

Från supplikant till duellant

Redaktör Matti Häggström utgår i sin artikel från den doktorsavhandling, som numera partisekreteraren i Moderata Samlingspartiet Lars Tobisson publicerade förra året. Den handlade om hur statstjänstemännen fått förhandlingsrätt. Därmed följde som bekant — SACO-konflikten bör ännu vara i gott minne — strejkrätt. Staten gör gällande, att samhället är speciellt känsligt och vill i princip utvidga den sektor inom vilken strejker skall anses vara samhällsfarliga. Men, säger författaren, hur många strejker är det inte som går ut över tredje man, ja, över samhället självt? Just nu är risken för strejker bland statstjänstemän inte överhängande. De har inte råd. Men den dag kan komma, då de på nytt ställer upp.

Arbetarna fick sin förenings- och förhandlingsrätt erkänd i princip redan vid detta sekels begynnelse. Mot mellankrigstidens slut uppnådde de privatanställda tjänstemännen samma position. Först vid årsskiftet 1965/66 kunde de offentligt anställda tjänstemännen i detta avseende i stort sett likställas med övriga arbetstagare. Först då fick de rätt att sluta kollektivavtal och utnyttja strejkvapnet som legitimt påtryckningsmedel mot arbetsgivarsidan.

Hur de statsanställda tjänstemännen kom så långt skildras i en doktorsavhandling, betitlad "Framväxten av statstjänstemännens förhandlingsrätt" och utgiven på Jurist- och Samhällsvetareförbundet Förlags AB. Författare är Lars F Tobisson, tidigare utredningschef på Sveriges Akademikers Centralorganisation (SACO), numera partisekreterare i Moderata Samlingspartiet. Hans framställning karakteriseras av klarhet, stringens och överskådlighet.

Omkring år 1910 uppgick antalet tjänstemän i Sverige till cirka 164 000, dvs 7,9 procent av samtliga förvärvsarbetande. Därav var 90 000 statligt anställda. 50 år senare hade numerären växt till 1 134 000, vilket motsvarade ungefär 33 procent av alla förvärvsarbetande, och ökning har sedan fortsatt.

I början på detta sekel betraktades statstjänsten som en sorts statusförhållande. Statstjänstemännens skyldigheter och rättigheter var väsentligt annorlunda än andra yrkesverksammas. De måste bli iaktta en omfattande lydnessplikt, och de

utövade sitt ämbete under straffansvar. Om de var ordinarie hade de dock grundlagsenliga garantier mot godtycklig avsättning. Statens kaka var liten men säker, och säkerhetsskålen ansågs då av många vara tungt vägande.

De kvinnliga tjänstemännens status var betydligt sämre. Någon jämlikhet mellan könen var knappast påtänkt. Statligt anställda kvinnor hade lägre befattningar, lägre löner och sämre betalt än sina manliga kollegor för samma arbetsuppgifter.

Påverkade av sjunkande reallöner under första världskriget ökade tjänstemännen sin fackliga aktivitet. Under mellankrigstiden tillkom flera av deras organisationer, av vilka åtskilliga 1937 gick upp i topporganisationen TCO, som då hade cirka 40 000 medlemmar i statlig och kommunal tjänst.

1911 aktualiserades för första gången frågan om förhandlingsrätt för statens tjänstemän. Det skedde i en motion i riksdagens andra kammare med socialdemokraten Winberg som första namn. Kravet på en utredning av problemet föll dock på första kammarens motstånd. I sammanhanget framhöll dåvarande civilministern Schotte att en tjänsteman inte borde ha strejkrätt — tryggheten i anställningen gav staten en viss höghetsrätt över dem. Denna höghetsrättslinje kom att bli maktetablissemangets officiella ståndpunkt under många år framöver.

