

Lovforslag nr. L 203. Fremsat den 22. april 1981 af indenrigsministeren

Forslag

til

Lov om en kommunal tjenestemandsret.

§ 1.

Indenrigsministeren nedsætter en kommunal tjenestemandsret, der består af en formand og 6 andre medlemmer.

Stk. 2. Formanden for og de af præsidenten for østre landsret udpegede medlemmer af den tjenestemandsret, der er nedsat i medfør af § 52 i lov om tjenestemænd i staten, folkeskolen og folkekirken, er tillige henholdsvis formand og medlemmer af den kommunale tjenestemandsret. De for de pågældende udpegede stedfortrædere er stedfortrædere i den kommunale tjenestemandsret.

Stk. 3. Det i § 67 i lov om kommunernes styrelse omhandlede lønningsnævn og de forhandlingsberettigede organisationer for kommunale tjenestemænd samt for reglementsansatte personale ved kommunale og amtskommunale dag- og døgninstitutioner og selvejende dag- og døgninstitutioner, som kommunalbestyrelser og amtsråd har indgået driftsoverenskomst med, udpeger i forening hver 2 medlemmer og stedfortrædere for disse.

Stk. 4. De i stk. 3 nævnte medlemmer udpeges for 4 år ad gangen regnet fra den førstkommende 1. juni efter afholdelse af almindelige kommunale valg.

Stk. 5. Sekretæren for den tjenestemandsret, der er nedsat i medfør af § 52 i lov om tjenestemænd i staten, folkeskolen og folkekirken, er tillige sekretær for den kommunale tjenestemandsret.

§ 2.

Den kommunale tjenestemandsret behandler sager om kollektiv overtrædelse af de bestemmelser i de kommunale tjenestemandsregulativer og -vedtægter samt i reglementerne for det reglementsansatte personale ved kommunale og amtskommunale dag- og døgninstitutioner og selvejende dag- og døgninstitutioner, som kommunalbestyrelser og amtsråd har indgået driftsoverenskomst med, der svarer til § 10, stk. 1, i lov om tjenestemænd i staten, folkeskolen og folkekirken. Tjenestemandsretten kan alene behandle overtrædelser, der er begået af ansatte omfattet af en forhandlingsberettiget organisation.

Stk. 2. Retten påser af egen drift, at den har saglig kompetence til at behandle en sag.

Stk. 3. Sager, der hører under den kommunale tjenestemandsret, kan ikke indbringes for de almindelige domstole.

Stk. 4. Sager, der hører under den kommunale tjenestemandsret, kan ikke behandles efter regler svarende til §§ 20-24 i lov om tjenestemænd i staten, folkeskolen og folkekirken.

§ 3.

Den kommunale tjenestemandsrets formand eller dennes stedfortræder kan give pålæg om ophør af kollektive overtrædelser af de i § 2, stk. 1, nævnte bestemmelser.

Stk. 2. En ansat, som har begået en af de i § 2, stk. 1, nævnte overtrædelser, kan af den kommunale tjenestemandsret ikendes advarsel eller irettesættelse eller bøde.

§ 4.

Sager i henhold til § 2, stk. 1, kan anlægges af Kommunernes Lønningsnævn mod en eller flere forhandlingsberettigede personaleorganisationer. De forhandlingsberettigede personaleorganisationer kan ved den kommunale tjenestemandsret anlægge sag mod vedkommende kommunalbestyrelse eller selvejende institutions bestyrelse om, hvorvidt en sag hører under den kommunale tjenestemandsret.

Stk. 2. Overtrædelser som nævnt i § 2, stk. 1, skal indberettes af vedkommende kommunalbestyrelse til Kommunernes Lønningsnævn efter regler, der fastsættes af lønningsnævnet.

Stk. 3. Overtrædelser som nævnt i § 2, stk. 1, der er begået af reglementsansat personale ved selvejende dag- og døgninstitutioner, som kommunalbestyrelser og amtsråd har indgået driftsoverenskomst med, skal indberettes af vedkommende institutions bestyrelse til den kommunalbestyrelse, der har indgået driftsoverenskomst med institutionen.

§ 5.

