

Vissa uttalanden rörande skolhuvudmans skyldighet att hålla skollokaler öppna under pågående strejk

Anmälningar

I månadsskiftet maj/juni 2003 inkom till JO tre anmälningar mot stadsdelsnämnderna Hägersten, Spånga-Tensta och Maria-Gamla stan i Stockholms kommun. Anmälare var vice ordföranden i respektive stadsdelsnämnd. Anmälningarna var i stort likalydande med i huvudsak följande innehåll.

Den 26 maj 2003 togs skolvaktmästarna i Stockholm ut i strejk. Detta fick till följd att vissa skolor stängdes och att eleverna i dessa skolor inte fick ”adekvat undervisning”. Vidare anfördes – med hänvisning till två JO-beslut från 1968 och 1973 – att de folkvalda under en strejk är skyldiga att agera för att med alla legitima medel söka upprätthålla en konfliktdrabbad samhällsfunktion. Grundskolornas styrelse, dvs. stadsdelsnämnden, borde därför ha fattat ett beslut om att öppna skolorna. Vid sammanträden beslutade i stället nämndens majoritet att så inte skulle ske.

Efter utredning avgjordes ärendena den 15 april 2004. I beslut i ärendet 2444-2003 anförde JO André följande i bedömningsdelen. Besluten i ärendena 2459-2003 och 2522-2003 var i det närmaste likalydande.

Bedömning

Klagomålen i detta ärende rör att skolpliktiga elever, till följd av Svenska Kommunalarbetareförbundets strejk, inte erhållit adekvat undervisning därför att skolorna inte hölls öppna under arbetskonflikten.

Tidigare JO-avgöranden av intresse för bedömningen

Ett av de JO-beslut som anmälaren har hänvisat till behandlade vissa frågor i anledning av 1966 års lärarkonflikt. JO Bexelius anförde i beslutet bl.a. följande (JO:s ämbetsberättelse 1968 s. 423 f.).

Som förut nämnts måste ett av syftena med en arbetsinställelse inom skolväsendet anses vara att störa dess funktioner. Ingen arbetsgivare – privat eller offentlig – är emellertid skyldig att kapitulera inför en arbetsinställelse och lägga ned verksamheten. Det strider ingalunda mot spelets regler att arbetsgivaren – sedan hans egen organisation beslutat lockout eller arbetstagarorganisation strejk – genom egna

arbetsinsatser eller andra disponibla resurser i görligaste mån söker hålla sin verksamhet i gång och fullgöra sina skyldigheter mot kunder, klienter och andra, som är berättigade till prestationer från honom på grund av avtal eller eljest, bara neutralitetsprincipen respekteras. Härifrån anses ligga inte bara att arbetsgivaren ej ålägger en arbetstagare, som är i tjänst, att utföra oneutralt arbete utan också att han ej utnyttjar annan därtill villig arbetskraft till sådant arbete. Det strider mot arbetsmarknadens hedersregler att utnyttja strejkbrytare.

I analogi med vad som gäller på den privata arbetsmarknaden måste det anses stå en myndighet fritt att – sedan avtalsverket utlyst lockout eller en tjänstemannaorganisation förklarar strejk – med alla legitima medel söka upprätthålla en konflikt-drabbad samhällsfunktion. Fastmera måste det anses vara en skyldighet för de ansvariga förvaltande myndigheterna att göra det. Detta gäller naturligtvis i all synnerhet när tredje man har en lagstadgad rätt till det allmännas prestationer såsom är fallet för undervisningsberättigade elever. Det allmännas prestationsskyldighet torde enligt den allmänna grundsatsen om force majeure vid en arbetsinställelse upphöra endast i den utsträckning skyldigheten blir faktiskt omöjlig att fullgöra.

JO Lundvik instämde i detta uttalande i ett beslut rörande den s.k. tjänstemannakonflikten våren 1971 (JO:s ämbetsberättelse 1973 s. 399). I beslutet avhandlades även bl.a. frågan om förtroendemäns neutralitet i arbetskonflikt (s. 414 f.).

