organiseras och när och var det skall fullgöras. Men det finns också verksamheter som statsmakterna inte närmare har reglerat. I dessa fall kan verksamheten — och till följd av delegering även arbetsledningen på lägre nivå — styra arbetsuppgifterna och därmed även verksamheten. Under senare år har utvecklingen gått i riktning mot betydligt större frihet för myndigheterna att själva utforma sin verksamhet. Myndigheternas arbete präglas inte längre i samma grad av att myndigheten endast har att leda och fördela detta arbete. Utredningen finner det uppenbart att beslutanderätten här inte får begränsas genom avtal. Av det sagda följer enligt utredningen att utformningen av myndighetens verksamhet bestäms dels av de arbetsuppgifter som myndigheten har tilldelats, dels genom de beslut som verksamheten och arbetsledning på lägre beslutsnivå träffar i fråga om arbetet och dess utförande. Om man ger uttrycken ”myndighets arbetsuppgifter” och ”ledningen av arbetet inom myndigheten” den innebörd och det inbördes samband som nyss har sagts, hur skall man då se på det snare ledet av uttrycket, nämligen ”fördelningen av arbetet inom myndigheten”? Fördelningen innefattar uppenbarligen alltid ett större eller mindre mått av arbetsledning, framhåller utredningen. Till grund för arbetets fördelning ligger nämligen oftast överväganden med tanke på organisation och effektivitet. Med angivna bakgrund anser utredningen att uttrycken ”myndighets arbetsuppgifter” och ”ledningen och fördelningen av arbetet inom myndigheten” lämpligen bör ersättas med uttrycket ”myndighets verksamhet och hur denna skall bedrivas”. De frågor som täcks av detta uttryck skulle således inte kunna bli föremål för avtal. Som utredningen tidigare har konstaterat, får avtal inte träffas som ändrar en myndighets av statsmakterna bestämda verksamhet. Utformas emellertid lagtexten på nyss angivet sätt, innebär det enligt utredningen att det i och för sig inte finns något hinder mot att avtal träffas om arbetets ledning och fördelning. Om avtal i det enskilda fallet får träffas beror av de föreliggande omständigheterna.

Utredningen kommenterar särskilt den ändring i StjL och KtjL, varigenom allmänna frågor om arbetstidens förläggning har gjorts avtalsbara. I prop. 1970: 164 (s. 18) uttalades — som jag redan har nämnt — att avtal inte får träffas om den utläggning av fastställda arbetsuppgifter som sker genom upprättande av tjänstgöringslistor c. d. Med den av utredningen ifrågasatta lagändringen skulle avtal däremot enligt utredningens bedömning få träffas om den fördelning som sker i tjänstgöringslista av den arbetstid som myndigheten finner vara erforderlig för verksamhetens bedrivande.

3.4 Rätt till annan ledighet än semester

I fråga om offentlig tjänstemans rätt till annan ledighet än semester (3 § andra stycket b StjL, 2 § andra stycket b KtjL) anför utredningen i huvudsak följande.

Frågan om de offentliga tjänstemännens förmåner under tjänstledighet regleras i allmänhet genom avtal.

Frågan om och för hur lång tid ledighet skall beviljas prövas av arbetsgivaren. Utredningen finner det inte nödvändigt att frågan i sin helhet är avtalsförbjuden. Avtal bör emellertid lika litet som andra avtal få angå myndighetens verksamhet. Slopas det nuvarande avtalsförbudet, kan frågan i och för sig regleras i någon senare paragraf i lagen. Å andra sidan synes det inte nödvändigt att frågan alls lagregleras, framhåller utredningen. Man kan ta bort avtalsförbudet i lagarna och nöja sig med en motivskrivning av innebörd att man i avtal inte får inskränka det allmännas beslutanderätt i fråga om myndighets eller inrättnings verksamhet. Utredningen stannar för sistnämnda alternativ och anser det alltså tillräckligt att frågan belyses i motiven till en ändrad lagstiftning.

4 Remissyttrandena

4.1 Principiella synpunkter

Flertalet remissinstanser instämmer i utredningens principuttalande eller lämnar detta i huvudsak utan erinran. Bland dessa instanser märks *kriminalvårdsstyrelsen, fortifikationsförvaltningen, karolinska sjukhuset, postverket, televerket, SAV, SÖ, domänverket, Svenska kommunförbundet* och *Landstingsförbundet*.

Personalorganisationerna vill gå längre än utredningen. LO ifrågasätter sålunda om inte utredningen varit alltför återhållsam när det gällt att utvidga det avtalsbara området. Ett traditionellt synsätt har enligt LO alltför mycket fått stå i vägen för en förutsättningslös bedömning av hur långt ett medinflytande kan beredas arbetstagarparten utan att detta inkräktar på de samhälleligt demokratiska beslutsfunktionerna och den offentliga verksamhetens speciella krav. Förslaget får dock anses vara ett steg i rätt riktning, även om den nya gränsdragningen mellan det avtalsbara och det avtalsförbjudna området förefaller något vag. SF understryker de anställdas berättigade krav på medinflytande samt statsmakternas antagbara behov av att i beslut om myndighets arbetsuppgifter beakta de anställdas uppfattning, kunnande och rätt till inflytande. Den begränsning som automatiskt följer av att statsmakterna och myndigheterna har rätten att besluta om myndigheternas arbetsuppgifter måste enligt SF anses ge en tillräcklig avgränsning av det avtalsförbjudna områ-

det. I bl. a. organisationsfrågor bör en obligatorisk överläggningsrätt införas. *SR* anser att i princip inga frågor skall vara undantagna från avtalsbarhet. *SACO* förutsätter att utredningen verkligen åsyftar en reell utvidgning av det avtalsbara området. En sådan förändring bör betyda att avtal skall få träffas så länge detta inte utgör ett absolut hinder för att myndighet skall kunna fullgöra sin verksamhet. Med absolut hinder menar *SACO* att verksamheten blir omöjlig att fullgöra. *TCO-S*, som anser att även de offentligt anställdas rätt till överläggningar i avtalsförbjudna frågor bör regleras i detta sammanhang, förutsätter att personalorganisationerna får medverka vid utfärdandet av erforderliga anvisningar och tillämpningsföreskrifter. *Svenska kommunalarbetsareförbundet* hävdar att utredningen borde ha prövat möjligheten att ersätta *KtjL* med de arbetsrättsliga villkor som gäller på den privata arbetsmarknaden. *Sveriges kommunaltjänstemannaförbund* anser, att de stats- och förvaltningsrättsliga intressen som kan behöva skyddas för obehörig påverkan i princip bör kunna beaktas och respekteras lika väl genom uttryckliga förbehåll i avtal som genom i lag fastställda inskränkningar. Förslaget får emellertid ses som en viktig dellösning och ett mycket betydelsefullt steg på vägen mot en mer fullständig och allmän lösning av avtalsrättens formella utformning och materiella innehåll, menar förbundet.

Några instanser motsätter sig principiellt tanken att utvidga det avtalsbara området, nämligen *ÖB*, *socialstyrelsen* och *televerket*.

4.2 Tjänsteorganisationens utformning

Av de remissinstanser som särskilt har uttalat sig om förslaget, såvitt rör inrättande eller indragning av tjänst eller tjänsteorganisationens utformning i övrigt, har det övervägande antalet godtagit utredningens inställning. Hit hör *socialstyrelsen*, som säger att bibehållande av här aktuella lagrum i oförändrad lydelse är en nödvändig förutsättning för den offentliga verksamhetens bedrivande på ett ekonomiskt och effektivt sätt. *SAV* förutsätter att lagreglerna förbjuder inte bara avtal som direkt reglerar där angivna frågor utan också avtal som indirekt skulle hindra arbetsgivaren att bestämma i dessa frågor. Till dem som delar utredningens mening hör också *televerket*, *SJ*, *sjöfartsverket*, *AMS*, *statens vattenfallsverk*, *domänverket*, *förenade fabriksverken* och de båda *kommunförbunden*.

Från personalorganisationshåll framförs krav på ökat medinflytande även när det gäller organisationsfrågor o. d. När det gäller antagande, tillsättning, uppsägning etc. av de anställda, anser *SF* att full medbestämmanderätt skall genomföras. *TCO-S* förklarar sig inte kunna godtaga utredningens uttalande att frågan om det statliga tjänstebegreppet angår den offentliga verksamheten på ett sådant sätt, att avtal därom

inte bör få träffas. Anställningsformen t. ex. är enligt TCO-S ett ämne som inte inkräktar på statens eller kommunernas rätt att bestämma om den offentliga verksamheten eller hur den skall utövas.

4.3 Myndighets arbetsuppgifter, ledningen och fördelningen av arbetet inom myndigheten

Allmänt torde kunna sägas att grundtanken i ändringsförslaget i fråga om myndighets arbetsuppgifter samt ledningen och fördelningen av myndighetens arbete har mottagits positivt, samtidigt som man på skilda håll har diskuterat lagtextens utformning och efterlyst preciseringar. Från affärsverkhåll framhålls bl. a. att en vidgad förhandlingsrätt kan leda till försämrade konkurrensförhållanden. Några myndigheter avstyrker förslaget, medan ett par andra anser att tillräckligt underlag saknas för ett ställningstagande. En del speciella problem har också berörts.

Till de positiva instanserna hör *rikspolisstyrelsen, riksförsäkringsverket, karolinska sjukhuset, statens vägverk, SAV, UKÄ, skogsstyrelsen, domänverket, förenade fabriksverken, SF* och *Sveriges kommunaltjänstemannaförbund*. SAV har sålunda ingen erinran mot den föreslagna gränsdragningen mellan avtalsbara och icke avtalsbara frågor. Men SAV förutsätter att lagtexten på vissa punkter skall tolkas på sätt som verket anger. SAV utgår bl. a. från att avtal inte skall få träffas om vilka dagar myndigheten skall bedriva sin verksamhet, vilka tider på dygnet verksamheten skall pågå, vilka arbetsuppgifter som skall utföras av viss tjänsteman, osv. Om denna tolkning inte stämmer överens med den av förhandlingsutredningen avsedda innebörden, anser SAV det värdefullt om detta kunde komma till uttryck i propositionen.

