

De franske Statsfunktionærers Forenings- og Strejkeret.

Af

P. Schou.

Der findes i Frankrig for Tiden omtrent 1 Million Stats- og Kommunefunktionærer, som fordeler sig omtrent som følger: i Kommunernes Tjeneste staar ca. 271000 Personer, i Statens ca. 730000. Deraf er:

101000 Underofficerer og hvervede Soldater,
35000 Officerer,
54000 Søofficerer og Matroser,
109000 Post- og Telegraffunktionærer,
131000 beskæftigede ved Undervisningsvæsenet,
133000 — — Finansadministrationen,
50000 sorterende under Justits-, Indenrigs-, Trafik-, Landbrugs- og Koloniministerierne.

Resten er ansat som Arbejdere ved Statens Arsenaler, Krigsmagasiner, Tobaks-, Krudt- og Tændstikfabrikker og ved Statsbanerne.

Blot disse Tal angiver, hvilken Betydning der i Frankrig tilkommer Spørgsmaal vedrørende Funktionærstanden som Helhed og Stemninger og Bestræbelser, som gør sig gældende indenfor denne Stand. Og der kan næppe være Tvivl om, at hele denne er ved, paa

De franske Statsfunktionærers Forenings- og Strejkeret.

Af

P. Schou.

Der findes i Frankrig for Tiden omtrent 1 Million Stats- og Kommunefunktionærer, som fordeler sig omtrent som følger: i Kommunernes Tjeneste staar ca. 271000 Personer, i Statens ca. 730000. Deraf er:

101000 Underofficerer og hvervede Soldater,
35000 Officerer,
54000 Søofficerer og Matroser,
109000 Post- og Telegraffunktionærer,
131000 beskæftigede ved Undervisningsvæsenet,
133000 — — Finansadministrationen,
50000 sorterende under Justits-, Indenrigs-, Trafik-, Landbrugs- og Koloniministerierne.

Resten er ansat som Arbejdere ved Statens Arsenaler, Krigsmagasiner, Tobaks-, Krudt- og Tændstikfabrikker og ved Statsbanerne.

Blot disse Tal angiver, hvilken Betydning der i Frankrig tilkommer Spørgsmaal vedrørende Funktionærstanden som Helhed og Stemninger og Bestræbelser, som gør sig gældende indenfor denne Stand. Og der kan næppe være Tvivl om, at hele denne er ved, paa

en meget betænkelig Maade, at komme paa Kant med det øvrige Samfund. Misfornøjelsen er ulmende paa begge Sider: blandt Tjenestemændene Misfornøjelse med deres økonomiske og retlige Stilling, blandt Borgerne Misfornøjelse med den Maade, hvorpaa det administrative Maskineri saavel som Statens produktive Virksomheder fungerer: uhensigtsmæssigt og uøkonomisk, uden Hensyntagen til Publikums Ønsker og med jævnlige Afbrydelser og Forstyrrelser.

Blandt Funktionærerne har Misfornøjelsen, som naturligt er i vore Dage, givet sig Udslag i en faglig Organisationsbevægelse, som har taget mægtig Fart, især i den sidste halve Snes Aar, og nu har naaet en saadan Styrke, at det staar klart for alle, at der maa gøres noget, om ikke for at standse den — et haabløst Foretagende — saa for at lede den ind i et roligere Leje, hvor den ikke truer Statens og Samfundets Ro og Helbred.

Hvilke er da de ydre Vilkaar, hvorunder denne Organisationsbevægelse har udviklet sig?

Foreningsretten er jo en af de borgerlige Rettigheder, som det franske Samfund siden Revolutionen har betragtet med uvenlige Blikke. Indtil 1884 indeholdtes Bestemmelserne herom i Code Pénal § 291 og ff., hvorefter enhver Forening med mere end 20 Medlemmer skulde opnaa Regeringens, til enhver Tid tilbagekaldelige, Sanktion for at være lovlig. Disse Regler benyttede Regeringen sig af til at forbyde alle Sammenslutninger mellem Funktionærer, som ikke havde rent selskabelige eller understøttende Øjemed.

Loven af 21. Marts 1884 gjorde den første Forandring heri, idet den tillod Oprettelsen af Foreninger

mellem Personer indenfor samme Profession eller Haandværk, naar blot Formaalet var rent fagligt og Foreningerne underkastede sig visse Formaliteter (Anmeldelse til Øvrigheden osv.). Denne Lov, som var »den tillidsfulde Liberalismes« første Værk og beregnet paa de fremspirende Fagforeninger, blev grebet af visse Klasser af Statsfunktionærer, hvem det hidtil havde været forment at slutte sig sammen. Men skønt Loven efter Waldeck-Rousseaus og dens andre Ophavsmænds Mening ogsaa skulde gælde offentlige Tjenestemænd, forstod Højesteret den anderledes og fortolkede den som kun gældende »dem, der enten som Arbejdsgivere eller som Lønarbejdere tilhører Industrien, Handelen eller Agerbruget, med Udelukkelse af alle andre Personer og alle andre Erhverv«. Denne Kendelse, som direkte angik en Lægeforening, har sidenhen været bestemmende for Domstolenes Fortolkning af Loven. Forstaaelsen af selve denne Dom kan jo imidlertid give Anledning til Tvivl. Man har aldrig nægtet de egentlige Arbejdere i Statens industrielle Virksomheder (Tobaks- og Tændstikfabrikker osv.) Retten til at organisere sig. Selv Arbejderne i Arsenalerne og Krigsmagasinerne og i Post- og Telegrafetaten har uhindret kunnet slutte sig sammen. Men Regeringens Stilling har været vaklende: saaledes har man med en besynderlig Inkonsekvens nægtet Vejmænd og Kloakarbejdere Organisationsret. — Da i 1886 Folkeskolelærerne vilde gøre Brug af Loven, blev de mødt med et bestemt Afslag under Paaberaabelse af, at »en offentlig Stilling ikke er noget Erhverv, ligesom en Gage ikke er Løn. Arbejdernes Løn fastsættes ved en Overenskomst med Arbejdsgiverne; denne fremgaar af en Interessekonflikt,

hvis Udfald bestemmes af Tilbud og Efterspørgsel. Begge Parter forlanger kun ét af Staten: frie Hænder i Konkurrencekampen. Gagerne derimod er fastsatte ved Loven og kan kun ændres af den.«

