WILEY

The Scandinavian
Journal of Economics

Stats- och kommunalarbetares särställning samt frågan om förhandlingsordning

Author(s): Hilding Barkman

Source: *Ekonomisk Tidskrift*, Årg. 15, häft 3 (1913), pp. 108-114

Published by: Wiley on behalf of The Scandinavian Journal of Economics

Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/3437337>

Accessed: 27-06-2016 06:58 UTC

Your use of the JSTOR archive indicates your acceptance of the Terms & Conditions of Use, available at

<http://about.jstor.org/terms>

JSTOR is a not-for-profit service that helps scholars, researchers, and students discover, use, and build upon a wide range of content in a trusted digital archive. We use information technology and tools to increase productivity and facilitate new forms of scholarship. For more information about JSTOR, please contact support@jstor.org.

Wiley, *The Scandinavian Journal of Economics* are collaborating with JSTOR to digitize, preserve and extend access to *Ekonomisk Tidskrift*

Stats- och kommunalarbetares särställning samt frågan om förhandlingsordning.

Af Hilding Barkman.

Bland händelser på det arbetspolitiska området ådrog sig i början på innevarande år särskildt medlingen i Trollhättekonflikten och i sammanhang därmed regeringens uppdrag till socialstyrelsen angående utredning om förhandlingsordning för statsanställda en större uppmärksamhet. Dessa båda ärenden stodo i så intimt samband, att i k. m:ts kortfattade resolution om tillsättandet af den särskilda förlikningskommissionen för Trollhättekonflikten utrymme beredts för en speciell hänvisning till frågans allmänna räckvidd och den nyssnämnda utredningen. Men hur nära sambandet mellan dessa båda ärenden än var, visar det sig, att vid deras behandling en utpräglad inkongruens dem emellan uppkommit, hvilken ur arbetspolitisk synpunkt måste betecknas såsom synnerligen anmärkningsvärd.

I följd af den moderna socialpolitikens sträfvan att förläna tjänstemannaställning åt arbetare i allmän tjänst är det numera svårt eller omöjligt att uppdraga någon gräns mellan tjänstemän af lägre grad och dylika arbetare. Det kan därför sägas, att båda de ofvannämnda ärendena gällde i statens tjänst anställda arbetare och dessas särställning såsom sådana eller öfverhufvudtaget såsom arbetare i det allmännas tjänst. Hvad nu förhållandet mellan statsanställda och i kommunal tjänst anställda arbetare beträffar, har det vid ärendenas behandling visat sig, att i det ena fallet — jämlikt ordalydelsen i det af regeringen lämnade uppdraget — detta förhållande helt lämnats ur räkningen, medan däremot i det andra fallet just kommunalarbetarnas särställning såsom arbetare i allmän tjänst tillmätts rent af normativ betydelse, då det gällt att lösa tvistefrågor om statsarbetares villkor. Denna inkongruens är särdeles iögonenfallande. Det hette i den hemställdan, som förlikningskommissionen för Trollhättekonflikten den 17 sistlidne januari framlade beträffande aflöningsbestämmelserna rörande arbetare vid Troll-

hätte kanals ombyggnad af den 26 oktober 1912: »Från utredningen rörande aflöningsförhållanden på andra arbetsplatser har kommissionen särskildt fäst sig vid aflöningarna för arbetare, anställda hos Göteborgs stad, under beaktande därvid, att vid en jämförelse mellan dessa aflöningar och aflöningarna vid Trollhättans kanalombyggnad afseende bör fästas ej blott vid skillnaden i lefnadskostnader utan äfven vid skillnaden i arbetarnas ställning i öfrigt (särskildt Göteborgsarbetarnas pensionsrätt).» Beträffande detta uttalande förtjänar det att noga påpekas, att den gräns, som där i slutet uppdrages mellan Trollhätte- och Göteborgsarbetare, ingalunda afser någon gräns mellan statsarbetare å den ena sidan och kommunalarbetare å den andra, utan, såsom anmärkningen om pensionsrätt visar, en gräns mellan arbetare i ordinarie och arbetare i mera tillfällig allmän tjänst, oafsedt om denna är statlig eller kommunal. För Trollhättekommisionen har arbete i statens och kommunens tjänst tydligen stått på ett principiellt identiskt plan. Detsamma kan f. ö. sägas ha varit fallet beträffande kommerskollegii uppfattning i den skrifvelse till regeringen af den 28 sistlidne december, hvari kollegium påyrkade förhandlingarna för Trollhättekonfliktens biläggande. När det i denna skrifvelse talas om nödvändigheten af, att »staten såsom arbetsgifvare strängt fasthåller vid sin särställning i förhållande till flertalet enskilda arbetsgifvare», motiveras nämligen detta med hänvisning till angelägenheten af, »att, inom detta liksom öfriga statens och en del andra arbetsområden, störande afbrott i arbetet i form af arbetsnedläggelse icke få äga rum» — en motivering, som naturligtvis, såsom också med uttrycket »en del andra arbetsområden» antydes, i fullkomligt lika hög grad gäller i fråga om det kommunala arbetet. Det är nämligen att märka, att det icke är statens auktoritet, som förbjuder arbetsinställelser eller framtvingar sökandet af garantier mot dylika, utan allenast arbetsinställelsernas allmänfarliga karaktär. Ty om det icke är oförenligt med statens auktoritet att — såsom just skett genom ingripandet i Trollhättekonflikten — medgifva statsarbetarna rätt till förhandlingar samt reell medbestämmanderätt i fråga om arbets- och lönevillkor, då är det icke heller oförenligt med samma auktoritet att medgifva möjligheten af strandade förhandlingar och den konsekvens däraf, som heter arbetsnedläggelse. Det är just detta, som Landsorganisationens representantskap framhållit i det principuttalande för statsarbetares strejkrätt, som beslöts den 9 februari med anledning af Trollhättekonflikten, och ett par dagar senare uttalade t. o. m. Svenska arbetsgifvareföreningens verkst. direktör i en intervju i Stockholms Dagblad, att, hur mycket