Den kommunale tjenestemandsret har sit sæde i København, men kan sættes uden for København, når retten skønner det hensigtsmæssigt.

Stk. 2. Retsbog føres efter retsplejelovens kap. 3.

§ 6.

Sag anlægges ved, at den ene part til den kommunale tjenestemandsret indgiver en anmodning i to eksemplarer om tjenestemandretsafgørelse.

Stk. 2. Sekretæren sender snarest muligt et eksemplar af anmodningen til den anden part og indkalder samtidig svarskrift i to eksemplarer fra denne. Svarskrift indgives til retten inden for en af sekretæren fastsat frist. Når svarskrift er modtaget, sender sekretæren et eksemplar af svarskriftet til modparten. Yderligere skriftveksling finder som regel ikke sted.

Stk. 3. Med henblik på foretagelse af forligsmægling eller indhentelse af yderligere udtalelser fra parterne kan disse indkaldes til et forberedende retsmøde, hvor retten kan

beklædes af formanden eller dennes stedfortræder alene.

§ 7.

Retten kan, om det findes fornødent, lade stævning forkynde for en af parterne efter reglerne i retsplejelovens kap. 17.

Stk. 2. Den, mod hvem sagen anlægges, skal møde for den kommunale tjenestemandsret.

Stk. 3. Udebliver indstævnte trods forkyndelse efter stk. 1, finder retsplejelovens § 354 og § 360 tilsvarende anvendelse. Udeblivesdom kan afsiges af formanden eller dennes stedfortræder uden tilkaldelse af rettens øvrige medlemmer.

§ 8.

I retten til at lade møde ved rettergangsfuldmægtig for den kommunale tjenestemandsret gælder ingen indskrænkninger for parterne. I hvilket omfang en part er berettiget til at deltage i forhandlingerne for retten ved hjælp af flere fuldmægtige, afgør retten, ligesom retten træffer afgørelse om, hvem der foruden parterne og rettergangsfuldmægtigene bør have adgang til retsmøderne.

§ 9.

Formanden eller dennes stedfortræder afgør ved kendelse de tvistigheder, som under vidneførslen eller syns- og skønsoptagelse opstår for retten.

§ 10.

Om procesmåden i øvrigt gælder med de nødvendige tilpasninger de for borgerlige sager, der behandles ved byret, gældende grundsætninger i retsplejelovens 2. bog samt kap. 23, 28–30 og 32–35.

§ 11.

Domme afsagt af den kommunale tjenestemandsret kan fuldbyrdes efter retsplejelovens regler om tvangsfuldbyrdelse af domme. Forlig indgået for retten kan fuldbyrdes efter retsplejelovens regler om fuldbyrdelse af forlig, der er indgået for en ret.

§ 12.

Udgifterne ved den kommunale tjenstemandsrets virksomhed dækkes på samme måde som udgifterne ved Kommunernes Lønningsnævn, jfr. § 67, stk. 3, i lov om kommunernes styrelse.

§ 13.

Loven træder i kraft ved bekendtgørelsen i Lovtidende.

Stk. 2. Sager, der er opstået før lovens ikrafttræden, behandles efter de hidtil gældende regler.

Stk. 3. De i § 1, stk. 3 nævnte medlemmer kan udpeges for en periode indtil 1. juni 1982.

§ 14.

Loven gælder ikke for Færøerne og Grønland.

Bemærkninger til lovforslaget

Almindelige bemærkninger.

Den 29. januar 1981 fremsatte finansministeren forslag til ændring af lov om tjenestemænd i staten, folkeskolen og folkekirken, L 144, med det formål at sikre en forenklet og ensartet behandling af kollektive overtrædelser af § 10, stk. 1, i tjenestemandsbetret. Baggrunden for finansministerens lovforslag er den dagsorden, som et flertal i folketinget vedtog den 18. november 1980, og hvori folketinget opfordrer regeringen til at fremsætte forslag til regler, der med fuld respekt for tjenestemandenes individuelle beskyttelse efter tjenestemandsbetret sikrer en ensartet behandling i fremtiden af de nævnte overtrædelser.