Förhandlingsrätt

Först 25 år senare, 1936, föreslog en utredning införande av en lagfäst förhandlingsordning för statstjänstemän. Remissvaren på detta förslag blev genomgående positiva, och en proposition antogs av riksdagen året efter. Den lagfästa förhandlingsrätten trädde i kraft vid ingången av 1938. Någon genomgripande omvälvning var det likväl inte fråga om. Beslutanderätten skulle alltjämt innehas av staten. Organisationerna skulle emellertid få rätt att påkalla förhandlingar, och då hade vederbörande myndighet ovillkorlig skyldighet att ingå i sådana. Den föreslagna förhandlingsrätten hade dock i praktiken uppnåtts tidigare, och överhöghetsteorin stadfästes. Organisationerna fick varken rätt att sluta avtal eller möjlighet att tillgripa fackliga stridsmedel.

Under 1940-talet ökade antalet statsanställda, och anslutningsfrekvensen till LO och TCO steg. Statstjänstemännens Riksförbund (SR) och SACO bildades. Organisationernas ekonomiska och personella resurser utvidgades successivt.

Under denna tid skedde förhandlingsverksamheten i praktiken på central nivå. Dyrtiderna föranledde årliga överläggningar mellan statstjänstemännens organisationer och finansministern rörande kristillägg på lönerna. 1945 års lönekommitté fick bl a utarbета nya löneplaner och även fungera som utredningsorgan och förhandlingsdelegation.

Statstjänstemännen hade vid denna

tid redan börjat utnyttja vissa stridsåtgärder. 1939 skedde sålunda massuppsägning i läkarkonflikten vid det en kort tid före förstatligade Serafimerlasarettet. Ett decennium senare hade massuppsägningar och anställningsblockad blivit godtagna som fackliga stridsmedel inom den offentliga sektorn.

Nya reformkrav

Nya krav uppställdes på en revision av förhandlingsrätten. Praxis under 1940-talet hade närmat sig förhållandena på den enskilda sektorn — regelrätta förhandlingar förekom mellan parterna. Informellt hade statsmakterna erkänt tjänstemännens organisationer viss medbestämmanderätt. Teorin om statens höghetsrätt hade knäckts. Allt fler kunde tänka sig att ta ytterligare steg i riktning mot reglerna på den enskilda sektorn, men man tvekade främst att ge statstjänstemännen strejkrätt. Hur skulle denna, frågade man, kunna förenas med oavsättligheten?

1948 tillsattes förhandlingsrättskommittén, vars betänkande "Stats- och kommunaltjänstemännens förhandlingsrätt" publicerades vid årsskiftet 1951/52. Utredningen sade nej till strejk- och lockouträtten inom statstjänstemannaområdet men förordade att eventuella uppgifter skulle få formen av kollektivavtal. Det statliga förhandlingsorgan, som föreslogs, skulle ingå som en avdelning inom civildepartementet.

Remissopinionen på betänkandet var splittrad, ehuru de negativa kommenta-

rerna övervägde. Särskilt de statliga myndigheterna var skeptiska. De ansåg att skillnaderna mellan statlig och privat verksamhet bagatelliserats och fruktade att det allmänna skulle komma i styrkemässigt underläge gentemot sina anställda. De nyligen inträffade konflikterna på den offentliga sektorn gjorde inte heller klimatet gynnsamt för genomförandet av de reformer, som förhandlingsrättskommittén föreslagit. Ändå går det inte att komma ifrån att betänkandet i betydande grad pekade fram mot den lösning som drygt tio år senare blev verklighet.

