

Hanne Petersen: "Ledelse og loyalitet"

Akademisk Forlag, 1987, 375 s.

Anmeldt av Boel Flodgren

I den numera rätt omfattande arbetsrättsliga litteraturen i Norden finns det förvånansvärt få böcker som särskilt behandlar den offentliga sektorn. Förvånansvärt, eftersom de offentligt anställda numera är så många och eftersom anställningen hos den offentlige arbetsgivaren innehåller åtskilliga speciella drag. Hanne Petersen vid Köpenhamns universitet har dock skrivit en bok som behandlar den offentliga sektorn, nämligen *Ledelse og loyalitet; kollektiv arbejdsret i den offentlige sektor*. Boken är speciell även i ett annat avseende; den inriktar sig framförallt på de offentligt anställda kvinnornas ställning.

I Danmark, liksom i Sverige, har den "privata" arbetsrätten flyttats över till den offentliga sektorn i en i stort sett oförändrad form, efterhand som denna sektor vuxit. I denna överflyttningsprocess har olikheterna mellan de två sektorerna aldrig ordentligt analyserats. Den grundläggande skillnad som består i att den privata sektorn vilar på marknadsmekanismerna medan den offentliga sektorn vilar på en annan slags rationalitet, styrd av politiska beslut och förvaltningsrättsliga principer, har således inte i någon egentlig mening beaktats vid reglernas inplantering på den offentliga sektorn. Hanne Petersen tar fasta på denna skillnad och gör den till ett bärande tema i sin bok. Att den "privata" arbetsrätten innebär problem av olika slag, när den sätts i fullt spel på den offentliga sektorn har blivit alltmer uppenbart på senare tid, inte minst i Sverige, och detta gör att boken känns högaktuell, trots att den redan hunnit få några år på nacken.

Hanne Petersen lyfter mycket tydligt fram det principiella problem som det innebär när man för offentlig verksamhet annamar en avtalsform, avsedd för varuproduktion och som bygger på liberalistiska tankegångar om utväxling av värden mellan jämställda parter och där den dominerande och motiverande faktorn är ekonomisk vinning. Hon formulerar det således:

"Den offentlige "produktion" er kun i meget ringe omfang en vareproduktion. Størstedelen af produktionen består i tjenesteydelser, og dette forhold betyder f.eks. at de kampmidler, parterne har til rådighed på det private arbejdsmarked, ikke er særlig egnede i de offentlige ansættelsesforhold. Strejken er et temmelig uegnet kampmiddel i arbejde, der udføres i forhold til afhængige brugere. Netop service- og omsorgsarbejde udføres endvidere altovervejende af kvinder, hvis udgangspunkt for lønarbejde adskiller sig fra mænds, der har domineret lønarbejderorganisationerne og disses formuleringer af krav. Den offentlige "produktion" er også kun i meget

begrænset omfang baseret på økonomisk vinding, hvilket betyder at truslen om arbejdsstandsning ikke har samme effekt som over for den private arbejdsgiver, der risikerer at miste indtægter og markedsandele ved produktionsstandsning. Disse forhold betyder, at den formelle lighed der forudsættes at være til stede på det private arbejdsmarked ikke kan siges at eksistere på samme måde på det offentlige arbejdsmarked pga. arbejdets karakter och arbejdskraftens karakter" (s. 81).

Användningen av fackliga stridsåtgärder i det offentliga anställningsförhållandet innebär exempelvis, som författaren påpekar, ofta en konflikt mellan en omsorgsrationalitet och lönearbetarrationalitet (s 91).

Efter att ha utvecklat olika aspekter på kollektivavtalssystemets användning på den offentliga sektorn tar Hanne Petersen också upp till behandling den offentliga arbetsgivarens roll/ledningsrätt i relation till olika förvaltningsrättsliga principer såsom legalitetsprincipen och likhetsprincipen. Framställningen bygger här på avgöranden från den danska arbetsdomstolen och från faglige voldgiftsretter. Faglig voldgift är ett för den danska rätten speciellt skiljeförfarande för framförallt kollektivavtalstolkningstvister, vilket kom till stånd genom den av det s k Augustudvalget år 1908 utarbetade Normen for regler for behandling af faglig strid.

I kap VII och VIII undersöker författaren de centrala frågorna om ledningsrättens, fredspliktens och lojlitetskravets innebörd på den offentliga sektorn, där hon bl a ställer frågan vems intresse och vad det är som bestämmer kravet på lojalitet i det offentliga anställningsförhållandet. Reglerna om lojalitet i det privata anställningsförhållandet - som bestäms av arbetsgivarens "merkantila intresse" - kan ju inte omedelbart omplanteras till det offentliga anställningsförhållandet (s 277).

Boken avslutas med ett mera teoretiskt inriktat kapitel där Hanne Petersen anknyter till den pågående debatten om rättens funktioner i samhället, där hon med speciell hänsyftning på arbetsrätten menar att funktionerna

"i forhold til de offentlige ansættelsesforhold nok kan siges at være styring, fordeling, forventningssikring og undertrykkelse, men at der er tale om andre forventninger end på det private arbejdsmarked og om politiske og ikke ubetinget økonomiske årsager til og formål med styring, fordeling og undertrykkelse af arbejdskraften" (s 323).