Den nævnte dagsorden blev vedtaget efter en forespørgselsdebat, der var affødt af den omstændighed, at det ikke havde vist sig muligt at sikre en ensartet behandling af statens tjenestemænd efter de omfattende 3-timers arbejdsnedlæggelser blandt offentligt ansatte den 15. marts 1979.

Disse arbejdsnedlæggelser omfattede også en stor del af det kommunalt ansatte personale, herunder kommunale og amtskommunale tjenestemænd. Tjenesteforseelser begået af sådanne tjenestemænd behandles efter lignende regler som tjenesteforseelser begået af statens tjenestemænd. Reglerne herom findes i de kommunale tjenestemandsbetretsregulativer, der i deres indhold i alt væsentligt er sammenfaldende med tjenestemandsbetret. Den uensartethed i behandlingen af tjenestemandene, som var baggrunden for den omtalte forespørgselsdebat i folketinget, gjorde sig derfor også gældende på det kommunale område, hvor det er overladt til den enkelte kommunalbestyrelse selv at træffe afgørelse i sådanne sager, og regeringen har derfor som nævnt i bemærkningerne til finansministerens lovforslag overvejet, hvorledes det kan sikres, at alle offentligt ansatte tjenestemænd, herunder også kommunale tjenestemænd behandles efter så ensartede principper som muligt. Dette spørgsmål har været drøftet med blandt andet de kommunale organisationer, der har opfordret regeringen til at søge en ordening svarende til den, der er indeholdt

i finansministerens lovforslag, gennemført for kommunale og amtskommunale tjenestemænd.

Kommunale tjenestemænd har på samme måde som statstjenestemænd ikke adgang til faglige kampskridt i form af strejke og lignende. Afgørelser af interessestvister er omhandlet i de kommunale og amtskommunale tjenestemandsbetretsregulativer, der indeholder regler af lignende indhold som tjenestemandsbetrets §§ 46-47. Efter disse regler er kompetencen til endeligt at afgøre sådanne interessestvister henlagt til kommunalbestyrelsen eller amtsrådet i den enkelte kommune eller amtskommune. For så vidt angår tvister om løn- og andre ansættelsesvilkår gælder dog, at kompetencen ligger hos de kommunale organisationer i det omfang, kommunalbestyrelserne og amtsrådene har overladt forhandlingskompetencen til deres organisationer. På denne baggrund anses arbejdsnedlæggelser og lignende - herunder aktionerne den 15. marts 1979 - som overtrædelse af de bestemmelser i de kommunale tjenestemandsbetretsregulativer, hvorefter tjenestemanden samvittighedsfuldt skal overholde de regler, der gælder for hans stilling og vise sig værdig til den agtelse og tillid, som stillingen kræver. Overtrædelserne er derfor blevet behandlet efter reglerne i tjenestemandsbetretsregulativerne om disciplinær forfølgelse, der især er karakteriseret ved 3 ting:

1) Sagsbehandlingen er administrativ, dvs. ikke en domstolsafgørelse. Det er den enkelte kommunalbestyrelse, der iværksætter forfølgelsen og fastsætter sanktionen. Selvom forhørslederen som udgangspunkt udpeges af vedkommende landsretspræsident, er det alene forhørslederens opgave at afdække sagens faktiske omstændigheder, og han skal kun afgive indstilling om sagen til afgørelse, såfremt han anmodes derom.

2) Disciplinærforfølgningen sker lokalt, idet ansvaret og kompetencen påhviler den enkelte kommunalbestyrelse eller amtsråd. Der kan derfor ikke af en central myndighed - f.eks. indenrigsministeriet - udstedes juridisk bindende forskrifter for sagers behandling og afgørelse.

3) Ansvar for tjenesteforseelser er individuelt, dvs. at der ikke kan iværksættes gruppevis behandling, hvilket særligt kommer frem derved, at den enkelte kommunale tjenestemand – med vedkommende forhandlingsberettigede organisations anbefaling – kan kræve sin sanktion behandlet efter reglerne om tjenstligt forhold.