han än i detta fall utdömde strejkrätten, han dock ansåge denna vara en ofrånkomlig konsekvens af förhandlingsrätten. Men är det så, att statens auktoritet icke lider intrång af strejker, då står staten på alldeles samma plan som kommunen i fråga om att genom förhandlingsordning eller på annat sätt förebygga strejker, alldenstund kommunala sådana åtminstone i regel ingalunda stå de statliga efter med hänsyn till allmänfarlighet.

Under sådana förhållanden måste det gifva anledning till reflexioner och anmärkningar, att beträffande den anbefallda utredningen om förhandlingsordningen regeringen begränsat sitt uppdrag till socialstyrelsen till att omfatta endast statsanställda samt att socialstyrelsen å sin sida i öfverensstämmelse härmed sedermera gått i författning om upplysningars inhämtande blott från statens verk och från organisationer af statsanställda. Denna omständighet är i så mycket högre grad ägnad att uppväcka betänkligheter, som förhandlingsordningen för de statsanställda, när den en gång blir färdig, på grund af de likartade förhållandena helt visst kommer att få den starkaste prejudicerande betydelse för förhållandet mellan kommunerna och deras arbetare. Det är mycket lätt att påvisa, att på denna punkt kunna verkligen högst betydande kommunintressen af hufvudsakligen ekonomisk art ställas på spel.

Man behöfver i detta afseende icke gå längre än till den ofvannämnda Trollhättekonflikten och skärskåda betydelsen ur kommunal synpunkt af några bland de principer rörande arbete i statens tjänst, som därunder fastslogos dels direkt genom statens ingripande och hållning och dels genom förlikningskommissionens uttalande och auktoriteten hos detta.

Redan strejkrätten måste väcka de starkaste betänkligheter ur kommunal synpunkt. Det förtjänar härvid betonas, att under Trollhättekonflikten erhöll statsarbetares strejkrätt icke blott den sanktion, som kan anses följa af den medgifna förhandlingsrätten, utan godkändes också på en mera närliggande, ehuru i diskussionen om denna konflikt till synes hittills förbisedd väg. Under förlikningskommissionens pågående förhandlingar uppsade nämligen vattenfallsstyrelsen, med anledning af konflikten, öfver ett hundratal arbetare utan att öfverordnad myndighet ingrep däremot, men då det icke kan vara tu tal om, att massafskedande just är den form, hvori det allmänna som arbetsgivare har möjlighet att skärpa en arbetstvist till öppen konflikt, m. a. o. just är formen för lockout från det allmännas sida, då kräfver reciprociteten ovedersägligen, att man i regeringens underlåtenhet att ingripa mot vattenfallsstyrelsens nämnda åtgärd fastslår ett erkännande af strejkrätten från regeringens sida i strid

