

Förhandlingsrätt och kollektivavtal

De fackliga rättigheterna är i dag en del av de mänskliga rättigheter som FN har slagit fast. Det är ett brott mot dessa grundläggande rättigheter att hindra individer från att bilda fackföreningar och att arbeta inom dessa. Likaså skyddas fackföreningarnas rätt att förhandla, träffa avtal och vid behov använda konfliktvapnet.

I den svenska regeringsformen från 1974 är principen om rätt för arbetsmarknadens parter att vidta fackliga stridsåtgärder inskriven, visserligen med begränsningen ”om inte annat följer av lag eller avtal”. Denna rättighet omfattar sedan 1965 alla stats- och kommunaltjänstemän och skrevs in i de nya lagarna om statstjänstemän och kommunaltjänstemän från detta år.

Hur man ska undvika att arbetskonflikter får samhällsskadliga verkningar har de svenska arbetsmarknadsparterna själva sökt reglera i huvudavtal för att undvika lagstiftning. De historiskt viktigaste är Saltsjöbadsavtalet från 1938 och Slottsbacksavtalet från 1963. Frågan om en konflikt är av denna karaktär kan enligt huvudavtalen hänskjutas till särskilda partssammansatta nämnder, som kan rekommendera parterna att avbryta en konflikt. I sista hand kan staten ingripa genom lagstiftning för att göra slut på en konflikt som äventyrar samhällsekonomin eller eljest är samhällsfarlig.

Högsta prioritet för Daco

För de tjänstemän inom enskild sektor som 1931 bildade Daco hade krav på en lagstadgad förhandlingsrätt högsta prioritet. Det var den vägen de ville slå in på för att tillgodose sina intressen och återta förlorad levnadsstandard. Men den liberala regeringen under C.G. Ekman som satt vid denna tid ville, liksom Högerpartiet och Bondeförbundet, motverka att privattjänstemännen valde

den fackliga vägen. Regeringen sökte i stället tillgodose deras intressen genom rättslig reglering. Att men i Österrike gått denna väg, genom att utveckla tidigare gemensam tysk lagstiftning, hade von Zeipel redan 1925 rapporterat om i förbundstidningen *Bankvärlden*.

En utredning, med bland andra Dacos ordförande och SALF:s ordförande som ledamöter, lämnade 1935 ett förslag till lag om arbetsavtal. Enligt detta skulle de anställda grupperas i tre kategorier – högre tjänstemän, lägre tjänstemän och arbetare – med minimiregler för uppsägningstid, sjuklön och semester för respektive grupp. Trots att reglerna avsåg att i viss mån förbättra rådande praxis även för arbetare blev reaktionen skarp från LO-håll eftersom förslaget innebar ”en uppdelning av medborgarna i klasser”, som det stod i en reservation inom utredningen från Sigfrid Hansson. Och inom Daco stöddes uppdelningen i två tjänstemannagrupper egentligen bara av Arbetsledarförbundet, som utgick från att arbetsledarna skulle hamna i grupp ett, medan SIF som organiserade tjänstemän på olika nivåer var starkt emot.

När utredningen lade sina förslag hade en socialdemokratisk regering under Per Albin Hansson tillträtt med Gustav Möller som socialminister. Utredningen fick nu till uppgift att snabbt komma med förslag till en lag om förenings- och förhandlingsrätt, något som Dacos representantskap sommaren 1935 hälsade med största tillfredsställelse. På LO-sidan var man inte lika engagerad, eftersom siktet börjat ställas in på att få ett slut på de ständiga arbetsmarknadskonflikterna och nå fram till en rättsordning för arbetsfred genom avtal med SAF.

I det förslag som lades senare samma år erinrade utredningen om den kamp som hade krävts innan arbetarna fick sina rättigheter vid seklets början: ”Att förläna de grupper av anställda, som det nu närmast gäller, en lagstadgad förhandlingsrätt är givetvis att föredraga framför att de, för att trygga sina rättigheter, skola tillgripa en för samhället uppslitande förenings- och förhandlingsrättskamp.” Provocerande för den etablerade fackliga rörelsen var att utredningen fallit undan för krav om en reglering av den negativa föreningsrätten, alltså en genom lag skyddad rätt att stå utanför en förening.