AD:s ordförande, som ingående uppehåller sig vid frågan om vad som egentligen bör inläggas i det av utredningen valda uttrycket "myndighets verksamhet och hur denna skall bedrivas", tvekar om det lämpliga i att genomföra lagändringen utan en föregående kartläggning av förslagets praktiska konsekvenser och en mera konkret redovisning härav i lagens förarbeten. Denna tvekan förstärks ytterligare av att utredningens promemoria inte innehåller några överväganden om det rättsläge som skulle uppstå om vissa men inte alla frågor om ledning och fördelning av arbetet lämnades fria för avtal. Möjligen får det uppfattas som en utgångspunkt för utredningen att det avtalsförbjudna området skulle mera konsekvent begränsas till frågor som är av betydelse för myndigheternas möjligheter att genomföra sina uppgifter, medan i varje fall frågor som kunde påstås vara neutrala från dessa synpunkter skulle kunna bli avtalsbara. Även med en sådan uttolkning står det emellertid enligt *AD:s ordförande* klart att bristen på konkretion i promemorian lämnar den i beråd som skall avgöra om en viss fråga blivit avtalsbar efter lagändringen. Det förefaller som om den offentlige arbetsgivaren

i snart sagt varje tvist om avtalsbarheten skulle kunna påstå att tvistefrågan uppvisar åtminstone någon eller några aspekter som har att göra med myndighetens möjligheter att fullgöra sin verksamhet på avsett sätt. I sammanhanget framhåller AD:s ordförande att AD är skyldig att ex officio pröva om en omtvistad bestämmelse i kollektivavtal på det offentliga området rör ett avtalsbart ämne. Varje ovisshet på denna punkt ökar uppenbarligen risken för att AD nödgas förklara ett avtal ogiltigt i omtvistat hänseende trots att parterna anser avtalet bindande, påpekar han.

Enligt SJ synes det ovedersägligt att ledningen och fördelningen av arbetet utgör ett väsentligt led i myndighetens verksamhet. Ansvaret torde inte kunna avlyftas genom hänvisning till överenskommelse med personalorganisationerna. Myndighetens uppfattning måste enligt SJ förutsättas bli bestämmande vid förhandling som förs i dessa frågor. Den föreslagna ändringen torde inte ge något ökat spelrum för myndigheten att låta ställningstagandena bli beroende av andra faktorer än de som beaktas också enligt nuvarande ordning. Upphöjer man de nuvarande överläggningarna mellan myndigheterna och organisationerna till förhandlingsfrågor, blir dessutom följderna i många fall att förhandlingen kommer att föras av SAV. Därigenom beskärs myndighetens möjlighet att påverka slutresultatet, menar SJ.

I fråga om den föreslagna lagtextens utformning m. m. menar *generaltullstyrelsen* att den föreslagna formuleringen ger ett bättre uttryck för nu rådande faktiska förhållanden. Styrelsen kan dock inte finna att förslaget innebär någon reell ändring av den nuvarande gränsdragningen mellan avtalsbara och icke avtalsbara frågor. Enligt styrelsens mening torde den föreslagna formuleringen i stort sett täcka även innebörden av den nuvarande lagtexten. Formellt öppnas kanske en viss möjlighet att träffa avtal om arbetets ledning och fördelning, men med den föreslagna generella skrivningen torde i praktiken frågor därom alltjämt falla utanför det avtalsbara området. Detta finner styrelsen naturligt, eftersom myndigheten alltjämt skall svara självständigt för sin verksamhet.

Bland organisationerna finner SR att den föreslagna utvidgningen av det avtalsbara området är utomordentligt begränsad, eftersom avtalet inte får inkräkta på myndigheternas rätt att bestämma om verksamheten och hur denna skall bedrivas. Nyheten torde i allt väsentligt endast komma att gälla ledningen och fördelningen av arbetet på ganska låg nivå. Med de erfarenheter som under åren har erhållits om arbetsgivarens benägenhet att tolka oklara skrivingar negativt för de anställda är SR mycket tveksamt till den föreslagna formuleringen. En fördel med förslaget kan enligt SR vara att myndigheterna inte behöver vara rädda för att avtala om frågor, som börjar snudda vid ledningen och fördelningen av arbetet i sådana fall där arbetsgivarparten och arbets-

tagarparten är överens om lösningen. SACO anser att det av utredningens förslag kan förefalla som om någon verklig förändring inte har varit åsyftad. Skall reformen ha något reellt innehåll, måste den innebära att inskränkningar åtminstone i viss mån sker i arbetsgivarens nu ensidiga bestämmanderätt över hur myndighets verksamhet skall bedrivas. SACO menar att det är mera adekvat att förbjuda avtal som omöjliggör verksamhetens bedrivande än avtal om hur myndighetens verksamhet skall bedrivas. TCO-S konstaterar att förslaget innebär en utvidgning av det avtalsbara området samt att man försökt att åstadkomma en klarare gränsdragning. Den gräns som eftersträvas har emellertid, även om den flyttats i en för de anställda positiv riktning, enligt TCO-S knappast blivit klarare. I fråga om SF hänvisas till vad som har anförts i avsnittet 4.1.

Ingen av personalorganisationerna ställer sig sålunda avvisande till förslaget. Genomgående vill organisationerna ha besked om att en vidgad avtalsbarhet verkligen åsyftas. Exempelvis SF understryker vikten av att det i en blivande proposition klart sägs ut att det inte skall föreligga något hinder mot avtal om arbetets ledning och fördelning, såvitt det inte berör myndigheternas arbetsuppgifter.

Åtskilliga remissinstanser pekar på riskerna för uppkommande tillämpningssvårigheter. *Kriminalvårdsstyrelsen* finner sålunda att den föreslagna bestämningen av det avtalsförbjudna området lätt kan föranleda tvekan om en konkret fråga inkräktar på detta område eller inte. Visserligen ger utredningens överväganden och det anförda exemplet en viss ledning. Svårigheter kan enligt styrelsens mening ändå uppstå, när det gäller att avgöra vad som berör myndighets av statsmakterna bestämda verksamhet eller myndighets kompetens att besluta hur verksamheten skall bedrivas. *Försvarets civilförvaltning* anser också att den föreslagna formuleringen kan medföra besvärliga gränsdragningsproblem med risk för oönsket tillämpning. Civilförvaltningen finner det därför erforderligt att i en eventuell proposition närmare riktlinjer lämnas beträffande arten och omfattningen av den utökade avtalsfriheten. Behov av tillämpningsföreskrifter föreligger också enligt ämbetsverkets mening. Liknande synpunkter har även framförts av bl. a. *socialstyrelsen*, *televerket*, *SJ*, *AD:s ordförande*, *domänverket* och *riksdagens förvaltningskontor*.

Fortifikationsförvaltningen anför att utredningens skäl för att utvidga det avtalsbara området synes något allmänt hållna. Viktiga klarlägganden saknas om förslagets konsekvenser, såsom hur det kan tänkas påverka arbetsledningens effektivitet, hur ansvaret för arbetets ledning framdeles skall anordnas, hur och i vilka former avtal om arbetets ledning och fördelning skall träffas, osv. Sådant klarläggande efterlyses också av *ÖB*, *socialstyrelsen*, *postverket*, *AD:s ordförande* och *statens vattenfallsverk*. *Sjöfartsverket* motsätter sig inte den föreslagna ändringen,

men sätter i fråga om det är lämpligt att den träder i kraft, innan man bättre kan överblicka vilka ändringar som kan behövas på avtalsbara områden.

En grupp om sju remissinstanser avstyrker utredningens förslag i förevarande del, nämligen dels *ÖB*, *socialstyrelsen*, *televerket* och *SJ*, dels — från andra utgångspunkter — *SÖ* och de bägge *kommunförbunden*. *ÖB* framhåller att förhållandena inom krigsmakten är särpräglade. Han anser därför att militära myndigheter även i fortsättningen måste ha oinskränkt rätt till ledning och fördelning av arbetet. *Socialstyrelsen* finner lagrummets nuvarande lydelse väl ägnad att vara ett stöd för den verksamhet inom bl. a. vårdområdet som styrelsen har att svara för. Den hittillsvarande ordningen, att personalorganisationernas yttrande inhämtas innan styrelsen eller underställd myndighet beslutar om t. ex. fast tjänstgöringslista, har från styrelsens utgångspunkter fungerat väl. Görs denna fråga avtalsbar, torde det medföra komplicerade situationer bl. a. på vårdområdet, där det är av största betydelse att arbetsgivarparten har det slutliga avgörandet. *Televerket* och *SJ* anför liknande synpunkter. *SJ* stryker under behovet av att fördelning av tjänstgöring och upprättande av tjänstgöringsturlistor uttryckligen hänförs till "myndighets verksamhet och hur denna skall bedrivas". *SÖ* finner att den föreslagna gränsdragningen mellan avtalsstillåtna och avtalsförbudna frågor är alltför oklar för att läggas till grund för en lagstiftning. Liknande synpunkter anförs av *Svenska kommunförbundet* och *Landstingsförbundet*. Vad gäller den reella avgränsningen av det avtalsbara området i tjänstemannalagarna instämmer kommunförbundet i utredningens uppfattning att avtalsförbud bör behållas bara i de fall där verkligt motiv härför föreligger. Med den föreslagna utformningen av avtalsförbudet hänvisas man till en bedömning från fall till fall.

Ett par remissmyndigheter tar upp särskilda problem. *Försvarets civilförvaltning* framhåller sålunda att genomförandet av programbudgetering medför att styrningen av myndigheternas verksamhet låses mer än f. n., vilket innebär en viss begränsning av möjligheterna att vidga det avtalsbara området. *Postverket* pekar på att verket genom delegering har fått det fulla ansvaret för den postala verksamheten. Detta ansvar, som innefattar skyldigheter av olika slag mot såväl ägaren-staten och kunderna-allmänheten som personalen, blir särskilt framträdande med tanke på verkets ensamrätt till brevbefordran. Denna speciella ansvarsproblematik har inte beaktats av utredningen. *Postverket* kan inte ta slutlig ställning till förslaget enbart på grundval av den framlagda promemorian.