I 1891 blev Spørgsmaalet paany brændende, idet Postfunktionærerne vilde organisere sig, men mødte et Afslag fra Regeringen, som paaberaabte sig, at det vilde være stridende mod »Nationens Suverænitet«. Kamret billigede denne Opfattelse, men da 3 Aar senere Regeringen lagde Hindringer i Vejen for Statsbanefunktionærernes Sammenslutning under Paaberaabelse af, at den truede »ikke en Privatinteresse, men en Samfundsinteresse, nemlig de franske Skatteyderes Interesse«, vedtog Kamret en Dagsorden, hvorefter »Loven af 1884 finder Anvendelse paa Arbejdere og Tjenestemænd ved Virksomheder under Statsdrift«, og Ministeriet Casimir-Périer, som havde modsat sig denne Dagsorden, maatte gaa af.

I de følgende Aar dannedes saa et betydeligt Antal af Tjenestemandorganisationer, men det fastholdtes stadig, at visse Kategorier af Funktionærer ikke kunde paaberaabe sig Loven af 1884.

I 1901 vedtoges imidlertid Associationsloven, som vel nærmest tog Sigte paa religiøse Associationer, men overhovedet tillod alle franske Borgere at slutte sig sammen i ethvert Formaal, der ikke var i Strid med Loven og den offentlige Sædelighed. Og paa Betingelse af, at Associationerne gjorde Anmeldelse til Øvrigheden og deponerede deres Love, fik de Ret til at optræde for Retten, indgaa forpligtende Retshandler, besidde og bestyre Medlemsbidrag og et Lokale samt de til deres eget Brug strengt nødvendige faste Ejen-

domme. Denne Lov foranledigede Dannelsen af en Skare af nye Foreninger: alene i de fem første Aar anmeldtes 516. Og i Øjeblikket er der neppe den Gren af Statsstyrelsen, som ikke har sin faglige Organisation. Foruden de talrige Associationer, hvoraf mange er sammensluttede i Landsforbund, findes der ca. 200 egentlige Fagforeninger, oprettede af Tjenestemænd i Henhold til Loven af 1884. Ogsaa af disse er mange Medlemmer af forskellige Fagforbund, som tilsammen danner »Union fédérative des travailleurs de l'État«.

Administrativ og judicial Praksis fastholder nemlig stadig, at kun visse Tjenestemænd har Ret til at organisere sig efter Loven af 1884, medens alle og enhver kan oprette Foreninger efter Loven af 1901. Grænserne for Anvendelsen af Fagforeningsloven er imidlertid ubestemte og har givet Anledning til endeløse Diskussioner og Stridigheder. En juridisk Professor opstillede for nogle Aar siden en kunstfærdig Sondring mellem »fonctionnaires d'autorité« og »fonctionnaires de gestion«, mellem de Tjenestemænd, som er Udøvere af Statens Tvangsmyndighed, og dem, som blot passer et dem af Staten overdraget Hverv, uden derfor at have nogen-
sømhøjest Myndighed over deres Medborgere. De første maatte holdes stramt i Tømme og kunde kun danne Associationer; de sidste derimod var berettigede til at oprette Fagforeninger — og maaske endogsaa gøre Strejke, skønt man ikke rigtig turde sige det offentlig. Denne Teori, som en Tid var meget udbredt og blandt andet adopteredes af Justitsminister Barthou, viste sig dog snart, foruden sine andre Fejl at have den meget væsentlige, ikke at give nogen praktisk Vejledning.

Den har f. Eks. kunnet benyttes til at nægte Postbudene Fagforeningsret, fordi de havde Ret til at optage Rapporter med offentlig Troværdighed. Men man har ikke hidtil kunnet finde nogen anden praktisk brugbar Sondring, thi med Rouvier at sige at »Retten til at danne Fagforeninger tilkommer de Tjenestemænd, som tjener Staten i dens Egenskab af Driftsherre, ikke i dens Egenskab af offentlig Myndighed« bringer ikke synderlig større Klarhed.

Funktionærerne forstaa imidlertid ikke disse subtile Distinktioner, og respekterer dem ikke. De mere radikale Elementer indenfor Lærerstanden og Postetaten er saaledes brudt ud af de gamle Organisationer og har paa Trods af judicielle og administrative Afgørelser dannet egentlige Fagforeninger, som Regeringen i Reglen har fundet det bekvemmest at se igennem Fingre med, eller som Kamrene har kastet en beskyttende Kaabe over ved at vedtage en Amnestilov, naar Regeringen syntes dem at fare for voldsomt frem.

Dette Spørgsmaal om Retten til at danne egentlige Fagforeninger, ikke blot Associationer i Henhold til Loven af 1901, spiller overhovedet en ved første Øjekast ganske uforstaaelig Rolle i den offentlige Diskussion og i Stridighederne mellem Statsmyndighederne og Tjenestemændene. Selve Hovedopgaverne: Lønforhøjelser og Forkortelse af Arbejdstiden, synes næsten at træde i Skygge for det. Og da der for nogle Aar siden dannedes en »Forening til Værn for Statsfunktionærernes Fagforeningsret«, fik den, efter Sigende, i Løbet af ganske kort Tid ca. 400000 Medlemmer indenfor de forskellige Etater — men er rigtignok siden

svundet hen uden at efterlade sig andet Spor end nogle højt talende Proklamationer.