Lovforslaget, der i sit hovedindhold svarer til finansministerens forslag til ændring af tjenestemandsløven, indebærer ingen ændret retlig vurdering af de kommunale tjenestemænds pligtforhold og ingen udvidelse af området for retsstridige forhold. Det indebærer derimod en ændret procedure og et andet behandlingsforum for den type af disciplinærforseelser, der med lovforslagets ord er betegnet »kollektiv overtrædelse af bestemmelser svarende til § 10, stk. 1, i lov om tjenestemænd i staten, folkeskolen og folkekirken«. Lovforslaget omfatter ud over egentlige kommunale og amtskommunale tjenestemænd tillige reglementsansatte personale ved kommunale og amtskommunale samt selvejende dag- og døgninstitutioner, som vedkommende kommunalbestyrelse har indgået driftsoverenskomst med, idet dette personale er ansat på vilkår, der svarer til egentlige kommunale og amtskommunale tjenestemænds, og derfor indebærer de samme pligter, som er gældende for disse.

Med henblik på at sikre, at disse sager behandles på ensartet måde, foreslås der etableret en kommunal tjenestemandret efter lignende principper som den tjenestemandret, der foreslås oprettet efter finansministerens lovforslag. Formålet med at oprette en sådan kommunal tjenestemandret er

- at behandlingen af sagerne sker for et juridisk organ i modsætning til hidtidig administrativ afgørelse,
- at behandling af ensartede forseelser kan ske samlet for grupper af tjenestemænd,
- at behandling af forseelser begået af tjenestemænd under flere eller samtlige kommuner og amtskommuner sker ved samme organ.

Hertil kommer, at der ved forslaget om den kommunale tjenestemandrets sammensætning sikres personsammenfald med den statslige tjenestemandret for så vidt angår de juridiske domme, hvilket vil kunne skabe mulighed for, at de to parallelle tjenestemandretter vil følge samme praksis ved ensartede forseelser.

Den kommunale tjenestemandrets kompetence foreslås alene at omfatte tjenesteforseelser, der er led i en kollektiv overtrædelse af tjenestemandens pligter. Som følge heraf sker disciplinærfølgning ved andre tjenesteforseelser fortsat i overens-

stemmelse med de enkelte kommuner og amtskommuners tjenestemandregulativer.

I finansministerens lovforslag foreslås bestemmelserne om, at fortolkningsspørgsmål m.v. skal afgøres ved voldgift, ophævet og kompetencen til at træffe afgørelse i sådanne spørgsmål henlagt til den statslige tjenestemandret. Tilsvarende bestemmelser findes ikke i dette lovforslag, idet den omstændighed, at der på det kommunale område er 5 kommunale lønforhandlede organer (Københavns og Frederiksberg kommuner, Kommunernes Landsforening, Amtsrådsforeningen i Danmark og Foreningen af kommuner i Københavns amt) og et stort antal forhandlingsberettigede tjenestemandorganisationer, ville have til følge, at tjenestemandretten ikke domstolsudpegede medlemmer måtte udpeges til den enkelte sag. Blandt andet på denne baggrund er det fundet mere hensigtsmæssigt, at de eksisterende voldgiftssystemer i de kommunale tjenestemandregulativer bevares uændret.

Af samme grund er det fundet hensigtsmæssigt, at kompetencen til at udpege arbejdsgiversidens medlemmer af den kommunale tjenestemandret henlægges til Kommunernes Lønningsnævn, hvori de 5 lønforhandelnde organer alle er repræsenteret.

Af hensyn til en ensartet behandling af de overtrædelser, som henhører under den kommunale tjenestemandrets kompetence, er det ligeledes fundet rigtigst, at kompetencen til at rejse sag ved den kommunale tjenestemandret henlægges til ét organ, der er fælles for hele den kommunale sektor, nemlig Kommunernes Lønningsnævn, idet der her er tale om et organ, som samtlige kommuner uanset deres tilhørsforhold til organisationerne er underlagt. En sådan ordning vil indebære, at sagerne rejses efter ensartede principper, uanset hvor overtrædelserne begås, idet der samtidig foreslås en indberetningspligt for kommunalbestyrelserne til lønningsnævnet. Ordningen svarer til den i finansministerens forslag til ændring af tjenestemandsløven foreslåede, hvorefter kompetencen til at rejse sag ved den statslige tjenestemandret er henlagt til finansministeren og ikke til de enkelte medlemmer af regeringen.