I den danska offentliga arbetsrätten går en skarp skiljelinje mellan å ena sidan "overenskomstansatte", d v s anställda som har sina anställningsvillkor reglerade i kollektivavtal, och å andra sidan "tjenestemandsansatte", varmed närmast avses offentligt anställda funktionärer. Observera dock att det svenska och det norska begreppet tjänsteman *inte* är detsamma som det danska begreppet tjenestemand. Till kategorin tjenestemænd hör - om jag förstått saken rätt - de som är anställda i statens, folkskolans eller folkkyrkans tjänst. Idag utgör Lærernes Centralorganisation den största danska tjenestemandorganisationen men historiskt

utgörs kärnan i denna kategori av ämbetsmän på olika nivåer och anställda inom polisen, försvaret och domstolarna. En tjänstemands löne- och anställningsvillkor fastställs ensidigt av arbetsgivaren även om de formellt tar formen av avtal mellan finansministern och de fackliga organisationerna. Tjänstemanden har ett starkt anställningsskydd. Vid misskötsamhet gäller ett system med disciplinsanktioner och pensionsrättigheter, som inte grundas på principerna om kontraktsbrott (vilka ligger till grund för anställningsskyddet på privat sektor). Någon formellt erkänd rätt att strejka erkänns inte för dessa grupper. Tjänstemandsanställningen regleras i lag (Tjänstemandsloven av 1969, vilken varit i stort sett oförändrad sedan 1919), dess juridiska grundlag är den offentliga rätten och anställningen ses som en i grunden individuell relation till arbetsgivaren/myndigheten med relativ autonomi för den anställde.

Annorlunda förhåller det sig med de "överenskomstansatte". Anställningsvillkoren är här fastlagda genom ett privaträtligt, ömsesidigt avtal av kollektiv karaktär; den individuella relationen mellan arbetstagare och arbetsgivare är relativt sett mindre viktig. De överenskomstansatte har ingen generell fredsplikt utan fredsplikt gäller för dem som en följd av kollektivavtalet. Det juridiska grundlaget är här förmögenhetsrätten och avtalsrätten. Där tjänstemands-rättens utgångspunkt är parternas formella olikhet och tjänstemandens juridiskt sett underordnade ställning, är avtalsrättens och därmed också arbetsrättens ursprungliga utgångspunkt parternas formellt sett lika ställning. Enligt Hanne Petersen är det emellertid en fiktion, när man beskriver saken på detta sätt (s 73); istället bör man enligt henne förstå skillnaderna som ett uttryck för de olika faktiska förhållanden - ekonomiska och politiska - under vilka anställningsformerna kommer till användning.

Den allra största delen av de offentligt anställda i Danmark idag är de överenskomstansatte. I Danmark regleras deras anställning inte i lag utan endast genom kollektivavtal och det är när detta i grunden privaträttsliga dokument - och de regler som uppstått kring detta - skall tillämpas på den offentliga anställningen som problemet med skillnaderna mellan offentlig och privat verksamhet manifesteras.

Frågan huruvida offentliga funktioner skall utföras av överenskomstansatte eller tjänstemænd är en fråga som avgörs av arbetsgivaren inom ramen för hans arbetsledningsrätt (s 78). Eftersom tjänstemændene inte har någon erkänd strejkrätt kan man förmoda - enligt Hanne Petersen - att den offentlige arbetsgivaren i sin ambition att säkra den offentliga verksamhetens ostörda drift söker få anställda i nyckelpositioner in under tjänstemandsbegreppet. Hos tjänstemandsanställda finns tvärt emot ända sedan början av 50-talet en önskan om övergång till överenskomstansættelse, d v s att få anställningsvillkoren reglerade i kollektivavtal istället för i lag. Den huvudsakliga drivkraften bakom denna önskan är en föreställning om att det är lättare att åstadkomma förbättrade lönevillkor i den mindre stela form som kollektivavtalet utgör.

Utvecklingen har i praktiken också gått mot en ökad användning av kollektivavtalet som regleringsform för den offentliga anställningen i Danmark. I boken finns siffror från 1983 som anger proportionerna mellan tjänstemandsansatte och överenskomstansatte (s 82). Det året fanns totalt cirka 83.000 statligt och 112.000 kommunalt anställda tjänstemænd medan motsvarande siffror för de överenskomstansatte var 115.000 resp 346.000. Den största proportionen kvinnor finner man i kategorin kommunalt överenskomstansatte (av siffran 346.000 utgörs 265.000 av kvinnor), medan den lägsta proportionen kvinnor finns i kategorin statligt anställda tjänstemænd där det endast finns 17.000 kvinnor av det totala antalet 83.000. Boken innehåller många tankeväckande analyser av skillnaderna i den danska arbetsrätten mellan tjänstemænd och överenskomstansatte.

Som ett allmänt omdöme om Hanne Petersens bok gäller att den innehåller en kvalificerad och mångsidig analys av anställningen på offentlig sektor i den moderna välfärdsstaten. När boken kom 1987 var de iakttagelser och slutsatser som redovisas i den i många avseenden nya och kontroversiella. Boken känns fortfarande aktuell i sin analys och argumentation rörande arbetsrättens design på den offentliga sektorn, men när man läser den idag känner man behov av en vidareföring. De frågor som Hanne Petersen lyfter fram som problem kvarstår i stort sett och nya har tillkommit. Fortfarande - för att inte säga ännu mer - idag framstår arbetsrätten på den offentliga sektorn som en lånad kostym, som till modellen inte riktigt passar vare sig fysionomin eller muskelspelet i den välfärdsstatliga samhällskroppen.

Författarupplysningar:

Boel Flodgren, professor i handelsrätt vid Lunds universitet.