I Virkeligheden er der næsten ingen Forskel mellem de to Love af 1884 og 1901. Det kan i hvert Fald omdisputeres, hvilken af dem der giver størst Fordele og paalægger færrest Indskrænkninger. Men Tjenestemændene har nu engang sat sig i Hovedet, at de vil ind under Loven af 1884. Det tiltaler deres Følelse af Solidaritet med Privatindustriens Arbejdere og deres Lighedssværmeri. Postfunktionærerne har udtalt det meget tydeligt: »Vi staar i et Kontraktsforhold til Staten, ikke i et Afhængighedsforhold. — Enhver anden Retsordning [end den Loven af 1884 giver] vilde være en Undtagelseslovgivning, vilde sætte os uden for den almindelige Retsorden, skabe to Klasser af producerende og opretholde Skellene indenfor Proletariatet. Ingen Arbejdsgiver, end ikke Staten, kan efter Juristernes eget Sigende konsekvent lade haant om Producenternes, Borgernes Personlighed, Frihed og Uafhængighed og berøve dem deres medfødte og umistelige Rettigheder. — — Staten bør som Arbejdsgiver underkaste sig de samme Forpligtelser overfor sine Arbejdere, som Loven paalægger andre Arbejdsgivere. Den bør give Eksemplet i at respektere og lyde Loven«. Naar Statsfunktionærerne saaledes i højtidelige Vendinger, der genkalder selve Menneskerettighedernes Erklæring, kræver Ligestilling med Privatindustriens Arbejdere, synes de at glemme eller giver sig i hvert Fald Mine af at glemme, at Staten paa Forhaand har indrømmet dem en privilegeret Stilling paa mange Punkter, saaledes at det, de i Virkeligheden kræver, er at forene det private Kontrakts-

forholds Fordele med Statsansættelsens Privilegier. Hvilket Staten selvfølgelig ikke kan gaa med til.

Men der ligger desuden noget andet under disse Krav om Lighed for Loven, noget, som stedse er i begge Parters Tanker, men kun sjældent nævnes under Debatterne om Statsfunktionærernes Retsstilling: Strejkeretten. Dette Krav klinger ogsaa igennem de citerede Ytringer. Det er en gængs Opfattelse baade blandt franske Arbejdere og blandt Tjenestemændene, at Loven af 1884 hjemler Retten til Strejke. Denne Opfattelse er ganske fejlagtig, men Borgerskabet synes ogsaa at have en Fornemmelse af, at indrømmer man først Statsfunktionærerne Fagforeningsretten, kan man ikke længere holde igen og nægte dem Retten til at strejke. I Virkeligheden indeholder den nuværende franske Lovgivning aldeles intet om Funktionærstrejker. Straffelovens § 126, som undertiden anføres i denne Forbindelse, angaar noget helt andet, nemlig Aftale mellem Embedsmænd om pludselig, samtidig Indgivelse af Afskedsbegæring for at volde Regeringen Vanskeligheder. — Spørgsmaalet om Tjenestemændenes Ret til at strejke maa da afgøres ud fra almindelige Retsprincipper, hvilket kan give Anledning til Tvivl og Strid.

Endelig har Statsfunktionærerne den Grund til at ønske at komme ind under Loven af 1884, at kun Fagforeninger, dannede i Henhold til denne, kan blive Medlemmer af de almindelige Arbejderorganisationer, Arbejderbørserne og la Confédération générale du Travail (C. G. T.). Ganske vist har flere Arbejderkongresser vedtaget, at denne Indskrænkning burde opheves. Men hidtil er det ikke sket, vistnok paa Grund af en naturlig Frygt hos Arbejderne for, at Tjenestemændene

skulde komme til at danne et konservativt Aristokrati indenfor Arbejderbevægelsen og derigennem sinke denne. Paa den anden Side forstaar man meget vel, at Statsmyndighederne kun med stor Betænkelighed ser Tjenestemændene in corpore gaa ind i en Organisation, der aabenbart driver Propaganda for Generalstrejken, Militærnægtelser og lignende revolutionære Metoder. Dette har imidlertid ikke hindret, at baade Folkeskolelærernes og Postfunktionærernes syndikalistiske Landsorganisationer har indmeldt sig i C. G. T.

Hvis de franske Statsfunktionærer ikke havde andre Punkter paa deres Program end Kravene om Lønforhøjelser, Reduktion af Arbejdstid og Fagforeningsret, er der al Grund til at tro, at Bevægelsen ikke vilde have kunnet gribe om sig blandt de højere stillede Funktionærer, Centraladministrationens Embedsmænd o. l. Men Forholdet er det, at der blandt disse Klasser hersker en kraftig Misfornøjelse med den Retsstilling, de Garantier, Loven byder dem, som træder i den franske Stats Tjeneste. Denne Misfornøjelse skaber en vis Følelse af Solidaritet mellem høje og lave indenfor den franske Administration, thi har de end forskellige sociale og politiske Anskuelse og forskellige økonomiske Kaar, lider de dog alle under Savnet af Retsbeskyttelse mod Overordnedes Vilkaarlighed, mod parlamentariske Underhaandsindflydelser og ministeriel Nepotisme.