Tjänstemän är genom de likalydande stadgandena i 17 § statstjänstemannalagen och 5 § kommunaltjänstemannalagen tillförsäkrade rätt till neutralitet. Denna rättighet har vederbörande myndighet att respektera. Den som beordrar tjänsteman att utföra oneutralt arbete gör sig därför skyldig till tjänstefel. Reglerna i stats- och kommunaltjänstemannalagarna äger emellertid inte tillämpning på kommunala förtroendemän. Man kan därför inte säga, att av nu nämnda lagrum följer att ledamot i nämnd har rätt att förhålla sig neutral eller att nämnden såsom sådan inte får ålägga honom att utföra arbete som är föremål för stridsåtgärd. På sin höjd kan en analogisk tillämpning av neutralitetsregeln komma i fråga.

Kan man nu anse att neutralitetsregeln i stats- och kommunaltjänstemannalagarna bör tillämpas analogt på ledamöter i en kommunal nämnd? Frågan har ett samband med vad man skall anse om ledamöternas ställning. Det ter sig ganska naturligt att betrakta nämnden i dess helhet som en företrädare för arbetsgivaren, ja kanske rent av som arbetsgivaren själv. Nämnden består emellertid av ledamöter och kan inte tänkas utan sådana. I allt fall om man menar att ledamöterna har en på kommunalrätten grundad skyldighet att i nödfall träda in och utföra sådant arbete som fordras för att nämnden skall kunna fullgöra sina uppgifter, framstår det ingalunda som onaturligt att betrakta även ledamöterna som arbetsgivarrepresentanter. På sådana kan neutralitetsregeln inte gärna tillämpas analogt.

Å andra sidan får man inte förbise, att nämndens ledamöter utsetts genom val i demokratisk ordning. De får antagas ha blivit utsedda med tanke på nämndens primära uppgift att svara för kommunens barnavård medan nämndens arbetsgivarfunktion knappast kan ha varit i blickfånget i någon högre grad. Nämndledamöterna har tagits från olika samhällsgrupper och representerar olika åsikter. Som jag förut nämnt betraktas "strejkbryteri" i vida kretsar med ogillande. Med tanke på hur nämndledamöterna utsetts kan man sätta i fråga om de rimligen, mot sin övertygelse, kan tvingas att utföra oneutralt arbete. Hit får dock givetvis inte räknas skyddsarbete.

Det resonemang jag fört visar – som jag redan förutskickat – att frågan om nämndledamöternas skyldighet att åtaga sig konkreta arbetsuppgifter för nämnden i en konfliktsituation är ytterst svår att besvara. Att en skyldighet föreligger att åtaga sig skyddsarbete förefaller mig troligt. I övrigt stannar jag för att säga att utrymme finns för olika uppfattningar.

Svenska Kommunförbundets cirkulär i anledning av konflikten

Svenska Kommunförbundet gav i anledning av konflikten ut två cirkulär – Information med anledning av konflikten (2003:40) och Förtroendevaldas ställning vid arbetskonflikt (2003:44).

Det första cirkuläret – som nämnden fogat till sitt remissvar – gavs ut den 12 maj 2003 och har följande lydelse.

Information med anledning av konflikten

Med anledning av den pågående arbetsmarknadskonflikten får Kommunförbundet många frågor om vilka arbetsuppgifter de förtroendevalda får och är skyldiga att utföra. Det gäller inte minst på skolans område. Mot bakgrund av detta vill förbundet med detta cirkulär bistå de nämnder som har ansvar för skolan med ett antal klargöranden.

Den verksamhetsansvariga nämnden är skyldig att mildra effekterna av konflikten. Det är nämnden som beslutar om vad som skall göras. Enskilda förtroendevalda skall inte vidta åtgärder på eget initiativ.

Särskilt viktigt är att nämnden med ansvar för grundskolan fullgör sitt verksamhetsansvar, eftersom det här handlar om en för eleverna obligatorisk verksamhet (skolplikt).

Om nämnden inte fullgör sitt verksamhetsansvar, t.ex. genom att underlåta att vidta åtgärder för att om möjligt se till att personal som inte är i konflikt kan utföra sina arbetsuppgifter, kan detta leda till anmärkningar från revisorerna. Vidare kan även Skolverket som tillsynsmyndighet komma att vidta åtgärder mot kommunen.

Frågan om de förtroendevaldas roll har särskilt aktualiserats med anledning av att förtroendevalda i en del kommuner uttalat att de inte kommer att låsa upp skolor eftersom de då blir beskyllda för strejkbryteri. I detta sammanhang skall påpekas att det inte finns någon rättslig definition avseende strejkbryteri och att detta följaktligen inte heller är sanktionerat. Som arbetsgivare har de förtroendevalda rätt och i vissa fall skyldighet att utföra arbetsuppgifter som normalt ankommer på en anställd.