Der er ikke forud for fremsættelsen af lovforslaget indhentet udtalelser fra de berørte kommunale myndigheder og fra de kommunale tjenestemandorganisationer. Baggrunden herfor er, at sådanne forudgående høringer over lovforslaget ville have haft til følge, at lovforslaget ikke kunne fremsættes så betids, at det ville kunne færdigbehandles i indværende folketingssamling sammen med finansministerens forslag til ændring af tjenestemandslø-

ven. Regeringen tillægger en sådan samtidig behandling i folketinget af de to lovforslag afgørende vægt, idet hensynet til, at de overtrædelser, som lovforslagene omhandler, behandles ens overalt i den offentlige sektor, bør have til følge, at den statslige og den kommunale tjenestemandsret oprettes samtidig.

De kommunale arbejdsgivere og de kommunale tjenestemænds organisationer er dog underrettet om lovforslaget og om, at regeringen vil være åben over for de kommentarer, der måtte fremkomme under folketingets behandling af lovforslaget.

Lovforslagets økonomiske konsekvenser vil være begrænset til tjenestemandsrettens omkostninger. Det er ikke på forhånd muligt at afgive skøn herover.

Lovforslaget indebærer, at behandlingen af sager mod kommunale tjenestemænd som følge af kollektive tjenesteforfeelser ikke vil belaste de kommunale administrationer så meget som efter de nugældende regler i de kommunale tjenestemandsregulativer.

Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser.

Til § 1.

Som det fremgår af de almindelige bemærkninger, er det af hensyn til at sikre en ensartet praksis i henholdsvis den statslige og den kommunale tjenestemandsret fundet hensigtsmæssigt, at de medlemmer af retten, der udpeges af Højesterets og østre landsrets præsidenter, er de samme i begge retter. Rettens kompetence til at behandle sager, der kan resultere i ikendelse af sanktioner, gør endvidere, at det må anses for bedst stemmende med almindelige retlige principper, at også de øvrige medlemmer udpeges som faste medlemmer og ikke som i de voldgiftsretter, der behandler fortolkningsspørgsmål, til den enkelte sag. Af samme grund rummer forslaget heller ikke adgang til udskiftning af de faste medlemmer i beskikkelsesperioden, som foreslås sammenfaldende med den periode, for hvilken medlemmerne af Kommunernes Lønningsnævn udpeges.

Til § 2.

I bestemmelsen er angivet rettens kompetence, idet en bestemt kategori af sager flyttes fra den almindelige disciplinærfølgning. Da det som omtalt i de almindelige bemærkninger ligger i tjenestemandssystemet, og herunder også i det kommunale tjenestemandssystem, at der ikke eksisterer en formaliseret strejkeret, gælder der i modsætning

til det kollektive overenskomstområde ikke særlige bestemmelser, der kan danne grundlag for konstatering af brud på fredspligten. Afgrænsningen er derfor baseret på bestemmelser i de kommunale og amtskommunale tjenestemandsregulativer og -vedtægter og i reglementerne for reglementsansat personale, der efter deres indhold svarer til tjenestemandslovens § 10, stk. 1. Som følge heraf sker der ikke ved lovforslaget nogen udvidelse eller ændring i øvrigt af de kommunale tjenestemænds og reglementsansattes pligtforhold. De forhold, der falder ind under begrebet »kollektiv overtrædelse af bestemmelser svarende til § 10, stk. 1, i lov om tjenestemænd i staten, folkeskolen og folkekirken«, er sådanne overtrædelser, der har karakter af faglige aktioner, og de vil typisk foreligge, hvor flere tjenestemænd i indbyrdes forståelse handler – eller undlader at handle – i strid med tjenesteforpligtelserne med det formål at påvirke ansættelsesvilkårene. Adfærd af denne beskaffenhed vil typisk kunne forekomme i form af arbejdsnedlæggelse eller vægring – herunder mod at udføre overarbejde – men også f.eks. ved optræden, der uden egentlig arbejdsvægring tilsigter på pligtstridig måde at hindre eller vanskeliggøre arbejdets udførelse. Den nærmere afgrænsning vil bero på rettens afgørelse og praksis. Bestemmelsen dækker retsstridig adfærd begået af tjenestemænd, der er omfattet af de forhandlingsberettigede organisationer, dvs. organisationer med hvilke der er indgået hovedaftale. På tilsvarende måde som ved afgørelser i arbejdsretten vil kendelser således kun få virkning for medlemmer af vedkommende organisation. Rettens afgørelse om eventuelle sanktioner er i henhold til forslagens § 2, stk. 4, endelige, ligesom tilfældet er i arbejdsretten.