Frågan om förslagets återverkningar på fredsplikten och på ämbetsansvaret behandlas av *AD:s ordförande*. Han crinrar sålunda om att frågor om rätten att leda och fördela arbetet för den privata arbetsmarknads del f. n. anses omfattade av fredsplikt under löpande avtals-

period, oavsett om avtalet innehåller bestämmelser därom. Av promemorian framgår inte fullt tydligt om tanken är att rättsläget efter den föreslagna lagändringen skulle bli detsamma på den offentliga arbetsmarknaden. Det torde enligt AD:s ordförande bli svårt att i praktiken arbeta med ett system där frågor, som kan anses ligga utanför den kärna av arbetets ledning och fördelning som rör myndighetens verksamhet och hur den skall bedrivas, kan uppfattas som rena intressefrågor under löpande avtalsperiod. Dessa frågor skulle då kunna bli föremål för organisationsmässiga förhandlingar även i enskilda detaljer och i sista hand leda till stridsåtgärder. Även mot denna bakgrund finner AD:s ordförande behövt med en noggrannare redovisning av förslagets sakliga innebörd. Han anmärker också på den oklarhet som enligt hans mening vidlåder förslagets återverkningar på ämbetsansvaret i dess nuvarande utformning. F. n. torde tjänstemännens genom ämbetsansvar och disciplinärt ansvar sanktionerade skyldighet att ställa sig till efterrättelse givna föreskrifter i tjänsten motsvaras av avtalsförbudet beträffande myndighets arbetsuppgifter eller ledning och fördelning av arbetet.

4.4 Rätt till annan ledighet än semester

Det övervägande antalet remissinstanser — bl. a. alla personalorganisationerna utom SR — tillstyrker ändringsförslaget i fråga om rätten till annan ledighet än semester eller lämnar förslaget utan erinran. Bland de positiva instanserna finns exempelvis SACO, som finner det särskilt värdefullt att genom förslaget frågor om rätt till tjänstledighet för t. ex. fortbildning och vidareutbildning görs avtalsbara. Sveriges kommunaltjänstemannaförbund tillstyrker förslaget även i denna del såsom ett betydelsefullt steg på vägen mot en mera allmän lösning av avtalsrättens utformning och materiella innehåll.

Några remissinstanser diskuterar förslagets innebörd. SAV förutsätter att avtal om rätt till ledighet är ogiltigt inte bara om det inkräktar på statens rätt att bestämma om myndighetens verksamhet utan också om det i annat hänseende inkräktar på arbetsgivarens beslutanderätt enligt 3 § StjL eller 2 § KtjL. AD:s ordförande finner förslaget oklart. Av promemorian framgår inte om i avtalsförbudet rörande ”myndighets verksamhet och hur denna skall bedrivas” ligger att avtal i varje fall inte skall få träffas av sådan innebörd, att arbetsgivaren fräntas rätten att i det enskilda fallet avgöra om tjänsteman skall få ledighet. Det synes alltid kunna påstås vara en angelägenhet som angår rätta bedrivandet av verksamheten, huruvida ledighet kan beredas en tjänsteman i enlighet med hans önskemål i det enskilda fallet. AD:s ordförande efterlyser preciseringar och exemplifieringar av den föreslagna lagändringens innebörd. SR ifrågasätter om inte uttrycket ”myndighets verksamhet och hur denna skall bedrivas” slår bort möjligheten till avtal om annan ledighet

än semester. SR finner det därför tveksamt om förslaget innebär någon ändring i sak. Denna tvekan delas av ytterligare några instanser.

Ett par myndigheter anlägger lagtekniska aspekter. *Televerket* pekar på att det av bestämmelser i lag följer att rätten till tjänstledighet i många fall är ovillkorlig redan i nuläget, t. ex. för värnpliktstjänstgöring eller barnsbörd. Enligt televerkets åsikt bör det i klarhetens intresse framgå av lagtexten i vilka fall avtalsförbud föreligger. Att ersätta ett sådant stadgande med ett allmänt motivuttalande finner televerket otillfredsställande. *Sjöfartsverket* framhåller att från den anställdes synpunkt både en lagbestämmelse och ett motivuttalande torde betraktas såsom en föreskrift vilken arbetsgivaren ensidigt har att tolka och tillämpa. Verket ifrågasätter därför om inte en lagändring bör få anstå, tills man kan överblicka konsekvenserna av en avtalsreglering på området. *Skogsstyrelsen* finner det principiellt otillfredsställande att helt operera bort regleringen i lagtexten och bara ha motiv att tillgå, när ändå en viss avgränsning åsyftas.

En grupp om sju remissinstanser avstyrker förslaget, nämligen *ÖB*, *socialstyrelsen*, *post- och televerken*, *generaltullstyrelsen* samt *kommunförbunden*. *ÖB* anser sålunda att de militära myndigheterna också i fortsättningen måste ha oinskränkt rätt att bestämma om annan ledighet än semester. *Socialstyrelsen* har svårt att tänka sig att det t. ex. inom vårdområdet eller undervisningsväsendet kan träffas avtal som inskränker arbetsgivarens beslutanderätt i dessa frågor utan att myndighetens verksamhet direkt påverkas. Därför synes det styrelsen ofrånkomligt att myndigheterna har möjlighet att disponera personalresurserna utan de inskränkningar som förslaget skulle innebära. Utredningen har dessutom gått förbi de ekonomiska konsekvenserna av förslaget, framhåller styrelsen. *Postverket* finner att det inte föreligger tillräckliga skäl att ändra lagstiftningen. Verket hänvisar till de interna föreskrifter som efter samråd med personalorganisationerna har utfärdats i anslutning till cirkuläret om tjänstledighet med C-avdrag, m. m. Även om den föreslagna ändringen skulle genomföras, anser *televerket* att ovillkorlig rätt till ledighet enligt avtal bara skulle kunna avse värnpliktstjänstgöring, barnsbörd, sjukdom, offentligt uppdrag e. d. *Generaltullstyrelsen* stryker under att behov av annan ledighet än semester i många fall uppkommer av orsaker som inte kan förutses. Enligt styrelsens uppfattning måste frågan om och i vad mån tjänstledighet skall beviljas bedömas allt efter omständigheterna. Arbetssituationen, personaltillgången och möjligheterna att skaffa ersättare får därvid vägas mot tyngden av de framförda skälen för ledighet. Frågan om annan ledighet än semester bör därför enligt styrelsen avgöras av myndigheten ensam. *Svenska kommunförbundet* — till vars uppfattning *Landstingsförbundet* i sak ansluter sig — finner förslaget tämligen meningslöst, eftersom

man aldrig på förhand kan veta om sådant avtal kommer att påverka myndighetens verksamhet eller inte. Huruvida avtalet är tillåtet eller inte visar sig enligt förbundet först när det skall tillämpas.

5 Reformarbetet på närliggande områden m. m.

5.1 Ämbetsansvarskommittén (Ju 1967: 63)

Enligt den ordning som gällde före 1965 års förhandlingsrättsreform ansågs kollektivavtal inte kunna slutas för tjänstemän med ämbetsansvar, i varje fall inte i fråga om sådana tjänstemäns skyldigheter i tjänsten och om deras antagande och entledigande (jfr avsnitt 2.1). I förarbetena till tjänstemannalagstiftningen anslöt sig föredragande departementschefen till den uppfattningen att ämbetsansvaret måste tilläggas arbetsrättslig betydelse i så måtto att avtal inte kunde få slutas om åligganden i tjänsten för tjänsteman med ämbetsansvar. Däremot ansågs ämbetsansvaret inte hindra att frågor om antagande eller entledigande reglerades i avtal (prop. 1965: 60 s. 104). Att ett förbud mot avtal också i dessa frågor togs in i StjL och KtjL berodde således inte på ämbetsansvaret utan motiverades av andra skäl. Departementschefen anförde i denna fråga att allmänna intressen talade för att frågor om antagande och entledigande av statstjänstemän även i fortsättningen reglerades i offentligrättslig ordning (prop. 1965: 60 s. 118, jfr även prop. 1964: 140 s. 98).

Vad gäller synsättet att ämbetsansvaret utgör ett hinder för avtalsfrihet i fråga om tjänsteåligganden har ämbetsansvarskommittén hävdat (SOU 1969: 20 s. 28) att det ger intryck av en teoretisk konstruktion som inte nödvändigtvis motsvaras av ett faktiskt behov. Ämbetsansvaret som sådant torde inte hindra avtalsfriheten. Det är enligt kommittén i stället intresset av att all tjänsteutövning skall uppfylla vad tjänstens bästa fordrar som anses böra utesluta avtalsfriheten. Ämbetsansvaret spelar bara rollen att trygga nämnda intresse.

I sitt betänkande Ämbetsansvaret II (SOU 1972: 1) föreslår ämbetsansvarskommittén att ämbetsansvaret skall ersättas med ett nytt sanktionssystem. En målsättning för kommitténs arbete har varit att söka åstadkomma ett för all offentlig verksamhet enhetligt system, där som motiv för bestämmelserna om ämbetsansvar uppställs medborgarnas intresse av att offentliga funktioner utan ovidkommande hänsyn fullgörs på ett riktigt sätt. En annan utgångspunkt har varit att bryta det samband som finns mellan rådande ansvarsregler och förbudet för stora funktionärsgupper att träffa avtal om sina tjänsteåligganden. Ämbetsansvaret har ju utgjort bakgrund till reglerna i StjL och KtjL om avtalsförbud. Kommittén föreslår nu ett sanktionssystem som kan tillämpas inom alla delar av det offentliga anställningsförhållandet, oberoende

av om förekommande tjänsteförescelser begås inom det f. n. avtalsförbudna eller det avtalsfria området, och oberoende av eventuella förändringar av gränserna mellan dessa områden. I samband med att ämbetsansvaret ersätts av ett nytt sanktionssystem föreslås också att de av ämbetsansvaret betingade reglerna i tjänstemannalagstiftningen om absoluta avtalsförbud ersätts av regler enligt vilka hela det offentliga anställningsförhållandet skall ses som avtalsgrundat, låt vara att avtalsbestämmelser som inskränker arbetsgivarens ensamma bestämmanderätt, främst rörande tjänsteåligganden, i motsvarande mån skall anses ogiltiga. Med en sådan privaträttslig grundsyn på det offentliga anställningsförhållandet — motsvarande den som har anlagts inom andra rättsområden där avtalsinnehållet ansetts böra styras av lag — blir enligt kommittén varje tjänsteföreseelse att se som ett avtalsbrott. Och för dessa avtalsbrott synes, liksom för avtalsbrott inom privata anställningsförhållanden, i första hand böra tillämpas de sanktionsmedel som privaträtten erbjuder. I vissa fall bör dessa dock enligt kommittén kompletteras med ett straffrättsligt ansvar. Kommittén har härvid ansett straffansvaret böra koncentreras till centrala områden av offentlig verksamhet och då främst ta sikte på oriktig utövning av offentlig myndighet. Enligt kommitténs förslag kommer det straffbara området att omfatta missbruk av offentlig myndighet samt mutbrott och brott mot tystnadsplikt. Straffansvar för vanliga tjänstefel föreslås således avskaffat. Detta innebär givetvis inte att de ej längre kriminaliserade tjänsteföreseelserna skall lämnas obeivrade. Kommittén föreslår i stället att här skall gälla ett utomstraffrättsligt ansvar av i huvudsak samma natur som det vilket förekommer i privattjänst. I ett förslag till lag om disciplinansvar i offentlig tjänst har kommittén till personkretsen för detta ansvar hänfört tjänstemän och andra arbetstagare hos staten eller hos kommun samt åtskilliga uppdragstagare med relativt fast anknytning till staten eller till kommun. Det anförda innebär emellertid inte att disciplinlagen skall bli tvingande för alla de personkategorier som omfattas av lagen. Kommittén föreslår att avtalsfrihet i princip skall råda för de arbetstagargrupper som redan f. n. har sådan frihet, såsom t. ex. kommunaltjänstemän i egentlig mening och arbetstagare utan tjänstemannaanställning hos staten eller hos kommun.