med, hvad kommerskollegium i skrifvelsen af den 28 december gjort gällande, och oberoende af, hvad Grof- och fabriksarbetareförbundets i anledning däraf ingifna, icke offentliggjorda skrifvelse till civilministern må ha innehållit i fråga om garantier för arbetets ostörda gång. För kommunerna måste dylika erkännanden af strejkrätten vara dess mera ovälkomna, som kommunalarbetsrestrejker äfven under eljest normala förhållanden kunna vara i högre grad allmänfarliga än statsarbetsrestrejker. För begreppet allmänfarlighet i detta sammanhang ligger nämligen det konstitutiva däruti, att genom arbetsnedläggelsen ej blott de af tvisten berörda parterna, utan i öfvervägande mått tredje mans rättigheter eller intressen angripas, men när detta angrepp når den utsträckning, att det träffar totaliteten af det utaf arbetsnedläggelsen berörda samhällets medborgare, stiger allmänfarligheten till en högre grad, hvilken kan betecknas som samhällsfarlighet. I denna bemärkelse samhällsfarliga strejker äro icke otänkbara på det kommunala området — t. ex. polisstrejk eller brandkårsstrejk — medan en statsarbetsrestrejk icke gärna kan ha samma verkan annat än under exceptionella förhållanden, exempelvis vissa kommunikationsstrejker vid krigstillfälle. I fråga om förhandlingsordning mellan det allmänna och dess arbetare framträder alltså i kapitlet om strejkrätten en specifikt kommunal synpunkt, och denna torde f. ö. mest effektivt kunna göras gällande genom fordran på skarp afgränsning mellan arbete i fast och i mera tillfällig tjänst.

En annan viktig fråga, som Trollhättekommissionen upptog till behandling och som äfven på det kommunala arbetsområdet flera gånger varit brännande och bl. a. för omkring ett år sedan så när hade föranlett kommunalarbetsrestrejk i Göteborg, gäller den garanterade tidlönen vid ackordsarbete. Kommissionen afgaf ett principuttalande till förmån för denna anordning under vissa omständigheter, men hänvisade för frågans närmare reglering till den blifvande förhandlingsordningen. Då äfven en dylik reglering utan tvifvel skulle få förebildlig betydelse för allt arbete i allmän tjänst, beröras också på denna punkt de kommunala intressena. En tredje princip, som auktoriserades genom förlikningskommissionens uttalande, kom till uttryck i den bestämmelsen, att under senare hälften af år 1914 skulle genom sakkunnig myndighet utredas, huruvida och i hvad mån de ekonomiska konjunkturerna och förhållandena på arbetsmarknaden äfvensom varuprisernas och lefnadskostnadernas eventuella stegring borde för den återstående tiden intill den 1 juli 1916 föranleda en »jämkning uppåt» utaf aflöningarna. Härigenom fastslogs, att — fullkomligt oberoende af konjunkturer — lönesänkning i hvarje fall ej är möjlig, att löneskrufven alltså

endast kan vridas åt ett håll och att detta gäller äfven det allmännas arbetare i *tillfällig* tjänst. Om denna grundsats vinner erkännande, kan detta naturligtvis icke heller vara likgiltigt för de kommunala intressena.

Utredningen om förhandlingsordning är i sakens kärnpunkt ingenting annat än hvad ännu för ett par år sedan skulle ha betecknats såsom utredning om allmänfarliga arbetsinställelser — skillnaden är endast, att den nu igångsatta utredningen gäller de hithörande företeelserna i hela deras omfattning och i deras organiska sammanhang, att den icke kan nöja sig med i den arbetsrättsliga ordningen oorganiskt infogade och därför såsom garantier för arbetsfred värdelösa strejkförbud och att den såtillvida är fotad på modernare grundsatser och just därför hvilat på bredare bas. Men då så är förhållandet, måste det redan af denna anledning vara synnerligen olämpligt att från början inskränka utredningens omfång genom att från densamma utesluta det arbete i allmän tjänst, inom hvilket kommunerna uppträda som arbetsgifvare. Emellertid uppstår å andra sidan då också den frågan, om icke utredningen i så fall konsekvent borde utsträckas ändå längre och omfatta äfven sådant arbete i *enskild* tjänst, där, i likhet med hvad förhållandet i regel är beträffande arbetet i allmän tjänst, arbetsnedläggelse måste betraktas som allmänfarlig. De viktigaste i vårt land förekommande arter af enskildt arbete, där detta är fallet, torde vara nybyggnader på entreprenad för statens eller kommuners räkning, på entreprenad lämnad kommunal belysning och renhållning, enskild sjukvård samt följande kommunikationsgrenar: järnvägar och spårvägar i enskild ägo, annan landtransport än järn- och spårvägar, sjötransport, hamn- och stufveriarbete, telefon i enskild ägo samt — såsom ett så att säga det andliga kommunikationsväsendets organ — pressen och särskildt dagspressen. Inom åtskilliga af dessa enskilda verksamhetsarter med speciell samhällelig betydelse är emellertid den af arbetsnedläggelse följande allmänfaran så ringa eller åtminstone af så ringa aktualitet, att den i detta sammanhang icke kräver särskild hänsyn; detta gäller för det första dagspressen, såsom det bekanta experimentet under storstrejken utvisade, det gäller vidare sjötransporten, sedan Sjömans- och eldareförbundet numera lär vara så godt som afsomnadt och i hvarje fall icke lär vara i stånd att bevaka några intressen i fråga om den offentliga förhandlingsordningen, och det gäller slutligen äfven den enskilda sjukvården samt sådana kommunikationsgrenar som telefon i enskild ägo eller annan landtransport än järn- och spårvägar, alldenstund det i alla dessa fall torde vara för allmänheten relativt lätt att komma öfver de genom en arbetsnedläggelse orsakade