En ny utredning

Även på 1950-talet fick praxis utgöra förtruppen på förhandlingsrättens område, medan lagstiftningen traskade patrullo. Fram emot 1960 hade man på många punkter nått fram till den privata arbetsmarknadens regelsystem, trots den tidigare negativismen mot förhandlingsrättskommittén. Men man drog sig fortfarande för att ge förhandlingsprincipen offentligt erkännande. 1956 tillsattes dock förhandlingsrättsutredningen, vars betänkande offentliggjordes 1960. Också den förordade en bättre överensstämmelse mellan verklighet och teori. Den sade ja till kollektivavtal och begränsad rätt till strejk och lockout. Dess mottagande bland remissinstanserna blev ett helt annat än 1948 års förhandlingsrättskommittés. De traditionella höghetsbetonade synpunkterna var i stort sett försvunna. Vidare hade författa-

ningsutredningen fått i uppdrag att utarbeta förslag beträffande folkrepresentationens ställning i det nya systemet för bestämmande av statstjänstemännens anställningsvillkor. Det resulterade senare i inrättandet av riksdagens löne delegation.

De allt mer eniga tjänstemannaorganisationerna arbetade energiskt för att på väsentliga punkter söka förbättra förhandlingsrättsutredningens förslag. De lyckades också; civildepartementet accepterade så småningom att även ordinarie och oavsättliga tjänstemän omfattades av stridsåtgärder. Departementet uppgav sitt motstånd mot att lagstiftningsvägen begränsa avtalsområdet. Organisationerna hade tidigare förklarat sig beredda att sluta huvudavtal till skydd mot samhällsfarliga konflikter. Resultatet blev att parterna skulle tillsätta en gemensam nämnd, statstjänstemännens. Därmed hade det sk Slottsbacksavtalet ingåtts 1963, en motsvarighet till Saltsjöbadsavtalet mellan LO och arbetsgivarna på den privata sektorn i slutet på 1930-talet.

Nu gick frågan snabbt mot sitt avgörande. 1964 kom civilminister Sigurd Lindholms proposition, som på nästan alla punkter antogs av riksdagen året därpå. Det innebar att de statsanställda tillerkänts fullständig förhandlingsrätt. Grunden hade lagts för en övergång till ett kollektivavtalssystem för statens tjänstemän. Även formellt tillerkändes statstjänstemännen medbestämmanderätt över sina löne- och anställningsvillkor. De fick tillgång till de konventionella konfliktmedlen — vilka som bekant prövades

redan året därpå, då stridsviljan hos såväl arbetsgivarsidan som arbetstagar sidan inte lämnade mycket övrigt att önska. Som Tobisson uttrycker det: supp likanten hade förvandlats till duellant!

Socialdemokraternas roll

Tobissons avhandling är inte bara en klart utformad historik över tillkomsten av statstjänstemännens förhandlingsrätt. Han ställer också — och söker besvara — vissa aktuella och väsentliga frågor i sammanhanget.

De offentliganställdas förhandlingsrätt blev aldrig någon särskilt partipolitiskt in flammerad fråga. Inte minst under 1950- och 1960-talet märktes dock socialdemokraternas dilemma. De ville vara det parti som mer än andra företrädde löntagarnas intressen. Såväl den fackliga som den politiska delen av arbetarrörelsen hade ända sedan 1800-talets slut slagits för kollektivavtal och strejkrätt. Följaktligen var det svårt för partiet att i egenskap av företrädare för den statliga arbetsgivaren avvisa sådana krav från statens tjänstemän — vilka var långt ifrån ointressanta ur partitaktisk synvinkel. Samtidigt var och är en av socialdemokraternas grundläggande värderingar att samhällets inflytande måste stärkas. Från den utgångspunkten kunde det synas naturligt för dem att motsätta sig den inskränkning i statens makt som medbestämmanderätt för statstjänstemännen ofrånkomligen innebar. Men partiet hade även ett annat mål — att effektivisera den statliga förvalt-

ningen. Detta förutsatte i sin tur lojala och någorlunda belåtna statstjänstemän. Problemet löstes så småningom genom att man accepterade medbestämmanderätten, men man sökte på olika sätt förebygga förekomsten av strejker. Tobisson framhåller — säkert med all rätt — att den lösning man slutligen kom fram till knappast skulle förverkligats om regeringen på allvar trott att strejkrätten skulle komma till användning.