Regler om avsked i fall av grova tjänsteföreseelser torde inte komma att saknas i tjänsteavtalen, anför kommittén. Beträffande mindre allvarliga tjänsteföreseelser föreslår kommittén däremot att lagens bestämmelser om lindrigare disciplinpåföljder skall gälla där inte tjänsteavtalet innehåller bestämmelser om andra sådana påföljder. Ett villkor för avtalsfriheten är således att avtal verkligen träffas om reella påföljder vid sidan av avsked.

Förslag till lagstiftning på grundval av kommitténs betänkande torde komma att lämnas i proposition till 1974 års riksdag (jfr prop. 1973: 90 s. 391).

5.2 Delegationen (Fi 1970: 67) för förvaltningsdemokrati

Delegationen för förvaltningsdemokrati (DEFF) skall enligt sina direktiv bl. a. undersöka om de statsanställdas inflytande på verksamheten inom den egna myndigheten kan ökas. I en rapport den 13 november 1972, nr 4, som har getts in till finansdepartementet, har DEFF lagt fram förslag om en försöksverksamhet som avses ge de anställda medbestämmanderätt i en del frågor.

Enligt DEFF:s förslag skall medbestämmanderätten utövas genom nyinrättade kollegiala beslutsorgan, varav ett kallas företagsnämnd. Dessa beslutsorgan (beslutsnämnder) skall ingå i myndighetens organisation. De föreslås ta över beslutsbefogenheten i vissa personalfrågor som f. n. i allmänhet avgörs av en enda tjänsteman. Sålunda skall den nya företagsnämnden i stället för verkschefen besluta om handlingslinjer för den praktiska tillämpningen av den personalpolitik som verksstyrelsen har fastställt, t. ex. när det gäller planeringen av rekrytering och utbildning. Nämnden skall enligt förslaget också besluta i sådana verkschefsärenden som rör frågan vilka personaladministrativa metoder och system som skall användas inom myndigheten exempelvis för personalplanering, introduktion, information, rekrytering, urval, anställning, meritvärdering och tester. Vidare föreslås att den nya företagsnämnden alltid skall få yttra sig i styrelseärenden om myndighetens organisation, arbetsordning och personalpolitik. Den nya företagsnämnden skall slutligen ta över de uppgifter som åvilar företagsnämnd enligt nu gällande reglering. De andra beslutsorganen skall enligt förslaget ges beslutanderätt i vissa ärenden under verkschefs nivå, t. ex. frågor om anställning och befordran, omplacering, entledigande, urval till utbildning samt personalvård och arbetsmiljö.

DEFF föreslår att de nyinrättade beslutsorganen skall bestå av dels den tjänsteman som f. n. avgör ärendena i fråga, dels ett antal andra företrädare för verksledningen, dels ett antal företrädare för personalen. Enligt förslaget skall personalrepresentanterna utses för viss mandatperiod av de fackliga organisationer som företräder de anställda vid myndigheten. Samtliga ledamöter i beslutsorganen skall utses bland dessa anställda. Ledamöterna handlar under ämbetsansvar. Förvaltningsrättsligt föreligger det enligt DEFF inte någon skillnad mellan dem. En personalrepresentant är således "i denna sin beslutsfunktion jämställd med varje annan befattningshavare under ämbetsutövning".

DEFF:s förslag prövas f. n. vid försöksverksamhet hos vissa myndigheter. I avvaktan på resultatet av dessa försök har jag ännu inte tagit slutlig ställning till förslaget.

5.3 Förslaget till lag om ändring i arbetarskyddslagen (prop. 1973: 130)

Kungl. Maj:t har i prop. 1973: 130 föreslagit en rad åtgärder för att skapa en bättre arbetsmiljö och tillförsäkra de anställda ett ökat inflytande över dessa frågor på den egna arbetsplatsen.

Bl. a. föreslås skyddsombuden få ökade befogenheter, såsom rätt att ta del i planering av arbetslokaler, maskiner och andra arbetsanordningar samt arbetsmetoder. Skyddsombud skall också få ta del av alla handlingar och upplysningar i företaget som är av betydelse för hans verksamhet. Vidare får skyddsombud bestämma att visst arbete skall avbrytas i avvaktan på ställningstagande från yrkesinspektionen om arbetet innebär en omedelbar och allvarlig fara för arbetstagares liv eller hälsa. Förslaget ger skyddsombudet rätt till erforderlig ledighet med lön för att fullgöra sina arbetsuppgifter. Det innehåller vidare bestämmelser som ger skyddsombud rätt till utbildning och som säkrar hans anställningstrygghet. Enligt förslaget skall skyddskommitté bli obligatorisk på större arbetsplatser för att bl. a. delta i planering av nya eller ändrade arbetslokaler, arbetsmetoder e. d.

Detta förslag behandlas f. n. i riksdagen.

5.4 Arbetsrättskommittén (In 1971: 03)

5.4.1 Arbetsrättskommittén skall enligt sina direktiv göra en allmän översyn av arbetsfredslagstiftningen. Uppdraget bör enligt direktiven i princip avse även de offentligt anställda. Översynen skall sikta på en förhandlingsrätt som i princip bör vara så vidsträckt att förhandlingar kan inledas i alla frågor på olika beslutsnivåer som det är angeläget för de anställda att få inflytande på. En ny lagstiftning bör enligt direktiven utgå från att frågor som hör till arbetsledningsrätten bör regleras i kollektivavtal. Kommittén skall även ta upp frågan om arbetsgivarens disciplinära befogenheter. Slutligen skall kommittén pröva om och i så fall i vilken utsträckning det med hänsyn till de politiska organens beslutsbefogenheter och därå grundad myndighetsutövning kan behövas särskilda inskränkningar i medinflytandet för de offentligt anställda.

5.4.2 Flera remissinstanser — däribland LO — pekar i sina yttranden över förhandlingsutredningens förevarande förslag på det nära sambandet mellan arbetsrättskommitténs och utredningens arbete. Detta föranledde mig att i prop. 1972: 1 (bilaga 2 s. 14) uttala att prövning av förhandlingsutredningens förslag borde ske först sedan arbetsrättskommittén bearbetat frågan i samråd med utredningen.

De statsanställdas huvudorganisationer har därefter vid flera tillfällen framhållit det angelägna i att den av förhandlingsutredningen behandlade frågan bringas till snabbast möjliga lösning, dvs. utan att resultatet av arbetsrättskommitténs omfattande arbete avvaktas. I remiss

den 23 maj 1973 anmodades därför kommittén att yttra sig över frågan om en reform i linje med utredningens förslag kunde anses menligt föregripa kommitténs fortsatta arbete.

I yttrande den 24 maj 1973 anför arbetsrättskommittén följande.

Förhandlingsutredningens förslag har det begränsade syftet att skapa avtalsfrihet endast på vissa smärre områden, där sådan frihet redan råder för den privata arbetsmarknadens del. En nu genomförd reform av åsyftad art kan inte anses menligt föregripa arbetsrättskommitténs fortsatta arbete. I stället ter sig en reform i riktning mot avtalsfrihet angelägen. Arbetsrättskommittén måste dock hålla öppet, att en slutlig lösning av frågan över huvud om förhandlingsrätt och avtalsfrihet på den offentliga sektorn kan komma att kräva en annan utformning av hörande lagstiftning än den som föreslagits av förhandlingsutredningen.

5.4.3 I skrivelse till mig den 1 november 1973 anför arbetsrättskommittén:

I samband med det pågående arbetet i finansdepartementet med att utforma en proposition med förslag till vissa ändringar i reglerna om avtalsförbud i tjänstemannalagstiftningen har samråd ägt rum även mellan kommitténs sekretariat och rättssekretariatet i departementet. Härvid har inom kommittén diskuterats olika lösningar på grundval av en av kommitténs sekretariat upprättad promemoria.

Med skrivelsen har nämnda promemoria överlämnats. I promemorian anläggs bl. a. följande synpunkter.

När det gäller tjänstemannalagstiftningen, synes den f. n. använda metoden att räkna upp vissa ämnen såsom avtalsförbudna inte ändamålsenlig, om syftet är att ej hänföra mer till det förbudna området än vad som av politiska skäl bör ligga utanför avtal. Skall detta syfte uppnås, synes man böra söka lösningen, inte i förbudsregler som isolerat tar sikte på vissa ämnen, personkretsar, organ eller verksamhetsområden utan i regler som mera direkt riktar in sig på de intressen de är avsedda att skydda och som således i princip endast hindrar sådana avtal, vilka träder dessa intressen för när.