Til § 3.

Som i finansministerens lovforslag foreslås det, at den kommunale tjenestemandsrets formand eller dennes stedfortræder kan give pålæg om ophør af overtrædelsen, inden spørgsmålet om sanktioneringen afgøres, på tilsvarende måde, som det gælder inden for arbejdsrettens område. Manglende efterlevelse af pålægget vil derved tillægges vægt ved udmålingen af sanktionen, idet det dog er forudsat, at efterlevelse af pålægget normalt ikke fritager for sanktion.

I bestemmelsens stk. 2 foreslås, at den kommunale tjenestemandsret kan ikende en ansat, der er omfattet af rettens kompetence, advarsel eller irettesættelse eller bøde. Under hensyn til, at der ikke foreslås tillagt tjenestemandsretten beføjelser til at

idømme de strengere sanktioner i de kommunale tjenestemandregulativer svarende til tjenestemandsløvens § 24, herunder afsked, foreslås den i den nævnte bestemmelse indeholdte begrænsning af bødemaksimeringen til ½ måneds løn udeladt.

Til § 4.

Som nævnt i de almindelige bemærkninger er det mest hensigtsmæssigt at give Kommunernes Lønningsnævn søgsmålskompetencen på arbejdsgiverside. I denne forbindelse må endvidere ses bestemmelsen i § 4, stk. 2, om, at det påhviler de enkelte kommunalbestyrelser at indberette kollektive overtrædelser til lønningsnævnet, så dette kan tage stilling til, hvorvidt det vil rejse sag ved den kommunale tjenestemandsrret. Denne indberetningspligt, som kræver udtrykkelig lovhjemmel, er kombineret med en adgang for Kommunernes Lønningsnævn til at fastsætte nærmere bestemmelser om indberetningerne. Baggrunden for denne bestemmelse er, at der herigennem skabes mulighed for at lade sager, der vedrører ganske få tjenestemænd i en enkelt kommune undtage fra indberetningspligten med den virkning, at sådanne sager kan behandles i den enkelte kommune efter de almindelige regler i den pågældende kommunes tjenestemandregulativ om disciplinærfølgning. Herved undgås, at en række sager, der kun vedrører enkelte kommuner, skal tages op til overvejelse i Kommunernes Lønningsnævn.

Ifølge § 4, stk. 1, er der endvidere adgang for vedkommende forhandlingsberettigede organisati-

on til at indbringe en sag for retten. Dette indebærer, at en forhandlingsberettiget organisation kan indbringe en sag for retten, såfremt den finder, at de almindelige disciplinærregler anvendes på situationer, der retteligt bør behandles af retten, fordi der er tale om kollektive overtrædelser.

Til §§ 5-11.

Bestemmelserne svarer for hovedpartens vedkommende til arbejdsrettens processuelle bestemmelser, jfr. arbejdsretslovens § 13, §§ 15-19 samt § 20, stk. 1 og arbejdsrettens praksis med de af senere gennemførte ændringer af retsplejelovens følgende tilpasninger.

Til § 12.

Bestemmelsen indebærer, at udgifterne ved den kommunale tjenestemandsrrets virksomhed, herunder honorarer til rettens medlemmer og sekretær fordeles mellem Københavns og Frederiksberg kommuner og de 3 lønforhandlende kommunale organisationer på samme måde som udgifterne ved Kommunernes Lønningsnævn. Disse udgifter dækkes i dag af Det kommunale Momsfond.

Til § 13.

Loven træder efter forslaget i kraft ved bekendtgørelsen i Lovtidende. Forhold opstået før dette tidspunkt foreslås behandlet efter de hidtil gældende regler, således at bestemmelserne, der for nogles vedkommende indeholder nydannelser, ikke får tilbagevirkende kraft.