För socialdemokraterna fanns också en annan taktisk aspekt som nog inte var betydelselös. Genom att inrätta ett formellt — men förvisso inte reellt — fristående förhandlingsorgan, Statens Avtalsverk, skulle man utåt sett stå friare i förhållande till arbetsgiversidan. Skulle missnöje — särskilt under ett valår — uppstå hos statstjänstemännen med en avtalsuppgörelse, hoppades man att det skulle synas mindre vem som de facto hade ansvaret.

Samhällsfarligt

Det fanns pådrivande och återhållande krafter när statstjänstemännens förhandlingsrätt växte fram. Till de förra hörde bl a statstjänstemännens växande antal, de fackliga organisationernas ökande styrka, den gradvis förändrade synen på tjänsteförhållandet, utvecklingen på arbetsmarknaden i övrigt och behovet av ett smidigt förhandlingssystem. Återhållande var bl a organisationssplittringen bland tjänstemännen, doktrinen om statens höghetsrätt, arbetsgivarens ställning som utövare av statsmakten, den traditio-

nella arbetsgivarattityden samt inte minst rädslan för samhällsfarliga konflikter.

Den sistnämnda punkten har i ljuset av vad som skedde 1966 och 1971 sitt speciella intresse. Tobisson betonar att man in i det sista hävdade att det statliga området var extra känsligt ur samhällsfarlig synvinkel. I samband med konflikterna på den offentliga sektorn har denna tes hårt drivits från vissa håll. Och otvivelaktigt är det korrekt att stridsåtgärder — såväl strejker som lockouter — på den offentliga sektorn kan vara skadliga för samhället och drabba tredje man. Men det är en otillåten förenkling att dra en skarp principiell gräns mellan den offentliga och den enskilda sektorn i detta avseende. Drabbades inte många utanförstående — och fö hela samhället — av exempelvis gruvkonflikten uppe vid malmfälten för ett par år sedan? Har inte hela det brittiska folkhushållet fått lida av det minskade internationella förtroende som dess industri råkat ut för som följd av alla okontrollerade arbetsnedläggelser? Det torde kunna fastslås att i ett industrialiserat välståndssamhälle drabbar arbetsmarknadskonflikter på både den enskilda och den offentliga sektorn inte bara de direkt inblandade parterna utan alla medborgare och hela samhället, låt vara med varierande styrka.

Maktbalansen

Tobisson pekar på hur arbetsgivare och arbetstagare föreställde sig att balansen

mellan parterna skulle påverkas när den fria förhandlingsrätten infördes. Arbetsgivarna förutsåg att motparten skulle komma i ett väldigt överläge. Man tvivlade på att staten någonsin skulle bruka lockoutvapnet. Arbetstagarna räknade också med en balansförskjutning till egen förmån.

Hur har det egentligen blivit?

Man kan ställa frågan om arbetstagarna över huvud taget kommer att våga gå ut i en konflikt efter tillkomsten av 1971 års tjänstepliktslag. Genom denna visade staten, att när stridsåtgärderna skadade över en viss gräns ville man inte tåla leken längre. Med halvtömnda strejk-kassor hade organisationerna naturligtvis ingen möjlighet att efter den påbjudna nerkylningsperioden på nytt uppta strids-

åtgärderna. Har inte detta i realiteten medfört att konflikter på den offentliga sektorn i praktiken blivit näst intill omöjliga? Arbetstagarna vet att de framdeles alltid löper risk att råka ut för en ny tjänstepliktslag, även om de till punkt och pricka iakttar alla utslag från stats-tjänstenämnden.

Förre LO-chefen Arne Geijer yttrade 1965 vid riksdagens behandling av stats-tjänstemännens förhandlingsrätt, att den nya reformen inte betydde någon slutpunkt. Sannolikt har han rätt. Sannolikt kommer parternas styrkeförhållanden för eller senare att tas upp till förnyad prövning. Lars Tobissons avhandling belyser spörsmål som då kan bli brännande aktuella.