Avtalsfriheten bör vika för vissa grundläggande demokratiska principer, såsom den om medborgarnas rätt till inflytande på de politiska besluten och den om de politiska organens handlingsfrihet. Ett upprätthållande av dessa principer innebär till en början, att det inte kan tillåtas de offentliga funktionärerna att genom avtal vinna inflytande över de politiska beslut som fattas av regeringen eller riksdagen eller bådadera eller av de folkvalda församlingarna i övrigt, främst landsting och fullmäktige i kommuner. Det är sålunda givet, att varje avtal om inflytande över de politiska beslutens tillkomst måste drabbas av ogiltighet, liksom varje avtal vilket står i strid mot ett politiskt beslut som — exempelvis i form av författning — reglerar vilken offentlig verksamhet som skall bedrivas. Ogiltighet av den senare typen bör i princip medföra ogiltighet också av avtal som omöjliggör verkställigheten av de politiska verksamhetsbesluten.

Sålunda synes avtal inte böra tillåtas som inkräktar på de politiska organens rätt att bestämma vilken offentlig verksamhet det allmänna skall utöva. Denna ståndpunkt gör sig gällande även då de politiska

organen delegerat ifrågavarande beslutsrätt på offentlig myndighet. En lagregel härom synes kunna formuleras såsom ett förbud att i avtal stadga inskränkning i rätt för staten, kommun etc. att besluta om myndighets verksamhet. I en sådan regel ligger också ett skydd för det intresse som verksamheten är avsedd att tillgodose. Varje politiskt beslut om att viss verksamhet skall bedrivas har helt naturligt en viss målsättning för verksamheten: denna verksamhet avser att tillgodose något visst intresse, som i princip ligger utanför arbetsgivar-arbets-tagarförhållandet. Denna målsättning eller detta intresse ställer uppenbarligen krav på viss form — låt vara inom vida ramar — för verksamhetens bedrivande. Överskrides dessa ramar har också den verksamhet omöjliggjorts som avser att tillgodose nyssnämnda intresse. Det är tydligt att ett sådant överskridande — exempelvis i form av avtal rörande viss art av arbetsledning eller arbetsfördelning — innebär ett angrepp på den ovan förutsatta rätten för det allmänna att oberoende av avtal besluta om vilken offentlig verksamhet som skall bedrivas.

I den mån ett avtal inte ger sig i kast med att uttryckligen reglera den offentliga verksamhetens art, synes det allmännas möjlighet att fritt bestämma häröver kunna avtalsvägen i första hand påverkas av avtal rörande arbetets ledning och fördelning. I denna del kan ifrågasättas om inte ogiltighet bör drabba avtal som försvårar det ändamålsenliga fullgörandet av viss verksamhet. Betydelsen av en sådan ogiltighetsregel blir tydligen helt beroende av vilka omständigheter som skall få åberopas såsom försvärande. Härvidlag reser sig helt naturligt frågan om kostnadsskäl skall kunna grunda ogiltighet. Skulle emellertid mot ett av arbetstagsidans framlagt avtalsförslag om viss arbetsmetod, arbetsfördelning, arbetstidsförläggning e. d. kunna invändas att förslaget vållar det allmänna ökad kostnad, skulle tydligen avtalsfriheten i sådana frågor i stor utsträckning bli illusorisk (jfr exempelvis det fall att arbetstagsidans begär en arbetstidsförläggning som kräver utökning av antalet arbetstagare för viss arbetsuppgift). Ogiltighetsinvändningar synes i stället böra avse de fall, där avtalets materiella innehåll i sig hindrar att denna verksamhet bedrivs så att det intresse verksamheten är avsedd att tillgodose också blir tryggt. (Om i det nyss anförda exemplet avtalet dessutom innehåller regler som omöjliggör för arbetsgivaren att utöka antalet arbetstagare, kan givetvis ogiltighet inträda.) Dessa ogiltighetsfall täcks emellertid av den tidigare angivna huvudregeln om förbud att i avtal stadga inskränkning i rätt för det allmänna att besluta om myndighets verksamhet.

Den tänkta huvudregeln innebär således ogiltighet såväl av uttryckliga avtalsbestämmelser om den offentliga verksamhetens art som av sådana avtalsbestämmelser, vilka ej gör det möjligt att driva den offentliga verksamheten på ett sätt som tillgodoser de intressen verksamheten är avsedd att trygga. Med denna innebörd kan regeln sägas bygga på och utgöra en vidareutveckling av förhandlingsutredningens förslag.

Bedömningen av ogiltighetsfrågan synes inte böra vara förbehållen ena parten utan kunna överlämnas till ett från parterna fristående organ. Och vidare bör helt naturligt bedömningen kunna göras av detta organ på förhand: vid oenighet mellan parterna vid förhandlingsbordet bör part kunna genom fastställsetalan få klarlagt om viss yrkad avtalsklausul också är fri för avtal. Det krav på olika processmöjligheter som ligger i det nu anförda, fordrar inga särskilda regler om prövningen

lägges på AD; redan rådande ordning erbjuder erforderliga möjligheter till nu avsedd fastställsetalan, vad avser ett yrkat men ännu ej träffat avtal eventuellt i form av talan rörande förhandlingsrättens omfattning.

Såsom här ovan antagits i fråga om arbetets ledning och fördelning synes även villkor rörande ledighet i princip böra vara avtalsfria. En gräns för avtalsfriheten synes böra uppställas endast då denna frihet inkräktar på kravet att de i politisk ordning fattade besluten om viss offentlig verksamhet kan verkställas på ett sätt som tillgodoser det intresse verksamheten är avsedd att trygga. Denna gräns synes kunna dras med samma ogiltighetsregel som den vilken ovan antagits böra gälla villkor om arbetets ledning och fördelning.

6 Föredraganden

6.1 Principiella synpunkter

Enligt nu gällande ordning regleras förhållandet mellan staten och dess tjänstemän dels i avtal, främst kollektivavtal, dels i lag och annan författning (jfr 2.3). I 3 § första stycket StjL slås fast att i anställningsförhållande varå lagen är tillämplig gäller vad som är bestämt i avtal. Rätten att förhandla och träffa avtal om anställningsförhållande har emellertid begränsats genom bestämmelser i 3 § andra stycket. Enligt dessa får avtal inte träffas om inrättande eller indragning av tjänst eller tjänsteorganisationens utformning i övrigt (andra stycket a). Inte heller fråga om myndighets arbetsuppgifter, ledningen och fördelningen av arbetet inom myndigheten eller rätt till annan ledighet än semester får regleras i avtal (andra stycket b). Avtalsförbud råder också i fråga om vissa andra anställningsvillkor m. m. (andra stycket c). Enligt 3 § tredje stycket StjL är avtal utan verkan i den del det har träffats i strid mot bestämmelserna i andra stycket.

För tjänstemän hos kommuner och en del icke-statliga allmänna inrättningar gäller enligt 2 § KtjL bestämmelser som i huvudsak svarar mot 3 § StjL.

Till det avtalsbara området hör främst frågor som rör det ekonomiska mellanhavandet mellan den offentlige arbetsgivaren och tjänstemannen (jfr s. 9). Som nämnts regleras dessa frågor främst i kollektivavtal mellan staten, resp. kommuner, landsting m. fl., och de anställdas huvudorganisationer.

Avtalsförbudet enligt 3 § andra stycket StjL och 2 § andra stycket KtjL innebär att de offentliga tjänstemännen och deras organisationer varken får förhandla eller träffa kollektivavtal eller individuella avtal i angivna frågor. Samtliga dessa frågor är således förbehållna offentlig-rättslig reglering antingen i lag eller annan författning eller också som föreskrift eller annat beslut.

Det bör emellertid framhållas att de anställdas organisationer har möjlighet att påverka den allmänna regleringen av de frågor som till-

hör det avtalsförbudna området och som rör anställnings- eller arbetsvillkor. Myndigheterna bör nämligen i sådana ärenden av vikt tillmötesgå önskemål från organisationerna om att få framföra synpunkter (prop. 1965: 60 s. 122). Fortlöpande kontakter mellan myndigheterna och de anställda äger också rum inom företagsnämnderna.

Av det nu anförda liksom av de under avsnitt 2.3 anförda exemplen på frågor som faller under avtalsförbudet framgår att 3 § StjL och 2 § KtjL förbjuder avtal inte bara i frågor som angår själva anställningsförhållandet utan också i frågor som strängt taget inte är att hänföra till detta, däribland frågor om tjänsteorganisationens utformning.

Förhandlingsutredningen, som har i uppdrag att se över förhandlingsrättssystemet, har i en promemoria (Ds Fi 1971: 10) uttalat att en reglering bör bygga på principen att de offentligt anställda och deras organisationer bör få påverka sina anställnings- eller arbetsvillkor genom avtal, bara man inte därigenom inkräktar på statens eller kommunernas rätt att bestämma om den offentliga verksamheten eller hur den skall utövas. Bakom denna uppfattning ligger följande överväganden. Enligt regeringsformen (RF) beslutar medborgarna genom sina representanter i riksdagen om rikets angelägenheter. Kungl. Maj:t med underställda myndigheter fungerar i sådana fall som styrande och verkställande organ inom statsförvaltningen. I andra fall åvilar det, enligt RF, Kungl. Maj:t eller myndigheterna att utforma statsmakternas beslut. Beslut som tillkommer i denna ordning kan uppenbarligen inte få ges ett annat innehåll till följd av förhandlingar mellan de anställdas organisationer och staten eller kommun i egenskap av arbetsgivare. Av dessa skäl är det alltså enligt utredningen ofrånkomligt med en begränsning av de offentliga tjänstemännens möjligheter att genom avtal påverka sina anställnings- eller arbetsvillkor.

Flertalet remissinstanser delar utredningens principinställning eller lämnar den i huvudsak utan erinran. De flesta av dem efterlyser dock en klarare gränsdragning mellan det avtalsfria och det avtalsförbudna området. TCO-S menar att det avtalsförbudna området även enligt utredningsförslaget blir alltför vidsträckt och framhåller i likhet med SF nödvändigheten av att de anställda ges större möjlighet att i avtal reglera sina anställningsvillkor. Härvid har de båda organisationerna godtagit utredningens uppfattning, enligt vilken avtal inte får träffas som rubbar den av de politiska organen fastlagda verksamheten. SR anser att i princip inga frågor bör undantas från avtalsbarhet. SACO hävdar att avtalsförbudet bör upprätthållas bara i fall där ett avtal skulle omöjliggöra myndigheternas verksamhet. Och enligt kommunaltjänstemannaförbundet bör de stats- och förvaltningsrättsliga intressen som kan behöva skyddas för obehörig påverkan kunna beaktas och respekteras lika väl genom uttryckliga förbehåll i avtal som genom förbud att sluta avtal.