Det är viktigt att de förtroendevalda uppfyller sin roll som arbetsgivare och så långt som möjligt mildrar konsekvenserna av konflikten så att lagliga skyldigheter fullgörs och allvarliga ekonomiska skadeverkningar undviks.

I det fall en förtroendevald utifrån personliga ställningstaganden inte fullföljer den arbetsgivarroll som är förenad med uppdraget avstår man också från möjligheten att vara den tydliga arbetsgivare som de fackliga organisationerna annars efterlyser.

I det andra cirkuläret från den 23 maj 2003 anfördes följande.

Förtroendevaldas ställning vid arbetskonflikt

Med anledning av den pågående konflikten får Svenska Kommunförbundet framhålla följande.

Beslutsfattandet i kommun och landsting ankommer primärt på i demokratisk ordning utsedda förtroendevalda. Deras faktiska och rättsliga ställning kan inte jämföras med en arbetstagares. Detta är av avgörande betydelse också för deras verksamhet under en arbetskonflikt. Eftersom de inte är arbetstagare är bl.a. reglerna om neutralitetsrätt inte tillämpliga.

Förtroendevalda skall i enlighet med sina uppdrag företräda kommunens – arbetsgivarens – intresse under en konflikt. De är därför skyldiga att under en konflikt uppträda på ett sätt som begränsar verkningarna av motpartens stridsåtgärder. Härvid ska observeras att detta inte är strejkbryteri i någon rättslig mening. Detta kan innebära att de förtroendevalda inte endast får svara för uppgifter i den administrativa ledningen av förvaltningens verksamhet. De kan också tvingas att utföra vissa

arbetsuppgifter som är föremål för stridsåtgärder för att begränsa verkningarna av konflikten.

De skyldigheter som enligt lag vilar på de förtroendevalda påverkas inte av att en arbetskonflikt råder. Detta betyder att det kommunala beslutsfattandet kan fortgå utan hinder av en konflikt. En förtroendevald får inte strejka i sin egenskap av beslutsfattare och arbetsgivare. Detta innebär att kommunala organ inte får inställa sina sammanträden eller ledamöter vägra att gå på sammanträden med kommunala organ på grund av en konflikt.

De förtroendevalda har också andra skyldigheter som inte avser själva beslutsfattandet i kollektiva organ utan som närmare kan betraktas som verkställighet av fattade beslut. Enligt 3 kap. 13 § kommunallagen beslutar nämnderna i frågor som rör förvaltningen och i frågor som de enligt lag eller annan författning ska handha. Därför har de förtroendevalda rätt och motsvarande skyldighet att under en konflikt vidta åtgärder som t.ex. att leda den kvarvarande personalen.

Grundsatsen är att en förtroendevald kan sköta alla arbetsuppgifter som normalt ankommer på en anställd utom då speciallagstiftning kräver att vissa anställda ska finnas eller att de anställda har vissa kvalifikationer.

De ovan beskrivna uppgifterna är sådana som en förtroendevald kan ta på sig i samband med en konflikt. Att en förtroendevald som utför vissa arbetsuppgifter, som framgår ovan, inte kan anses som "strejkbrötare" följer av att han eller hon – oavsett i vilket organ han är ledamot – alltid företräder arbetsgivaren och ytterst de kommunmedlemmar som valt honom eller henne. Oavsett vilken politisk riktning han eller hon tillhör och oavsett eventuella fackliga sympatier måste alla förtroendevalda ses som arbetsgivare (se JO 1968 s. 379 och 1973 s. 408–415). De regler om strejk, blockad, lockout m.m. som återfinns i lagen om medbestämmande i arbetslivet (MBL) avser förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare och således inte förtroendevalda.

Att den förtroendevalde principiellt har möjlighet att överta de anställdas funktioner utom då speciallagstiftningen lägger hinder i vägen innebär inte att han eller hon måste överta samtliga uppgifter som annars vilar på de anställda. Vad som kan krävas av honom eller henne får bedömas från fall till fall med hänsyn till vad som är nödvändigt för att hjälpligt hålla verksamheten i gång och för att hindra alltför omfattande skador för allmänheten och kommunmedlemmarna.