Den franske Grundlov af 1875 siger simpelthen, at Præsidenten udnævner og afskediger Embedsmændene. En Lov af 1850 paabød Udstedelsen af almindelige Retsregler om Statsfunktionærernes Retsstilling, men det blev en tom Løfteparagraf. Der findes ikke

engang nogen fælles Lønningslov for Centraladministrationens forskellige Grene, endsige, som hos os, for de forskellige Civiletater. Lønningerne fastsættes paa Finanslovene eller endogsaa rent administrativt og varierer fra Kontor til Kontor. Og Lønningstillæg tildeles efter de overordnedes frie Skøn, i Stedet for at erhverves ved Anciennet. — De forskellige Ministerier og Etater har hver sit Regulativ, som udstedes af paa-gældende Minister efter Samraad med Statsraadet (Conseil d'Etat) og kan ændres efter hans Vilje blot med en formel Sanktion fra Statsraadet. Og saa flittigt har man benyttet denne Ændringsret, af saglige, politiske eller personlige Motiver, at disse Regulativer er forandrede mere end 100 Gange i de sidste 20 Aar. — Overhovedet besidder de franske Ministre, takket være det forældede Administrationssystem med dets fra l'ancien régime og Napoleon I stammende Centralisation, en næsten enevældig Myndighed over deres undergivne. Og Udøvelsen af denne Myndighed er kun underkastet en lidet effektiv Kontrol af Parlamentet, hvis Afstemninger i Reglen bestemmes af politiske Hensyn, og hvis Medlemmer ikke alle kan sige sig fri for at benytte deres Indflydelse hos Ministrene til Fremme af private Formaal. Disse Omstændigheder alene var nok til at gøre Tjenestemændenes Stilling særdeles prekær. Men hertil kommer yderligere de voldsomme politiske og religiøse Lidenskaber, som har raset i Frankrig i de senere Aar og har forblindet de kæmpende saaledes, at de har benyttet ethvert Vaaben til at ramme Modstanderne: under disse Kampe har Regeringen overset, at der er visse Borgerrettigheder, som baade etiske og praktiske

Hensyn forbyder at berøve Embedsmændene, medens disse paa den anden Side har glemt, at deres Stilling paalægger dem visse Forpligtelser, en vis Tilbageholdenhed.

Under disse urolige og højst utilfredsstillende Forhold har de franske Tjenestemænd kun fundet Hjælp ét Sted: hos Statsraadet. Dette har, paa Trods af egen tidligere Praksis, begyndt at annullere ministerielle Embedsudnævnelser, naar der med Rette klagedes over, at de var i Strid med gældende Regulativer eller skyldtes private Formaal. Og Statsraadet har yderligere fastslaaet den Praksis, at ikke blot den enkelte Funktionær, som føler sig forbigaaet ved Udnævnelsen, kan klage, men ogsaa hans Fagorganisation paa hans Vegne — hvilket selvfølgelig gør Risikoen betydelig mindre. Hele denne Retspraksis betyder jo imidlertid ikke stort, saalænge Ministeren blot behøver at ændre det generende Regulativ, før han skrider til den uretfærdige Udnævnelse.

Derfor gaar ogsaa Funktionærernes enstemmige Krav ud paa, at der ved Lov skal fastsættes Regler for Udnævnelser, Afskedigelser, Forflyttelser, Forfremmelser, Disciplinærstraffe, Lønninger o. l. Og da de forlængst har opgivet Haabet om, at Regeringen eller Parlamentet, som nyder godt af den bestaaende Lovløshed, skulde tage Initiativet til en Lovordning af disse Forhold, har de selv taget Sagen i deres Haand. De har indset, at kun en kraftig Organisation vil kunne fremtvinge en Lovgivning og sikre dens Overholdelse. Og derfor er der selv i den højere Embedsmandsverden fremstaaet en kraftig Organisationsbevægelse, som binder høje og lave sammen i et fælles Krav om Garan-

tier for Renhed og Retfærdighed i Administrationen. Sit klareste Udtryk har hele denne Bevægelse vistnok faaet i dens Leder, M. Demartials Værk: »Le Statut des Fonctionnaires«, som indeholder et omhyggeligt udarbejdet Lovforslag til Ordning af disse Forhold, for saa vidt angaar de egentlige civile Statstjenestemænd (fonctionnaires professionnels). Dets Hovedpunkter er følgende:

Rekrutteringen skal foregaa efter Regler, som udelukker Vilkaarlighed og Personshensyn: alle Ansøgere skal underkaste sig en Fageksamen og derefter tjene en Tid paa Prøve, hvorefter den Ansøger skal udnævnes, som har bedst Eksamensresultat og bedst Vidnesbyrd fra sin Prøvetid. Ministeren kan dog udelukke saadanne Personer fra at indstille sig til Eksamen, som han paa Forhaand maatte anse for uskikkede; men de har da Ret til at blive gjort bekendte med Motiverne til denne Udelukkelse. Forfremmelser skal foregaa efter en Liste, hvorpaa Funktionærerne opføres efter Anciennetet, dog saaledes at der kan tillægges de særligt dygtige en kunstig Anciennetet af indtil 2 Aar. Denne Liste skal forelægges Funktionærraadet til Udtalelse. Kun i ganske ekstraordinære Tilfælde kan der ske Afvigelser fra Listen. — Disciplinærstraffe kan i de mildeste Former idømmes af de overordnede, ellers kun af Funktionærraadet, konstitueret som Disciplinærret, under Appel til en Ret, sammensat af Parlamentarikere og høje Embedsmænd. Nogenlunde tilsvarende Regler garanterer mod vilkaarlige Forflyttelser og Afskedigelser. — Enhver Tjenestemand, som føler sig forurettet, kan beklage sig til sin overordnede, som er

pligtig at give ham Svar efter at have hørt Funktionærraadet. Han kan desuden appellere til Statsraadet.