I sin proposition lyfte statsrådet Möller ut frågan om negativ föreningsrätt med motiveringen att den måste lösas i ett större sammanhang. Inte heller ville han ha med en ”det tredje kapitlet” som gav tjänstemannaorganisationer rätt att välja en särskild förhandlingsordning där förhandlingar skedde under fredsplikt och med opartisk ordförande. Den juridiska expertisen i form av Lagrådet tog uppenbar politisk ställning emot; man avstyrkte lagstadgad förenings- och förhandlingsrätt innan frågan om en lag om arbetsavtal allsidigt prövats och man hävdade att en positiv föreningsrätt inte kunde tas upp till behandling om den

negativa föreningsrätten lämnades utanför. Men Möller vek sig inte, vilket ledde till en oförsonlig pressdebatt och en politisk fejd med alla toppar inblandade.

Inom Daco befarade man att hela frågan skulle falla genom att Socialdemokraterna frestades dra in den i 1936 års valrörelse; regeringen Per Albin Hansson hade nyligen lidit nederlag i riksdagen och valt att avgå för att stå bättre rustad inför höstens val. Riksdagsbehandlingen fortsatte under tiden som Daco drev en intensiv kampanj: "Det skrevs metervis med ledare i tjänstemannatidskrifterna och det författades resolutioner på tjänstemannamötena, där man framhöll, att tjänstemännen inte längre ville vänta på att få lagligt skydd för sina strävanden,"



Daco:s ordförande Ernst Ahlberg till höger bredvid socialminister Gustav Möller vid det stora Dacomötet i Stockholms konserthus i juni 1936. Bland annat Morgon-Tidningen bevakade evenemanget.

mindes Lennart Geijer i en artikel i det första numret av Tjänstemannarörelsen 1952. Inför den slutliga riksdagsbehandlingen ordnades ett offentligt diskussionsmöte i Konserthuset i Stockholm den 2 juni där Gustav Möller – fortfarande socialminister i den sittande expeditionsministären – liksom representanter för Högerpartiet och Folkpartiet ställdes till svars. Arbetsledarförbundets ordförande Ernst Ahlberg, som då var ordförande i Daco, inledde med – som Dagens Nyheter skrev – ”ett med sedvanlig bravur framfört måttfullt anförande”. Referatet inleddes med Ahlbergs avslutningsord: ”Nu måste det sägas och sägas så högt att det hörs till Helgeandsholmen. Mer än 100 000 tjänstemän i vårt land skulle känna bitter besvikelse, om riksdagen åtskildes utan att förenings- och förhandlingsrättsfrågorna förts i hamn.”

Den slutliga debatten i andra kammaren hölls den 18 juni. Samma dag fick bondeförbundaren Axel Pehrsson i Bramstorp kungens uppdrag att bilda regering, en regering som efter valet skulle komma att ersättas av en ny under Per Albin Hansson. Slutresultatet av många turer i riksdagen och slutlig sammanjämkning mellan de båda kamrarna blev 1936 års lag om förenings- och förhandlingsrätt, utfärdad den 11 september av kung Gustaf V och kontrasignerad av bondeförbundaren Gerhard Strindlund. Lagen gällde förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare, ”dock icke beträffande sådana arbetstagare i statens eller kommunernas tjänst, som äro underkastade ämbetsmannaansvar”. Gränslinjen vid ämbetsmannaansvar gjorde att kommunaltjänstemännen hamnade i samma undantagsläge som statstjänstemännen trots att de var anställda genom privaträttsliga avtal. Formellt avsåg lagen både arbetare och tjänstemannaförbund, men den hade helt och hållet sin bakgrund i tjänstemännens krav och det var för dem den fick betydelse.