Det är nämnden som fattar beslut om vilka åtgärder som skall vidtas med anledning av konflikten. Förutsättningen för att en viss ledamot skall kunna fullgöra vissa uppgifter är således att nämnden fattar beslut om detta, oavsett om det rör sig om delegation, dvs. överföring av beslutanderätt, eller ren verkställighet.

Hägerstens stadsdelsnämnds agerande under arbetskonflikten

Av utredningen framgår att skolvaktmästaren i normalfallet är den i personalen som öppnar och stänger skolan. När de kommunalanslutna vaktmästarna den 26 maj 2003 togs ut i strejk uppkom därför fråga om de förtroendevalda skulle utföra denna uppgift. Hägerstens stadsdelsnämnds majoritet beslutade den 27 maj 2003 att delegera ansvaret beträffande skolornas öppnande till nämndens ordförande i samråd med stadsdelsdirektören och berörda rektorer.

Strejken upphörde påföljande dag. Under den tid konflikten varade hölls tre av fyra grundskolor inom stadsdelsnämnden stängda. Nämnden har i sitt remissvar redogjort för hur utbildningen bedrevs under den tid konflikten varade.

Enligt 3 kap. 1 § skollagen (1985:1100) har alla skolpliktiga barn en mot skolplikten svarande rätt att få utbildning inom det offentliga skolväsendet.

Huvudansvaret för att utbildning ges de skolpliktiga barnen åvilar vederbörande kommun.

Begreppet ”utbildning” i skollagen är en samlingsbeteckning för olika verksamhetsformer i skolan. Det innefattar lärarledd lektionsundervisning men även fria aktiviteter, praktisk arbetslivsorientering m.m. (se prop. 1985/86:10 s. 30).

Författningarna på utbildningsområdet är utformade med utgångspunkt i normala förhållanden. Tillämpningen av olika bestämmelser kan självfallet försvåras eller rent av omöjliggöras under en sådan extraordinär situation som en strejk. Klart är emellertid att skolplikten och rätten till utbildning inte upphör i och med en arbetskonflikt.

Jag delar den uppfattning som kommer till uttryck i de tidigare refererade JO-besluten. En arbetskonflikt som berör grundskolan ställer självfallet den ansvariga nämnden inför stora svårigheter men fritar inte nämnden från skyldigheten att försöka fullfölja sin uppgift med de medel som står till buds.

Neutralitetsregeln vad gäller arbetstagare på det kommunala området är numera reglerad i det kommunala huvudavtalet KHA 94. Som anförts ovan gäller dock inte den regeln förtroendevalda som är att betrakta som representanter för arbetsgivaren. Vad som kan krävas av nämndledamöterna i en konfliktsituation får bedömas i varje enskilt fall med hänsyn till vad som är nödvändigt för att upprätthålla en verksamhet med meningsfullt innehåll för de utbildningsberättigade eleverna. De anvisningar som Svenska Kommunförbundet har lämnat kommunerna i anledning av konflikten synes i allt väsentligt överensstämma med dessa utgångspunkter för bedömningen.

I förevarande fall pågick strejken under en mycket begränsad tid. Nämnden har i sitt remissvar redogjort för den verksamhet för eleverna som bedrevs under den tid konflikten varade. Jag anser mig inte ha underlag för att rikta någon kritik mot nämnden för det sätt på vilket utbildningen bedrevs under strejken.

En av de svårigheter som en nämnd ställs inför vid en arbetskonflikt är att man inte vet om konflikten kommer att bli kort eller långvarig. Om strejken i detta fall hade blivit långvarig är det inte uteslutet att andra åtgärder hade varit nödvändiga för att tillgodose elevernas rätt till utbildning. Den av nämnden valda lösningen – dvs. att delegera beslutanderätten till ordföranden – omöjliggjorde inte att andra åtgärder skulle kunna komma att vidtas beroende på hur arbetskonflikten utvecklades. Jag noterar i sammanhanget att nämnden den 27 maj 2003 även beslutade att hålla ett extra sammanträde den 1 juni om konflikthanteringen. Jag finner mot denna bakgrund inte anledning att inom ramen för detta ärende göra några särskilda uttalanden om nämndledamöters skyldigheter under en arbetskonflikt.