Af større Interesse end disse minutløse og stive Regler, som nærmest viser, hvilken indgroet Mistillid man nærer til de højeste Embedsmænds Redelighed og Duelighed, er imidlertid det Krav, som ogsaa M. Demartial selv stiller i Spidsen: Kravet om Dannelsen af de ovennævnte Funktionærraad. Et saadant skal tilforordnes enhver Administrationschef og bestaa til Hælvten af de højeste Funktionærer i Etaten, til Hælvten af Tjenestemænd, valgte af deres Kolleger, saaledes at hver Grad bliver repræsenteret. De skal høres i alle Spørgsmaal vedrørende Funktionærernes Retsstilling og Tjenestens Organisation og har Ret til at udtale Ønsker angaaende alt, hvad der berører Personalet og Tjenestegangen.

Gennem disse Raad haaber man at gyde nyt Blod i den stivnede franske Administration, give Tjenestemændene forøget Interesse for deres Gerning og drage Nytte af deres Initiativ og nøje Kendskab til Tjenesten. Og yderligere skulde de engang for alle sætte en Stopper for al Nepotisme, skabe et bedre og friere Forhold mellem Over- og Underordnede og lede den truende Fagforeningsbevægelse ind i et roligere Leje ved at give den officiel Anerkendelse og stille den passende nye Opgaver. — Det er naturligvis rigtigt, at Staten fremfor at ligge i Strid med Funktionærorganisationerne — en Strid, hvori den let kan trække det korteste Straa — staar sig ved gennem fredelig Paa-virkning at gøre dem til sine Medarbejdere og kvæle deres Tilbøjelighed til at slaa Følge med Arbejderpartiet. Men de Forsøg, som hidtil har været gjort i

Frankrig i denne Retning — ganske vist under uheldige Forhold, idet der endnu ikke findes nogen »statut des fonctionnaires« — er ikke just blevne kronede med Held. Indenfor Postetaten er allerede indført Funktionærraad, men de har saa langt fra vundet Personalets Tillid, at dette tvertimod har grebet til Obstruktion for at hindre deres Fungere: man har enten undladt at vælge Repræsentanter eller har valgt Mænd, om hvem man vidste, at de straks vilde nedlægge deres Mandat.

Og naar Funktionærraadene Sammenslutning sikrer de højeste Embedsmænd i Etaten en fast Majoritet, saaledes som af M. Demartial foreslaet, kan man jo egentlig ikke undre sig over, at de underordnede ikke ser nogen synderlig Garanti i dem og ikke møder dem med en saadan Tillid, at de faglige Organisationer fortrænges eller overflødiggøres. Vil man vinde Funktionærraadene ved at sikre dem en vis Indflydelse paa Administrationen, bliver vistnok den eneste praktiske og konsekvente Udvej den, som man har valgt her hjemme: at henvende sig til de frivilligt dannede Organisationer og lade dem udpege Repræsentanter, som har deres Kollegers Tillid. Men som i Frankrig at ville sætte de underordnede Funktionærer paa den Uriaspost at skulde gøre Modstand mod deres Chefers eventuelle autokratiske og nepotiske Tilbøjeligheder, uden til Gengæld at yde dem nogen effektiv Garanti mod de mulige Følger af en saadan Modstand, er baade uretfærdigt og upraktisk.

M. Demartials ovenfor refererede Program giver kun Udtryk for de mere moderate Krav, som stilles især af den egentlige Embedsstand. Men mange andre Funktionærklasser gaar betydelig videre. Særlig i

visse Kredse af Folkeskolens Lærere giver den herskende Misfornøjelse sig Udslag i ganske anderledes vidtgaende Krav og i højrøstet Fraterniseringen med Arbejderpartiets yderste venstre Fløj. Lærerne har lidt ganske særligt under de bestaaende Forhold, fordi de efterhaanden var blevne en Slags politiske Valgagenter, som var helt i Lommen paa de radikale Parlamentsmedlemmer. Og da de, bl. a. fordi mange var blevne Socialdemokrater, søgte at redde sig ud af denne uværdige Situation, gav det Anledning til smaalige Forfølgelser fra Parlamentarikernes Side, hvilket yderligere ophidsede Stemningen. Følgen er da bleven, at en stor Del af Lærerstanden føler sig solidarisk med Arbejderklassen i dens Kamp mod det bestaaende Samfund og gør sig til Talsmand for Proudhon'ske Ideer, hvorefter Skolen bør overlades Lærerorganisationerne til fri Administration, i Konsekvens af det gamle Slagord »la mine aux mineurs, l'usine aux ouvriers« osv. Og disse Ideer finder ikke blot Genklang blandt Arbejderne, for hvem det er gammelkendte Toner, men ogsaa blandt Parlamentarikere, Jurister og Embedsmænd, for hvem en saadan Udstykning af den administrative Myndighed til autonome Korporationer staar som den eneste Udvej ud af det Uføre, hvori den franske Administration befinder sig.

Det er saaledes lykkedes den franske Statsmagt ikke blot at vække Borgernes Misfornøjelse med dens daarlige Administration, men ogsaa at saa Uvilje og Mistillid hos alle de den undergivne Tjenestemænd, selv hos dem, der ellers hører til det bestaaendes trofasteste Tilhængere. Den har skabt Solidaritetsfølelse og Sammenhold mellem Samfundsklasser, der ellers

vilde have vanskeligt ved at finde hinanden. Og den har taarnet yderligere Vanskeligheder op for sig selv ved at jage sine Tjenestemænd i Armene paa den store Arbejderhær og saaledes ikke blot give denne forøget Tilgang, men ogsaa bringe den til at skrive Statsfunktionærernes Krav paa sin Fane.