Daco hade varit positiv till den alternativa ”mjuka väg” till kollektivavtal enligt lagens tredje kapitel som innebar att förhandlingarna, när enighet inte kunde uppnås, kunde fortsätta med opartisk ordförande och under fredsplikt. Kapitlet hade också kommit med i lagen trots Möllers motstånd. Emellertid valde de större förbunden nästan genomgående att ha konfliktvapnet i beredskap. Trots att von Zeipel engagerat sig för denna alternativa ordning registrerade sig aldrig Bankmannaförbundet för att eventuellt tillämpa den. HTF var registrerat fram till 1943 och begärde flitigt opartisk ordförande. Man har beräknat att totalt cirka 46 000 arbetstagare då berördes (C. C. Schmidt). I början av 1950-talet stod SALF ensam kvar bland de TCO-organisationer som förband sig att inte använda konfliktvapnet.

Uppenbarligen hade tilltron till den egna kraften stärkts åtskilligt sedan 1930-talet. Att den lagstiftade förhandlingsrätten bidragit därtill är uppenbart. Det har också framhållits att lagens tredje kapitel fyllde en funktion på så sätt att facken

genom denna mjuka väg kom i kontakt med oorganiserade arbetsgivare och att förhandlingskyldigheten på så sätt slog igenom.

Högsta prioritet för Gamla TCO

Mot förhandlingsrätt och strejkrätt för de offentliganställda talade principen om statens överhöghet. Själva principen bekräftades i en kungörelse år 1937, men kungörelsen gav samtidigt en uttrycklig överläggningsrätt åt statstjänstemän, vilket emellertid inte innebar mer än att praxis kodifierades. Kungörelsen hade föregåtts av en parlamentarisk utredning och vederbörlig riksdagsbehandling. Att frågan hamnat på den politiska dagordningen var en följd av händelseutvecklingen för de privatanställda.

När Gamla TCO bildades i januari 1937 hade det varit självklart att skriva in målet om förhandlingsrätt i ändamålsparagrafen. För kommunaltjänstemännen uppnåddes 1940 likställighet med statstjänstemännen, det vill säga de fick formell överläggningsrätt. Men det fanns ändå många specialproblem som måste lösas på det kommunala området där arbetsgivarsituationen var så mycket mer splittrad. Dessutom var det nästan omöjligt att hantera frågan vilka tjänstemän som var underkastade ämbetsmannaansvar och vilka som inte var det.

Gamla TCO begärde 1943 hos regeringen en utredning som skulle rätta ut frågetecken och på olika sätt stärka kommunaltjänstemännens förhandlings-situation, bland annat upphäva begränsningar i förhandlingsrätten för lärare vid folkskolor, småskolor och fortsättningsskolor. I framställningen ingick även krav på en ”mjuk” förhandlingsordning liknande den som privattjänstemännen hade enligt ”kapitel 3”. Remissbehandlingen av TCO:s skrivelse ledde till ett genombrott på grund av Socialstyrelsens yttrande (fram till 1968 ett ämbetsverk för främst ”arbetarfrågor”). Socialstyrelsen godtog helt enkelt inte teorin om det allmännas höghetsrätt utan menade att den var en relik från en äldre tids åskådning. Man kunde inte heller se några bärande motiv för att särbehandla tjänstemännen när det gällde möjlighet att träffa kollektivavtal. Emellertid ansåg Socialstyrelsen att rätten till stridsåtgärder inte var en ofrånkomlig konsekvens av rätten att som likaberättigad part förhandla och sluta kollektivavtal. Det behövdes en utredning om en vidgning av förhandlingsrätten och den borde behandla såväl stats- som kommunaltjänstemännen, ansåg Socialstyrelsen. Verket stödde också Gamla TCO:s krav angående förhandlingsrätt för lärarna.