För egen del vill jag anlägga följande allmänna synpunkter.

Bakom utredningens principuttalande ligger en intresseavvägning, där de anställdas anspråk på medbestämmanderätt i fråga om sina arbetsförhållanden har ställts mot de allmänna kraven på den offentliga tjänsteutövningen. Jag delar förhandlingsutredningens allmänna synsätt. Avtal skall således kunna träffas i alla frågor som — utan att de inverkar på tjänstorganisationens utformning eller på verksamhetens inriktning eller omfattning — får betydelse för anställningsförhållandet. Denna inställning får bilda utgångspunkt för mitt närmare ställningstagande i det följande. I sammanhanget erinrar jag än en gång om det arbete som pågår för att finna lämpliga former för personalens inflytande på olika nivåer inom myndigheterna (jfr s. 24). Reformen får ses mot den bakgrunden att avtalsparterna på den offentliga sektorn är ense om uppfattningen att en rationell och effektiv förvaltningsorganisation är i parternas intresse.

Jag bortser här och i det följande från 3 § andra stycket c StjL, 2 § andra stycket c KtjL och de bestämmelser som där avses. Anförda lag- och författningsrum omfattas ju inte av förhandlingsutredningens förslag.

I de närmast följande avsnitten kommer jag att särskilt behandla frågorna om tjänstorganisationens utformning (6.2), om myndighets arbetsuppgifter samt ledningen och fördelningen av arbetet inom myndigheten (6.3) och om rätt till annan ledighet än semester (6.4).

6.2 Tjänstorganisationens utformning

Förhandlingsutredningens förslag går bl. a. ut på att avtal inte bör få träffas i frågor om inrättande eller indragning av tjänst eller tjänstorganisationens utformning i övrigt (3.2). Bestämmelsen i 3 § andra stycket a StjL liksom motsvarande bestämmelse i KtjL bör därför enligt utredningen behållas i oförändrat skick.

Det övervägande antalet remissinstanser lämnar vad utredningen sålunda anför utan erinran.

Den slutliga utformningen av dessa bestämmelser synes böra övervägas i det vidare perspektiv rörande avtalsfrihetens utformning över huvud inom den offentliga sektorn som arbetsrättskommittén har att anlägga. Jag har därför inte funnit anledning att föreslå någon lagändring i denna del.

I detta sammanhang har från personalhåll förts fram önskemål om en lagreglering av rätten till överläggnings. Det finns enligt min mening inte skäl att nu frångå vad som uttalades härom i prop. 1965: 60 (s. 121; jfr även s. 11 ovan). Någon lagreglering bör därför inte genomföras. Det kan anmärkas att överläggningar i praktiken har förekommit i en omfattning som i allmänhet torde få anses väl motsvara ställda krav.

6.3 Myndighets arbetsuppgifter, ledningen och fördelningen av arbetet inom myndigheten

I fråga om myndighets arbetsuppgifter och ledningen och fördelningen av arbetet inom myndigheten anför förhandlingsutredningen som nämnts bl. a. att utformningen av myndigheternas verksamhet bestäms både av de arbetsuppgifter som myndigheten får sig tilldelade och av de beslut som verksledningen och arbetsledningen på lägre nivå träffar om arbetets utförande. Utredningen pekar vidare på att varje fördelning av arbete innefattar ett större eller mindre mått av arbetsledning. Mot denna bakgrund lägger utredningen fram ett förslag till lagändring som går ut på att något hinder i och för sig inte längre skall behöva möta mot avtal om arbetets ledning och fördelning. Detta syfte nås enligt utredningen om avtalsförbudet i förevarande del bestäms att avse "myndighets verksamhet och hur denna skall bedrivas". Utredningen gör dock det förbehållet att frågan huruvida avtal i det enskilda fallet får träffas blir beroende av de föreliggande omständigheterna.

Under remissbehandlingen har efterlysts en noggrannare precisering av förslagets sakliga innebörd, så att inte tolkningssvårigheter behöver uppstå i tillämpningen. SF menar att det med förhandlingsutredningens förslag inte längre bör finnas något hinder mot avtal om arbetets ledning och fördelning. Detta bör enligt SF komma till uttryck i propositionen. Den begränsning som automatiskt följer av att riksdag, regering eller myndighet har rätten att besluta om myndigheternas arbetsuppgifter finner SF tillräcklig. TCO-S redovisar en liknande uppfattning. SACO föreslår att avtalsförbudet skall utformas så, att det bara gäller avtal som omöjliggör verksamhetens bedrivande. En myndighet, SJ, hävdar att arbetets ledning och fördelning utgör ett så väsentligt led i myndighetens verksamhet till fullgörande av dess åligganden enligt lag och författning, att ansvaret härför inte torde avlyftas genom ett kollektivavtal. Flera andra myndigheter ställer sig tveksamma till förslagets konsekvenser. Kommunförbunden menar att man genom den föreslagna utformningen hänvisas till en bedömning från fall till fall.

För egen del får jag anföra följande.

Det i de båda tjänstemannalagarna inskrivna avtalsförbudet ter sig numera som alltför långtgående, när det gäller arbetets ledning och fördelning. Jag är därför ense med förhandlingsutredningen om det önskvärda i en lagändring på förevarande punkt i syfte att så långt som möjligt göra arbetsledningsfrågor avtalsstillåtna. Det är därvid särskilt angeläget att frågor som nära rör den enskilde arbetstagaren i hans arbete görs avtalsbara i ökad utsträckning.

Å andra sidan bör avtal lika litet som nu kunna träffas, om det strider mot eller annars innebär avsteg från vad som beslutas om viss

verksamhet. I den mån verksamheten har fastlagts genom beslut av statsmakterna, är myndigheterna givetvis skyldiga att åtylta beslutet. Därtill kommer de beslut om verksamheten som myndigheterna själva meddelar. Undantag från avtalsbarheten måste alltså göras i fråga om sådana arbetsledningsbeslut som utgör en nödvändig förutsättning för att verksamheten skall kunna bedrivas på sådant sätt, att det avsedda resultatet kan uppnås. Det område inom vilket kollektivavtal inte bör få träffas måste med andra ord — med anknytning till en av AD:s ordförande använd formulering — mera strikt än f. n. begränsas till sådana frågor som verkligen har betydelse för utformningen och inriktningen av myndigheternas verksamhet.

I enlighet med det anförda bör bara sådana avtalsbestämmelser om arbetsledning, vilka inte gör det möjligt att driva den offentliga verksamheten på ett sätt som tillgodoser de intressen som verksamheten är avsedd att trygga, i fortsättningen vara otillåtna.

Till belysning av det nu sagda kan anföras statsmakternas beslut att uppdraga åt postverket att ha hand om den allmänna poströrelsen. Enligt sin instruktion (1969: 736) får postverket därvid bl. a. inrätta och indraga postanstalter, anordna postförbindelser samt bestämma i vilken utsträckning och under vilka former postutdelningen skall äga rum. I den mån ett sådant beslut kräver detaljföreskrifter, såsom om brevbäringsfrekvens, får verkställigheten av beslutet inte omöjliggöras genom en inskränkande avtalsbestämmelse. Annars skulle ett avtalsförbud i fråga om myndighets arbetsuppgifter eller verksamhet kunna bli illusoriskt. Lagändringen bör enligt min mening gå ut på att förbjuda en avtalsklausul som medför exempelvis att beslutad postdistribution på viss eller vissa tider under någon bestämd veckodag eller i något visst distrikt inte går att genomföra. Detta skulle vara fallet t. ex. om avtalet får till följd att brevbärare eller ersättare för dem inte finns disponibla i den utsträckning som krävs för verksamhetens behöriga gång.

Enligt förhandlingsutredningens förslag skulle förut nämnda syfte att göra arbetsledningsfrågorna i och för sig avtalsbara uppnås, om uttrycken "myndighets arbetsuppgifter" samt "ledningen och fördelningen av arbetet inom myndigheten" i 3 § andra stycket b StjL ersattes med uttrycket "myndighets verksamhet och hur denna skall bedrivas". Motsvarande ändring skulle enligt förslaget göras i 2 § andra stycket b KtjL.

För att rätt förstå den närmare innebörden av utredningsförslaget är det på sin plats att undersöka vad som avses med "myndighets arbetsuppgifter" och med "ledningen och fördelningen av arbetet inom myndigheten" enligt gällande lag.

De båda uttrycken synes delvis täcka varandra.

Vad först angår bestämmelsen att avtal inte kan träffas om myndighets arbetsuppgifter torde kunna sägas att den närmast ger uttryck för

en självklarhet. Det ligger i de politiska organens hand att ensidigt bestämma vilka uppgifter som skall anförtros de olika myndigheterna (jfr 6.1).

Vad så angår uttrycket ledningen och fördelningen av arbetet inom myndigheten torde detta främst syfta på de olika sätten att verkställa vad som har bestämts i fråga om verksamhetens inriktning och omfattning. För att de uppställda målen för myndigheternas verksamhet skall kunna förverkligas krävs nämligen en rad handläggningsbeslut. Dessa kan i större eller mindre utsträckning påverka myndigheternas möjligheter att fullgöra sina arbetsuppgifter. Ofta är de emellertid av den arten att de över huvud taget inte behöver inkräkta på den avsedda verksamheten.

I den mån en arbetsledningsfråga kan förändra resultatet av myndighetens verksamhet, måste frågan höra till det område där avtal inte får slutas. Men sådana beslut om arbetets ledning och fördelning som inte inkräktar på verksamheten bör i enlighet med det förut anförda kunna göras till föremål för avtal, såvitt de inte rör organisationen och på grund därav är avtalsförbjudna (jfr 6.2). Här avses exempelvis vissa frågor om arbetsmiljö eller arbetarskydd. Det gäller alltså här frågor av omedelbar betydelse för de anställda.

Jag finner visserligen att den av utredningen föreslagna lydelsen — ”myndighets verksamhet och hur denna skall bedrivas” — kan sägas täcka det område som enligt den ståndpunkt jag har intagit i det föregående skall vara avtalsförbjudet. Emellertid torde detta område lika väl kunna beskrivas genom det kortare uttryckssättet ”myndighets verksamhet”, vilket f. ö. kan vara att föredraga från språklig synpunkt. En sådan utformning av lagtexten ansluter också till vad som sägs i en av arbetsrättskommitténs sekretariat upprättad diskussionspromemoria (5.4.3).