Regeringens Opgave vilde netop have været at følge den gamle Regel: *divide et impera*. Solidariteten mellem Statens Arbejdere og dens Embedsmænd er næppe stærkere end, at den med Lethed kunde være brudt ved en klog Politik. De første interesserer sig ganske overvejende for Lønspørgsmaal og Fagforenings- og Strejkeret, de sidste derimod for en »statut des fonctionnaires«. Ved at give en saadan vilde Regeringen let have kunnet kvæle den ulmende Misfornøjelse blandt Embedsmændene og gøre den til sine trofaste Støtter. Men Regering og Rigsdag har været enige om ikke at gøre noget Skridt i den Retning, fordi det vilde være en Begrænsning af deres Magtmidler, en Svækkelse af deres Underhaandsindflydelse.

Og paa den anden Side har de hidtil gjorte svage Tilløb til at løse Funktionærspørgsmaalet været altfor stærkt prægede af Franskmændenes Hang til at generalisere og simplificere. Man har villet løse hele det mangesidede og komplicerede Problem ved nogle ganske enkelte almene Foranstaltninger. I Stedet for at følge den aristoteliske Forskrift, at den bedste Maade at skabe Lighed paa er at behandle det uensartede paa uensartet Vis, har man i det hellige Lighedsprincip Navn hævdet, at alle Statens Tjenere skulde behandles ens, hvad enten de var Departementschefer eller Kontorbude, Generaldirektører eller Lokomotiv-

pudsere. Til Gengæld for en Begrænsning af Foreningsretten og et Strejkeforbud har man været villig til at indrømme visse Garantier mod administrativ Vilkaarlighed. Men i Virkeligheden paabyder jo baade praktiske Hensyn og teoretiske Betragtninger en forskelligartet Behandling af de forskellige Funktionærklasser. Den kunstlede Distinktion mellem »fonctionnaires de gestion« og »fonctionnaires d'autorité« indeholder den Sandhed, at Staten, hvor den blot optræder som industriel Arbejdsgiver, hverken har Ret eller Pligt til at optræde paa samme autoritative Maade som, hvor den optræder som Beskytter af Borgernes vitale Interesse: deres legemlige og økonomiske Retsikkerhed. Selv om man — sikkert med Føje — vil indrømme, at Staten ikke er stillet overfor sine Arbejdere paa samme Maade som en privat Arbejdsgiver, maa man hævde, at den ikke bør eller kan tiltage sig samme Myndighed over dem som over sine administrative, dømmende eller militære Embedsmænd. Paa den anden Side maa det indrømmes, at den praktisk talt uden Fare kan tilstaa de sidste visse Friheder, som kunde være farlige i de førstes Haand. Embedsmændene vil i Reglen føle sig og dens Velfærd nøje knyttet til den bestaaende Tilstand. De vil ingenlunde have samme Tilskyndelser til radikale Skridt som Arbejderne, og selv om de ganske ekstraordinært skulde gribe til et saa yderligt Middel, som en Arbejdsnedlæggelse vilde være for dem, vilde selv en saadan Arbejdsnedlæggelse formodentlig være ret ufarlig og næppe genere det store Publikum saadan som en Jernbane- eller Poststrejke. Desuden vilde Staten langt lettere kunne anvende sin Tvangsmyndighed overfor

en enkelt Klasse Embedsmænd, hvis Faatallighed rimeligvis ogsaa vilde berøve dem Muligheden for at finde Støtte og Forsvar hos Parlamentarikerne. — Ganske anderledes er Staten stillet overfor en Strejke af Jernbanefolk, Postbude eller lign. Det er helt andre Vanskeligheder, som gør sig gældende her: de svære økonomiske Tab, de store Gæner for Publikum, som hurtigt kommer i en nervøs Ophidselse, der vanskeliggør Situationen yderligere, hyppigt ogsaa Umuligheden af at gribe til effektive Tvangsforanstaltninger og Hensynet til at lægge sig ud med et talrigt Vælgerkorps.

Og ganske paa samme Maade gaar det i Spørgsmaalet om Foreningsretten: Embedsmændene er fuldt tilfredse med den Frihed, »Associationsloven« hjemler. Statens Arbejdere vil derimod utvivlsomt ikke lade sig stille tilfreds, før de faar Ret til at paaberaabe sig Fagforeningsloven af 1884 og dermed til at træde ind i de almindelige Arbejderorganisationer.

Paa alle Punkter viser der sig saaledes at være en væsentlig Forskel mellem de to Klasser af Tjenestemænd i Henseende til de Krav, de stiller, og de Indrømmelser, Staten uden Fare kan gøre dem. I Spørgsmaalet om en »Statut« er det ganske vist Embedsmændene, hvis Klager lyder højst, fordi de lider mest under Nepotisme og Vilkaarlighed, og fordi deres Tjenesteforhold til Staten i Reglen er af en mere fast og varig Karakter end Arbejdernes.

Og endelig med Hensyn til Spørgsmaalet om, hvor stor Frihed man kan og bør overlade Funktionærerne til at udtale og virke for deres politiske Anskuelser, er der jo næppe Tvivl om, at man gennemgaende maa paalægge dem desto større Diskretion, jo

højere de staar paa Embedsstigen. Men hele dette Problem kan jo forøvrigt ikke løses, saa længe man, som i Frankrig, ikke er kommen til Forstaaelse af, paa den ene Side, at ingen Regering bør berøve sine Tjenestemænd Retten til frit at stemme efter egen Overbevisning, og paa den anden Side, at en Tjenestemand, der driver Propaganda for Sabotage, Militærnægtelser o. l., ikke kan paaberaabe sig Tænke- og Talefrihedens Princip, men gør sig skyldig i et utaaleligt Tillidsbrud.