Rivstart för TCO

När Socialstyrelsens yttrande publicerades hade nuvarande TCO bildats. Möjligheten att nu ta tag i frågan om de offentliganställdas förhandlingsrätt gav något av rivstart åt de enade tjänstemännens nya organisation. Den uppgiften hade också särskilt lyfts fram i en förklaring till de nya stadgarna. TCO polemiserade i sin skrivelse till regeringen i frågan mot att det ”från vissa håll” (läs LO) hävdats att 1936 års lag inte behövdes utan att tjänstemännen borde ha litat till egen kraft. Man påminde också om att en del arbetsgivare oroat sig för tvister och stridsåtgärder. Utvecklingen hade enligt TCO visat att lagen varit till gagn både för tjänstemännen och samhället. Vidgade fackliga rättigheter för offentliganställda med ämbetsmannaansvar skulle säkerligen ge liknande verkan:

Det framstår därtill för dessa tjänstemän såsom synnerligen egendomligt, att deras förhandlingsrätt ska vara sämre än förhandlingsrätten för tjänstemännen på den privata arbetsmarknaden. Detta framträder än klarare, sedan flertalet organiserade tjänstemän i såväl statlig, kommunal som privat tjänst samlats i en gemensam topporganisation, TCO.

Den begärda utredningen dröjde, men utvecklingen av kollektivavtalen fortsatte. Inom den kommunala sektorn togs 1945 det första viktiga steget mot ett regelrätt avtalsförhandlande och en central reglering av kommunaltjänstemännens avtalsvillkor. En bakgrund var ökad samordning på arbetsgivarsidan. När TCO i oktober 1947 gjorde en förnyad framställning till socialministern hade man också behov av att hänvisa till den egna styrkan:

En kraftigt bidragande orsak till att utvecklingen inneburit en så markant förändring i detta hänseende torde vara den organisatoriska samordningen och förstärkningen av tjänstemannaorganisationerna, vilka på ett helt annat sätt än tidigare kommit att kräva och erhållit inflytande vid fastställande av avlönings- och anställningsvillkor även för tjänstemannagrupper med ämbetsmannaansvar.

När en utredning äntligen tillsattes sommaren 1948 var nog ett syfte att slippa få med frågan i den känsliga valrörelse, vars huvudtema för oppositionsledaren Bertil Ohlin var ”växling vid makten”. Folkpartiet hade i en motion stött TCO:s utredningskrav till vilket nu även Saco och SR sällat sig. TCO:s pådrivarroll blev rikligt belönad genom representation i den Förhandlingsrättskommitté som socialminister Gustav Möller tillsatte sommaren 1948; av nio ledamöter kom tre från TCO: förste sekreteraren Otto Nordenskiöld, ordföranden i SKTF Filip Anger och förste ombudsmannen i Bankmannaförbundet Sven Hallnäs. Saco och SR lämnades utan representation.

Av utredningsarbetet blev knappast ens en tumme vad gäller reformerad lagstiftning. En viktig orsak var att den faktiska utvecklingen, som utredningen

varit ute efter att bekräfta, gått så snabbt att man inte hunnit ställa om sig. På politiskt håll hade å andra sidan tveksamhet uppstått efter bland annat sjuksköterskekonflikten 1951 (ovan sid. 48f) och en konflikt med Saco-lärarna året därpå. Man oroade sig för att det allmänna skulle hamna i ett besvärligt underläge gentemot de anställda. Emellertid hade tjänstemännens organisationer nu vuxit sig så starka att bakslaget inte kunde ”stoppa – eller ens bromsa – utvecklingen i praxis”, som Lars Tobisson uttrycker saken i sin doktorsavhandling *Framväxten av statstjänstemännens förhandlingsrätt*. På liknande sätt uttrycker sig förbundsjuristen Einar Corneliuson i *SKTF 40 år* och framhåller 1954 som det stora reformåret: ”De grundläggande principerna i 1940 års lag om förbud mot avtal och stridsåtgärder hade SKTF m fl sålunda lyckats att på ganska kort tid avliva i samförstånd med kommunförbunden och de kommunala arbetsgivarna.” I slutet av 1950-talet befann sig den offentliga sektorn mycket nära den allmänna arbetsmarknadens regelsystem.