svårigheterna. Större allmänfara kan däremot uppstå vid arbetsnedläggelse beträffande dels på entreprenad utlämnade allmänna arbeten, dels järnvägar och spårvägar i enskild ägo och dels slutligen hamn- och stufveriarbetet. I samtliga dessa fall har emellertid det allmänna synnerligen lätt att göra sina intressen beträffande arbetsförhållandena gällande: i fråga om de allmänna arbetena genom bestämmelser i entreprenadkontrakten, i fråga om järn- och spårvägarna genom bestämmelser i koncessionerna samt i fråga om hamn- och stufveriarbetet genom bestämmelser i hamnordningarna. Och hvad arbetarepersonalen i dessa enskilda arbetsbranscher angår, är det att märka, att socialstyrelsen för sin utredning om förhandlingsordning redan påkallat den sakkunskap och begärt de upplysningar, som stå till buds inom dels Grof- och fabriksarbetareförbundet och dels ett flertal organisationer af järnvägsmän. Utsträcket utredningen så, att vederbörlig hänsyn tages äfven till de kommunala intressena, blir det, i följd däraf att i ett flertal städer spårvägarna äro kommunala, en själfklar sak, att äfven spårvägsmännens organisation får tillfälle att göra sina önskemål gällande. Det skulle då inom det enskilda arbetets ram endast återstå Transportarbetareförbundet såsom part i fråga om förhandlingsordningens eventuella ikraftträdande via hamnordningarna för hamn- och stufveriarbetet, men sistnämnda möjlighet torde ännu kunna anses såsom alltför aflägsen för att i minsta mån behöfva f. n. rubba den ifrågavarande utredningens begränsning till arbete i allmän tjänst.

Ehuru indelningarna i å ena sidan allmän och enskild tjänst och å den andra sidan tjänst, där arbetsnedläggelse medför och där den icke medför allmänfara, ingalunda sammanfalla, måste det följaktligen anses vara metodiskt fullt riktigt att äfven ur de allmänfarliga arbetsinställelsernas synpunkt betrakta arbetet i det allmännas tjänst såsom något för sig afskildt och särställt, men det är då också en bjudande nödvändighet, att utredningen om arbetsvillkoren allmän tjänst icke begränsas till statstjänst, utan att den äfven omfattar det kommunala arbetet.

På hvad sätt sistnämnda önskemål lämpligast bör och kan förverkligas, är en fråga, som kan bli föremål för delade meningar. Man kan sålunda tvista om, huruvida den påbörjade utredningen bör samfällt behandla statens och kommunernas mellanhafvanden med sina arbetare eller om den bör kvarstå på den nuvarande ståndpunkten att principiellt behandla statens förhållande till sina arbetare men i så fall med den modifikation, att det sörjes för, att den blifvande statliga förhandlingsordningen kommer att äga tillräcklig anpassningsförmåga för specifikt kommunala intressen och kraf.

Det sistnämnda alternativet bör i hvarje fall upprätthållas såsom en minimifordran. Redan denna minimifordran kräfver emellertid en utvidgning af det till socialstyrelsen lämnade uppdraget, enär denna icke utan särskildt bemyndigande torde anse sig befogad att kalla äfven kommunerna och deras arbetare till att låta sig representeras vid utredningen. Från hvilket håll åter initiativet till denna ändring i socialstyrelsens fullmakt skall utgå, kan vara skäligen likgiltigt: om icke första steget i detta afseende tages från antingen regeringen eller socialstyrelsen själf, så skulle, såsom ofvan påvisats, en vädjan i denna sak från exempelvis Kommunalarbetareförbundet eller Svenska stadsförbundet för visso förmå åberopa så fullgoda grunder, att den näppeligen skulle kunna lämnas obeaktad.