På grund av det anförda förordar jag att lagbestämmelsen i denna del ges formen av ett förbud mot avtal om myndighets (inrättnings) verksamhet.

I anledning av vad några remissmyndigheter har anmärkt vill jag för tydlighets skull betona att ändringsförslaget givetvis inte innefattar någon bedömning av frågan huruvida avtal i det enskilda fallet bör träffas eller inte. Denna fråga skall prövas i vanlig ordning. Därvid kan den offentlige arbetsgivaren naturligtvis se sig föranlåten att förkasta framlagda förslag om avtalsreglering.

Att i förväg exakt ange i vilken utsträckning avtal skall tillåtas synes knappast möjligt (jfr prop. 1965: 60 s. 120). Under remissbehandlingen har uttalats farhågor för särskilda tolkningssvårigheter i förevarande sammanhang. Jag finner dessa farhågor i viss mån överdrivna. Syftet med lagändringen torde framgå av vad jag tidigare har anfört. För att såvitt möjligt förebygga framtida tolkningstvister kommer jag

dessutom i det följande att söka närmare belysa lagförslagets konsekvenser.

Först vill jag ta upp en del frågor med viss anknytning till det reformarbete på närliggande områden som har redovisats i avsnitt 5.

Även om *ämbetsansvaret* i dag anses utesluta möjligheten till avtal i frågor om tjänsteåligganden (s. 22), torde ämbetsansvaret som sådant inte hindra att man genom ändring i 3 § StjL och 2 § KtjL i princip för över sådana frågor till det avtalstillåtna området. Det är emellertid den praktiska konsekvensen av en sådan åtgärd som är av särskilt intresse. Gör man dessa frågor avtalsbara, återverkar detta på möjligheten att utkräva ämbetsansvaret. Ty den regeln torde gälla att ämbetsansvar — eller det disciplinansvar som finns stadgat för vissa tjänstemannagrupper inom det statligt löner reglerade området — inte kan utkrävas för förseelse mot bestämmelse i avtal. För ett avtalsbrott gäller i stället vanliga regler om skadestånd, i förekommande fall skadeståndsbestämmelserna i lagen (1928: 253) om kollektivavtal. Vidare kan, i fråga om statstjänsteman som är förordnad tills vidare, uppsägning ske enligt reglerna i 30 § StjL och i fråga om bl. a. kommunaltjänsteman med statligt reglerad tjänst enligt motsvarande regler i 36 § stadgan (1965: 602) om vissa tjänstemän hos kommuner m. fl. Däremot kan sådana tjänstemän inte avskedas med omedelbar verkan. För kommunaltjänstemän utanför det statligt löner reglerade området och för sådana offentligt anställda som inte omfattas av tjänstemannalagstiftningen gäller vad som kan finnas avtalat om uppsägning och avsked. Om en arbetstagare med ämbetsansvar begår brott, kan han enligt 20 kap. brottsbalken av domstol ådömas såväl suspension eller avsättning som böter eller fängelse. I fråga om statstjänsteman gäller detta oberoende av om han är anställd med fullmakt eller konstitutorial eller förordnad för bestämd tid eller tills vidare.

Som jag nyss nämnde, anses det att ämbetsansvar inte kan utkrävas för bristande åttlydnad av en avtalsbestämmelse. I förarbetena till tjänstemannalagstiftningen fann emellertid fördragande departementschefen uppenbart att en tjänsteman, som begått ett avtalsbrott och inte åttlytt tillsägelse av överordnad om rättelse, gjort sig skyldig till straffbar handling, visserligen inte genom avtalsbrottet men genom att åttidosätta sin lydnadsplikt (prop. 1965: 60 s. 106, jfr SOU 1963: 51 s. 82). Skulle rättstillämpningen följa denna linje, innebär det att ämbets- och disciplinansvar i åttskilliga fall skulle kunna utkrävas med stöd av den lydnadsplikt som stadgas i 10 § StjL och motsvarande bestämmelse i 15 § stadgan 1965: 602, även om åttliggandet är reglerat i avtal. Å andra sidan kan givetvis fall uppkomma där tjänsteman har åttidosatt ett avtalsreglerat åttliggande men sedan vidtagit rättelse. Har han därvid inte eftersatt någon tillsägelse, kan något ämbets- eller disciplinansvar inte utkrävas via lydnadsplikten. Mot ett sådant avtalsbrott kan, som nämnts

i det föregående, bara inskridas genom talan om skadestånd. Därjämte finns den nämnda möjligheten att säga upp tjänsteman som är förordnad tills vidare. Skulle återigen den principiella ståndpunkten intas i rättstillämpningen, att lydnadsplikt inom det avtalsreglerade området endast skall utkrävas genom privaträttsliga sanktioner som gäller för avtalsbrott, bör straffrättsligt ansvar inte komma i fråga.

Som framgår av avsnitt 5.1, föreslår ämbetsansvarskommittén att ämbetsansvaret skall avskaffas som straffrättsligt institut och, såvitt angår vanliga tjänstefel, ersättas av ett lagstadgat allmänt disciplinansvar. Genomförs kommitténs förslag, kommer ett enhetligt påföljds-system att gälla vare sig fråga är om avtalsbrott eller om överträdelse av en offentligrättslig bestämmelse. Som nämnts torde proposition om en reform i huvudsaklig linje med kommittéförslaget komma att föreläggas 1974 års riksdag.

Av vad jag nyss har anfört framgår att den av mig förordade ändringen i StjL och KtjL i viss utsträckning kan leda till oenhetlighet i tillämpningen av påföljdssystemet. Även om det självfallet vore önskvärt att kunna undvika en sådan följd av lagändringen, torde det dock — med hänsyn till den korta tidsperiod detta förhållande kan beräknas komma att avse, om ämbetsansvaret avskaffas, och till de ringa praktiska olägenheterna — saknas anledning att i nu förevarande sammanhang ändra ämbets- och disciplinansvaret. Den lydnadsplikt som föreskrivs i 10 § StjL och 15 § stadgan 1965: 602 får självfallet inte göras gällande på så sätt, att en tjänsteman beordras till en tjänstgöring som tvingar honom att åsidosätta vad som åligger honom enligt avtal.

Reglerna om ämbetsansvaret hindrar alltså enligt min mening inte den ändring som jag nu föreslår. I fråga om några fåtaliga grupper av offentliga tjänstemän med ämbetsansvar vilka inte omfattas av tjänstemannalagarna eller vilka av andra skäl har i särskild ordning reglerat ansvar torde ämbetsansvaret medföra att avtal inte kan träffas i den utsträckning jag nu förordar. Detsamma gäller beträffande ämbetsansvariga tjänstemän vid sådana s. k. allmänna inrättningar i fråga om vilka Kungl. Maj:t inte har utnyttjat sin i 1 § KtjL stadgade befogenhet att göra KtjL tillämplig. Det kan vara vissa stiftelser, anstalter, sällskap, samfund, kassor o. d. med mer eller mindre uttalad offentlig anknytning. Följden av förevarande ändringsförslag skulle bli att för dessa tjänstemän avtal inte kan träffas om tjänsteåligganden. Sagda förhållande torde dock inte behöva hindra den nu förordade utvidgningen av avtalsområdet.

Närbesläktade med frågan om ämbetsansvaret är frågorna om meddelande av ordningsregler, arbetsföreskrifter o. d. Av den förordade lagändringen följer att allmänna riktlinjer för utformningen av sådana beslut i fortsättningen blir avtalsbara, i den mån de inte på sätt förut har angetts påverka verksamheten. Som exempel kan nämnas en del

av de beslut som avses i 10 § allmänna verksstadgan (1965: 600). Avtal bör vidare kunna innehålla t. ex. principiella regler om utövandet av arbetsledningen. Avtalet får dock inte strida exempelvis mot 11 eller 34 § StjL eller motsvarande bestämmelser i stadgan 1965: 602.

I fråga om tjänstgöringslistor, turlistor o. d. gäller f. n. att upprättande av sådana listor betraktas som ett led i arbetsfördelningen mellan olika arbetstagare, varför avtal därom inte får träffas (jfr prop. 1970: 164 s. 18). I likhet med förhandlingsutredningen anser jag att avtal fortsättningsvis bör få träffas om fördelning i lista av den arbetstid som myndigheten finner behövlig för verksamhetens bedrivande. Med anledning av vad SAV påpekar kan framhållas att avtal däremot inte får träffas om vilka tider på dygnet eller vilka dagar som myndigheten skall bedriva sitt arbete.

Jag skall till belysning av det nu framlagda förslagets innebörd lämna ytterligare en del exempel på vad som enligt förslaget bör höra till det avtalstillåtna området.

Som har nämnts under avsnitt 5.2 har delegationen för förvaltningsdemokrati (DEFF) i en rapport lagt fram förslag om försöksverksamhet som avser att ge de statsanställda *medbestämmanderätt* i en del personalfrågor m. m. Enligt DEFF:s förslag skall denna rätt utövas genom nyinrättade kollegiala beslutsgrupper, som skall ingå i myndighetens organisation. Vid några myndigheter har försöksverksamhet redan påbörjats. Kungl. Maj:t har därvid i beslut angett hur sådan grupp skall vara sammansatt, i vilken ordning myndighetens och personalens representanter skall utses m. m. Med ett genomförande av den föreslagna ändringen i 3 § StjL bör även en del sådana frågor kunna göras till föremål för avtal. Sålunda bör exempelvis frågor som rör representationen bli avtalsbara, när Kungl. Maj:t har inrättat åsyftade partssammansatta beslutsgrupper eller förordnat om annat slag av personalrepresentation i myndigheterna. Självklart är att avtalet inte kan omfatta frågor om tjänsteorganisationens utformning (6.2).

Avtal bör också kunna få träffas i frågor av de slag som f. n. behandlas i kungörelsen (1968: 104) om företagsnämnder m. m. inom statsförvaltningen och i därtill anslutande föreskrifter (jfr dock 6.2).