Alle de Betragtninger, som kunde tale for at afpasse Tjenestemændenes Retsstilling efter deres Virksomhed, deres økonomiske og sociale Kaar, har man imidlertid været tilbøjelig til ganske at overse i Frankrig — og formodentlig er det til Dels netop derfor man ikke er naaet længere i Retning af at løse Funktionærproblemet. En kort Oversigt over de hidtil fremkomne Forslag og deres Skæbne vil vise dette.

I 1903 forelagde Barthou et af en Kommission udarbejdet Forslag, hvorefter Retten til at danne faglige Organisationer skulde tilkomme Stats- og Kommunearbejdere, men ikke de egentlige Tjenestemænd. Dette Forslag, hvis Uklarhed og Utilstrækkelighed var iøjnefaldende, blev imidlertid aldrig Genstand for Diskussion. I 1905 kom Spørgsmaalet igen under Debat i Deputeretkamret, og det følgende Aar udtalte Sarrien i sin Programerklæring, at Regeringen er fast bestemt paa at yde Tjenestemændene enhver Garanti mod Vilkaarlighed og Nepotisme, men samtidig stoler paa, at de, af Respekt for Disciplinen og Loven, vil sikre de offentlige Virksomheders uforstyrrede Gang. Og paa hans Foranstaltning udarbejdede en Kommis-

sion et Lovforslag, som gav visse Garantier med Hensyn til Udnævnelser, Forfremmelser, Disciplinærstraffe o.l. og indrømmede Associationsret efter Loven af 1901, men forbød Strejker. — Ministeriet Sarrien afløstes imidlertid snart af Ministeriet Clemenceau, der i sit Program lovede et Forslag, som, alt mens det ydede Tjenestemændene enhver Betyggelse, skulde holde dem til at gøre deres Pligt overfor Staten, »hvem Ansvar for de offentlige Virksomheder paahviler«. Skuffelsen blev stor, da Forslaget fremkom og viste sig ikke at indeholde nogen Statut, men kun en Lov imod Strejker. »Man havde stillet Funktionærerne en ny Grundlov i Udsigt; da det kom til Stykket, foreslog man en Indskrænkning af deres Frihed.«*) Ved at sammenstille Bestemmelser, hentede fra de to Love af 1884 og 1901, skabte man en helt ny Retsorden, som ikke tilfredsstillede nogen som helst. Regeringens hele Holdning viser, at den kun gik ud paa at knuse Bevægelsen, ikke paa at retlede og regulere den. Under Debatten i Deputeretkamret foreslog Clemenceau yderligere at forbyde Funktionærorganisationerne at federere sig, og han strakte sig kun nødtvungent til at optage i Forslaget en Bestemmelse om, at der for hvert ministerielt Departement skulde udstedes et Dekret, som fastslog Embedsmændenes Retsstilling.

Deputeretkamrets Udvalg tog imidlertid Sagen op til fornyet Drøftelse paa Grundlag af et Forslag fra et af dets Medlemmer, M. Jeanneney, som vilde tilstaa Funktionærerne Fagforeningsret, men fastsætte Afsked som Straf for Strejke. Efter Fremkomsten af flere

*) Georges-Cahen: »Les Fonctionnaires« p. 334.

forskellige Forslag og Ændringsforslag afgav Kommissionen omsider sin Betænkning tilligemed et Lovudkast, som kun angik Foreningsretten, men da de to Spørgsmaal var uløseligt sammenknyttede, fastslog Loven selv, at den kun skulde gælde for de Funktionærer, som ved Lov havde faaet en »Statut«. Betænkningens Forfatter M. Jeanneney mente, vistnok med Rette, at den heldigste Løsning af Spørgsmaalet vilde være helt at sammensmelte de to Love af 1884 og 1901, saaledes at der for Fremtiden kun blev én Lov gældende for alle Foreninger. Men saa længe dette ikke var sket, mente han, man ikke burde tage Kamp paa Spørgsmaalet om, hvilken af de to næsten enslydende Love, der skulde gælde for Funktionærerne, men overlade dem selv at vælge frit, hvilken de foretrak at rette sig efter. Iøvrigt var den eneste Betingelse, som opstilledes for Funktionærsammenslutningerne, at de kun maatte omfatte Tjenestemænd indenfor samme Administrationsgren eller indtagende ensartede Stillinger indenfor forskellige Administrationer. Derved udelukkedes Tilslutning til La Confédération Générale og Dannelsen af en almindelig Funktionærforening, »der kun kunde have til Formaal at udøve et uberettiget Tryk paa Statsmyndighederne«, idet Funktionærer i forskellige Administrationsgrene ikke kunde have berettigede Interesser fælles. Strejke medførte ikke Straf, men Afsked. Man ønskede at give Funktionærerne ganske samme Retsstilling som andre Borgere, kun med de Indskrænkninger, som absolut nødvendigjordes af »deres Hverv, hvis Opgave er at sikre de offentlige Virksomheders uforstyrrede Gang«.

Samtidig udarbejdede Kommissionen et andet For-

slag angaaende Tjenestemændenes Retsstilling i Almindelighed. Det blev forelagt Regeringen, som, efter at have trukket Sagen ud længe, omsider erklærede det for absolut uantageligt. Det blev derefter offentliggjort med en Betænkning af M. Chaigne, hvori blandt andet udtales, at Kommissionen i og for sig ikke er forbavset over den ringe Forstaaelse, den har mødt fra forskellige Sider. »Den havde ikke gjort sig Illusioner om ikke at møde Modstand hos Indehaverne af den hidtil ubegrænsede og ukontrollerede Magt, som den søger at begrænse.«

Forslaget følger i Hovedpunkterne M. Demartials foran omtalte. Der skal oprettes »Administrationsraad«, valgte af Funktionærerne, saaledes at disse bliver Medarbejdere, »som tager Del i Ledelsen og Organisationen af det samfundsnyttige Værk, de har helliget deres Liv og Virkekraft«. Udnævnelser skal ske efter Konkurrence og efterfølges af en Prøvetid. Forfremmelser foregaar efter en Liste, hvorpaa Tjenestemændene staar opført efter Anciennet, dog saaledes at der kan tillægges de særlig dygtige en kunstig Anciennet. Den udnævrende Myndighed kan kun vælge mellem de tre, som staar øverst paa Listen; vælger han en anden, skal Valget bekræftes af Ministerraadet. Administrationsraadene, der er sammensatte som af M. Demartial foreslaaet, skal ogsaa fungere som Disciplinærretter, fra hvilke der kan appelleres til en højere Ret, bestaaende af Dommere og Parlamentarikere, eller til Statsraadet.