Nystart mot fullständiga fackliga rättigheter

1955 års TCO-kongress krävde snara åtgärder för att få en nystart i frågan som hade fastnat i konstitutionella betänkligheter hos regeringen. Det var en grundlagstolkning som styrelseledamoten i Civila Statsförvaltningens Tjänstemannaförbund, Folke Nihlfors, i egenskap av riksdagsledamot för Folkpartiet invände mot i en motion. Nihlfors skulle under de följande åren utveckla stor aktivitet i frågan och bland annat kritisera regeringen för förhållningstaktik. En särskild utredningsman fick 1956 i uppdrag av den nye civilministern Sigurd Lindholm att ta tag i arbetet. Efterhand kom experter från TCO, LO:s statstjänstemannakartell, Saco och SR med i det direkta utredandet. Det var inte längre rimligt att stänga ute Saco och därmed inte heller det betydligt mindre SR. Ett betänkande avlämnades i början av 1960, vilket i nästan allt väsentligt välkomnades av alla fyra organisationerna. När civilministern dröjde med att – som han lovat inför remissbehandlingen – så snart denna var klar ta upp förhandlingar med personalorganisationerna fick han finna sig i stark kritik från TCO och ett flertal kritiska artiklar i Expressen av Nihlfors, som tidningen följde upp med ledare. Många och långa förhandlingar ledde så småningom fram till 1963 års Slottsbacksavtal.

Huvudavtalet, enligt vilket de fyra organisationerna var bärare av arbetstagarernas förhandlingsrätt gentemot staten, var en förutsättning för att gå vidare med konkret lagstiftning. Att denna skulle avse både statstjänstemän och kommunaltjänstemän var en självklarhet, även om de senare inte formellt hade berörts av de gångna årens utredningsverksamhet. Ett bestående konfliktområde för båda kategorierna av tjänstemän var vilka ämnen som skulle undantas från

rätten att träffa kollektivavtal. Regeringen ville bland annat undanta frågor om arbetstidens förläggning och annan ledighet än semester, med motiveringen att myndigheterna hade ett ansvar för att upprätthålla service gentemot medborgarna. Detta ledde till skarpa protester från TCO som följdes upp i riksdagen i en flerpartimotion med sju undertecknare – två högermän, två folkpartister, två socialdemokrater och en centerpartist – som alla hade klar TCO-anknytning. Motionärerna var mest kritiska till begränsningarna av avtalsrätten på det kommunala området, där lagen skulle innebära en försämring av praxis. Ensam bland Socialdemokraterna i riksdagen argumenterade TCO-juristen Lenart Geijer mot regeringens proposition och röstade för att arbetstidens förläggning och annan ledighet än semester skulle höra till det avtalbara området.

När det gäller den politiska behandlingen i stort av frågan om fullständiga fackliga rättigheter för de offentliganställda konstaterar Lars Tobisson i sin avhandling att ”av organisationerna visade TCO den största otåligheten.” Vidare gör han reflektionen: ”Intressant är här att notera de många fallen av personsamband mellan TCO och folkpartiet.”

De nya lagarna för statstjänstemän och kommunaltjänstemän trädde i kraft den 1 januari 1966 och arbetstagarparter var enligt respektive huvudavtal TCO-S och TCO-K. Därmed fick de offentliganställda i Sverige fackliga rättigheter och rätt att vidta stridsåtgärder på samma sätt som privatanställda arbetare och tjänstemän. Likaså fick de offentliga arbetsgivarna möjlighet att tillgripa lockout och andra stridsåtgärder. Inga undantag gjordes, inte ens för poliser och militärer. Vid en internationell jämförelse var detta unikt. Ett uttryck för att parterna tagit samhällsansvar är att statsmakterna endast en gång, och inte sedan akademikerkonflikten 1971, har gjort allvar av möjligheten att tillgripa tvångslagstiftning.