Av Kungl. Maj:ts under avsnitt 5.3 nämnda förslag angående ändringar i arbetarskyddslagstiftningen och andra åtgärder för bättre *arbetsmiljö* framgår att avsikten är att i arbetarskyddslagen (1949: 1) ta in bestämmelser om att arbetsgivare och arbetstagare gemensamt skall svara för vissa åtgärder. Dessa syftar bl. a. till att åstadkomma sunda och säkra arbetsförhållanden. Vad här föreslås innebär att avtal skall kunna träffas om formerna för denna samverkan, t. ex. om instruktion för skyddsombud. På detta område skall avtal vidare kunna slutas i fråga om utbildning i arbetarskyddsfrågor av skyddsombud m. fl. eller om ledighet m. m. för skyddsombudet. Till de fortsättningsvis av-

talstillåtna frågorna om arbetsmiljön hör också frågor i samband med exempelvis utformningen av arbetslokaler m. m. Enligt förevarande ändringsförslag bör avtal vidare kunna träffas i frågor om personalhälsovård.

Som ytterligare exempel på ämnen som blir avtalstillåtna genom sloandet av avtalsförbudet i fråga om ledningen och fördelningen av arbetet vill jag anföra frågor om information till de anställda angående myndighetens planering för framtiden eller angående den utredning som föregår sådan planering. Avtalstillåtna bör också bli t. ex. frågor om de anställdas möjligheter att utnyttja personaltidning, anslagstavla eller samlingslokal inom myndigheten. Vidare kan nämnas frågor som rör facklig förtroendemans ställning hos myndighet, t. ex. hans rätt till information och tillträde till myndighetens lokaler eller hans rätt att nyttja utrymme på arbetsplatsen eller myndighetens telefon eller lokaler eller att anlita skrivpersonal (jfr 6 och 7 §§ kungörelsen 1972: 448 om fackliga förtroendemän hos statsmyndigheter m. fl.; jfr vidare 6.4).

Av det anförda följer att också frågan om att i ett principavtal ge uttryck åt ett personalpolitiskt program i fortsättningen blir avtalstillåten. Därvid bör exempelvis allmänna principer om personalutbildning, personalintroduktion o. d. kunna göras till föremål för avtal. Även en del formella frågor bör f. ö. bli avtalstillåtna enligt förslaget, t. ex. överläggningsförfarande eller remiss till partssammansatt arbetsgrupp, bl. a. när det gäller att besluta om arbetsregler, personalutbildning eller personalsocial verksamhet.

Det återstår i detta avsnitt att behandla ett särskilt problem. Under remissbehandlingen har AD:s ordförande tagit upp frågan om reformens innebörd i förhållande till gällande regler om *fredsplikt*. På den privata arbetsmarknaden gäller f. n. att rätten att leda och fördela arbetet anses förbehållen arbetsgivaren enligt kollektivavtalet, även om avtalet saknar bestämmelser därom. Det betyder att frågor som rör rätten att leda och fördela arbetet anses omfattade av fredsplikt under löpande avtalsperiod. Av reglerna i 15 § StjL och 3 § KtjL framgår att på det offentliga området stridsåtgärd inte är tillåten beträffande avtalsförbjuden fråga. — Genomförs vad jag här föreslår, kommer frågor om ledningen och fördelningen av arbetet att bli avtalstillåtna enligt StjL och KtjL. Träffas kollektivavtal i sådan fråga, kommer frågan jämlikt 4 § kollektivavtalslagen att omfattas av fredsplikt under löpande avtalsperiod. Saknas uttrycklig reglering i kollektivavtalet, talar enligt min mening starka skäl för att arbetsledningsrätten, på samma sätt som enligt AD:s praxis är fallet inom den privata sektorn, skall anses förbehållen den offentlige arbetsgivaren enligt avtalet. I konsekvens härmed bör då även dessa frågor anses omfattande av fredsplikt under löpande avtalsperiod på motsvarande sätt som gäller i fråga om den privata arbetsmarknaden (jfr 5.4).

6.4 Rätt till annan ledighet än semester

Förhandlingsutredningen föreslår att uttrycket "rätt till annan ledighet än semester" får utgå ur lagtexten i 3 § andra stycket b StjL och 2 § andra stycket b KtjL. Avtal i frågan bör emellertid enligt utredningens mening inte få angå myndighetens eller den allmänna inrättningens verksamhet.

Det övervägande antalet remissinstanser — bland dem alla personalorganisationer utom SR — tillstyrker ändringsförslaget. SR sätter i fråga om utredningens förslag innebär någon ändring i sak. Denna tvekan framkommer också i några andra yttranden. En remissmyndighet finner det principiellt otillfredsställande att ur lagtexten avlägsna bestämmelsen om avtalsförbud i denna del, när ändå en viss reglering åsyftas. En annan myndighet menar att det direkt av lagtexten bör framgå i vilka fall förbud föreligger.

Jag biträder förhandlingsutredningens uppfattning också i denna del. Möjligheterna att avtala om tjänstemans rätt till annan ledighet än semester bör således i framtiden vara beskurna endast på sätt framgår av 3 § andra stycket StjL resp. 2 § andra stycket KtjL i föreslagen lydelse, under förutsättning att hinder mot avtal inte följer av annan lag. Lika litet som frågan om ledningen och fördelningen av arbetet fortsättningsvis skall särskilt regleras i lagtexten bör förevarande fråga nämnas särskilt där. Även i fråga om rätten att avtala om annan ledighet än semester bör den allmänna regeln om förbud mot avtal om myndighets verksamhet sålunda främst få bestämma gränsen för det avtallåttna området.

Följaktligen bör avtal fortsättningsvis i princip kunna träffas exempelvis i frågor om tjänstledighet med C-avdrag, varom talas i cirkuläret 1970: 388, såsom riktlinjer för rätten till tjänstledighet för studier, spädbarnsvård eller barntillsyn. Detsamma gäller en del andra nu författningsreglerade frågor om ledighet, t. ex. för biståndsuppdrag, fackligt förtroendeuppdrag hos statsmyndigheter m. fl., kommunalt förtroendeuppdrag, läkarbesök m. m. (jfr s. 11).

Det råder ett nära samband mellan en myndighets möjligheter att förfoga över sina personalresurser och dess möjligheter att lösa sina arbetsuppgifter. Det måste därför vara en angelägenhet som angår verksamheten att bestämma huruvida ledighet kan beredas en tjänsteman enligt hans önskemål i det enskilda fallet.

Också i detta sammanhang vill jag betona att det av mig förordade förslaget givetvis bara avser den offentlige arbetsgivarens skyldighet att träda i förhandling, inte någon skyldighet för honom att sluta avtal. Vidare är det naturligtvis så att kostnader för avtal som kommer till stånd på det här området liksom på övriga områden som enligt förslaget kan bli föremål för avtal måste ligga inom ramen för det tillgängliga utrymmet för förändringar av löner och andra anställningsvillkor.

7 Hemställan

Under åberopande av det anförda hemställer jag att Kungl. Maj:t föreslår riksdagen

att antaga inom finansdepartementet upprättade förslag till

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

Med bifall till vad föredraganden sålunda med instämmande av statsrådets övriga ledamöter hemställt förordnar Hans Maj:t Konungen att till riksdagen skall avlåtas proposition av den lydelse bilaga till detta protokoll utvisar.

Ur protokollet:

Britta Gyllensten

Förhandlingsutredningens lagförslag i förevarande del

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

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §

I anställningsförhållande — — — i avtal.

Avtal må ej träffas om

Avtal må ej träffas om

a) inrättande eller indragning av tjänst eller tjänsteorganisatio-
nens utformning i övrigt;

a) myndighets verksamhet och hur denna skall bedrivas;

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

b) inrättande eller indragning av tjänst eller tjänsteorganisatio-
nens utformning i övrigt;

c) anställnings- eller — — — myndighets beslutanderätt.

Har avtal — — — — — utan verkan.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1972.

2 Förslag till**Lag om ändring i kommunaltjänstemannalagen (1965: 275)**

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §

I anställningsförhållande — — — i avtal.

Avtal må ej träffas om

Avtal må ej träffas om

a) inrättande eller indragning av tjänst eller tjänsteorganisatio-
nens utformning i övrigt;

a) myndighets eller inrättnings verksamhet och hur denna skall bedrivas;

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

b) inrättande eller indragning av tjänst eller tjänsteorganisatio-
nens utformning i övrigt;

c) anställningsvillkor som — — — anställnings upphörande.

Har avtal — — — utan verkan.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1972.

Innehållsförteckning

Propositionen	1
Propositionens huvudsakliga innehåll	1
Lagförslag	2
1 Förslag till lag om ändring i statstjänstemannalagen (1965: 274)	2
2 Förslag till lag om ändring i kommunaltjänstemannalagen (1965: 275)	3
Utdrag av statsrådsprotokollet den 2 november 1973	4
1 Inledning	4
2 Gällande rätt m. m.	5
2.1 Aldre ordning	5
2.2 Reformförslag åren 1951—1963	6
2.3 1965 års förhandlingsrättsreform och gällande ordning	7
3 Förhandlingsutredningen	12
3.1 Utredningens principuttalande	12
3.2 Tjänsteorganisationens utformning	12
3.3 Myndighets arbetsuppgifter, ledningen och fördelningen av arbetet inom myndigheten	12
3.4 Rätt till annan ledighet än semester	14
4 Remissyttrandena	14
4.1 Principiella synpunkter	14
4.2 Tjänsteorganisationens utformning	15
4.3 Myndighets arbetsuppgifter, ledningen och fördelningen av arbetet inom myndigheten	16
4.4 Rätt till annan ledighet än semester	20
5 Reformarbetet på närliggande områden m. m.	22
5.1 Ämbetsansvarskommittén (Ju 1967: 63)	22
5.2 Delegationen (Fi 1970: 67) för förvaltningsdemokrati	24
5.3 Förslaget till lag om ändring i arbetarskyddslagen (prop. 1973: 130)	25
5.4 Arbetsrättskommittén (In 1971: 03)	25
6 Föredraganden	28
6.1 Principiella synpunkter	28
6.2 Tjänsteorganisationens utformning	30
6.3 Myndighets arbetsuppgifter, ledningen och fördelningen av arbetet inom myndigheten	31
6.4 Rätt till annan ledighet än semester	38
7 Hemställan	39
Bilaga	
Förhandlingsutredningens lagförslag i förevarande del	40