Regeringen udarbejdede imidlertid straks et Modforslag, som bevarede adskillige af Kommissionsforslagets Bestemmelser, men betog dem deres Brod ved

tilsyneladende uskyldige Smaaændringer: Udkastet indeholder kun visse Hovedregler, som skal suppleres ved ministerielle Dekreter; Prøvetiden er ikke længere obligatorisk; Avancementslisterne udfærdiges efter frit Skøn af den udnævrende Myndighed, kun med Bistand af en Kommission, hvori de udnævnte Medlemmer har en meget stærk Majoritet over de øvrige, ved Lodtrækning valgte; ligeledes ændres Disciplinærraadenes Sammensætning, saaledes at Administrationens Overvægt yderligere sikres. Appellen til Statsraadet afskæres og Funktionærraadenes almindelige Beføjelse til at udtale Ønsker bortfalder. — Med Hensyn til Foreningsretten foreslaas Regler, som i alt væsentligt svarer til Loven af 1901, og det af Kommissionen foreslaaede Forbud mod Federationer optages.

Bestemmelsen om, at Strejke medfører Afskedigelse, er bortfalden. Forslaget forbyder kun Foreningerne under Strafansvar for Lederne at opfordre Tjenestemændene til planmæssig Nedlæggelse af Arbejdet. Overhovedet er det værd at lægge Mærke til, hvor omhyggeligt man under Drøftelsen af disse Problemer gaar uden om det prekære Spørgsmaal om Strejkeretten. Det erkendes aabent fra alle Sider, ogsaa af Regeringen, at Tjenestemændene har Krav paa at vide, hvor langt deres Rettigheder strækker sig, og at den nu gældende Retsorden er uklar paa dette Punkt. Og den administrative Praksis har aldrig været vaklende i Holdning overfor Strejker. Selv Camille Pelletan, der som Marineminister fik Skyld for at have nedbrudt al Disciplin blandt Arsenalarbejderne ved altfor stor Eftergivenhed, og som nu synes at være en teoretisk Tilhænger af Strejkeretten, selv han betænkte sig ikke

et Øjeblik paa at erklære, at han vilde benytte alle Midler for at tvinge de strejkende Arsenalarbejdere til at genoptage Arbejdet. — Men man tager i Betænkning at foreslaa almindeligt Forbud mod Funktionærstrejker. Man forudser, hvilken Ophidselse det vilde vække blandt de franske Tjenestemænd, tænker sig maaske endog Muligheden af en Generalstrejke blandt dem. Man er endogsaa betænkelig ved at fastslaa, at Arbejdsnedlæggelse medfører Afskedigelse eller Fortabelse af Pensionsret. Selv Briands sidste Forslag til Forebyggelse af Jernbanestrejker forbyder intetsteds Jernbanearbejderne at strejke, men fastsætter blot Straf for Opfordringer til kollektiv Arbejdsnedlæggelse.

Clemenceaus ovenfor omtalte Forslag kom imidlertid aldrig frem til Diskussion, da dets Ophavsmand dimissionerede. Det optoges ganske vist senere af Briand, men den offentlige Opmærksomhed afledtes fra det af den store Jernbanestrejke, som foranledigede Konsejlspræsidenten til at udarbejde en Række ny, specielle Lovforslag for at sikre Jernbanernes uforstyrrede Drift.*)

I Øjeblikket synes Interessen i det politiske Liv at være rettet mod væsentlig andre Spørgsmaal end det om Statsfunktionærernes Rettigheder og Pligter. Og formodentlig vil først et nyt Udbrud af Tjenestemændenes Organisationsiver og Strejkelyster kunne bringe Kamrene og Regeringen til atter at optage hele dette saare vanskelige og komplicerede Problem —

*) Se Einar Cohn: »De franske Lovforslag om Jernbanefunktionærerne« i Nationaløkon. Tidsskrifts 1ste Hæfte (1911), S. 80 ff. Nationaløkonomisk Tidsskrift. XXXIX.

som imidlertid bliver desto vanskeligere og mere kompliceret jo længere Statsmagten tøver med at gribe ind.

Af den meget omfattende, men langt fra tilsvarende vægtige Litteratur om Emnet skal blot nævnes nogle Hovedværker: L. Barthou: Rapport sur les Syndicats Professionels 1903. J. Jeanneney: Rapport sur les Associations de Fonctionnaires 1907. M. Chaigne: Rapport sur le Statut des Fonctionnaires 1909. Disse tre Hvidbøger giver baade fyldige historiske Oplysninger og en indgaaende teoretisk Drøftelse. J. Paul Boncour: Les Syndicats de Fonctionnaires. Maxime Leroy: Les Transformation de la Puissance Publique; do.: Syndicats et Services Publics. Chardon: Le Pouvoir Administratif. Bouglé: Syndicalisme et Démocratie. Demartial: Le Statut des Fonctionnaires. Den mest detaljerede Skildring af Bevægelsens Historie findes i et lige udkommet Værk af Georges Cahen: »Les Fonctionnaires. Leur action corporative«. 1911.
