SPELREGLERNA PÅ ARBETSMARKNADEN

Ur KB:s samlingar
Digitaliserad år 2014
National Library of Sweden

Rapport av löneförhandlingsutredningen

SOU
1991:13

SPELREGLERNA PÅ ARBETSMARKNADEN

Rapport av löneförhandlingsutredningen

SOU

1991:13

Statens offentliga utredningar
1991:13
Arbetsmarknadsdepartementet

Spelreglerna på arbetsmarknaden

Rapport av löneförhandlingsutredningen
Stockholm 1991

SOU och Ds kan köpas från Allmänna Förlaget, som också på uppdrag av regeringskansliets förvaltningskontor ombesörjer remissutsändningar av dessa publikationer.

Adress: Allmänna Förlaget
Kundtjänst
106 47 Stockholm
Tel 08/739 96 30
Telefax: 08/739 95 48

Publikationerna kan också köpas i Informationsbokhandeln, Malmtorgsgatan 5, Stockholm.

REGERINGSKANSLIETS
OFFSETCENTRAL
Stockholm 1991

ISBN 91-38-10736-8
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för
arbetsmarknadsdepartementet

Genom beslut den 19 april 1990 bemyndigade regeringen chefen för arbetsmarknadsdepartementet, statsrådet Mona Sahlin, att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att göra en översyn och lämna förslag till förbättring av vissa spelregler på arbetsmarknaden. Med stöd av detta bemyndigande förordnade departementschefen den 27 april 1990 förre förbundsordföranden Lars-Erik Nicklasson att vara särskild utredare fr.o.m den 27 april 1990.

Till sekreterare utsågs den 27 augusti 1990 advokaten Lars Viklund.

Utredningen antog namnet Löneförhandlingsutredningen.

I utredningens arbete har som experter deltagit hovrättsassessorn Hans Blyme, departementsrådet Lars Eriksson och hovrättsassessorn Håkan Lavén.

Löneförhandlingsutredningen redovisar härmed sitt arbete.

Stockholm den 7 februari 1991

Lars-Erik Nicklasson

/Lars Viklund

INNEHÅLL SID

Sammanfattning		9
Författningsförslag		17
1.	Bakgrund	24
1.1	Allmän beskrivning av utvecklingen	24
1.2	Direktiven till löneförhandlings-utredningen	26
1.3	Utredningens arbetssätt	36
2.	Tidigare utredningsarbete	37
2.1	Arbetsrättskommittén	37
2.2	Nya arbetsrättskommittén	39
2.3	Konfliktutredningen	39
2.4	Förhandlingsutredningen	40
2.5	Lönekommittén	41
3.	Ekonomiska och strukturella uppgifter	44
3.1	Utveckling 1930-89 av antalet sysselsatta inom olika sektorer	44
3.2	Prognos till år 2015	46
3.3	Lönekostnadsutveckling, tillväxt och inflation	47
4.	Omfattning av arbetskonflikter under 1980-talet	49

4.1 Perioden 1980-1989 49
4.1.1 Lovliga lockouter 49
4.1.2 Lovliga strejker 50
4.1.3 Olovliga strejker 50
4.1.4 Summa arbetsinställelser i dagar 51
4.1.5 Summa arbetsinställelser i dagar under 1970-talet. 52

4.2 Vissa uppgifter som getts om olovliga strejker 52

4.3 Vissa uppgifter som getts om utvecklingen under perioden 1985-89 52
4.3.1 Offentlig sektor 53
4.3.2 Privat sektor 53

5. Huvudavtalen och praxis om samhällsfarliga konflikter 54

5.1 Diskussionen om begreppet samhällsfarliga konflikter inför 1938 och 1965 års huvudavtal 54

5.2 Huvudavtalet mellan SAF och LO 55

5.3 De privata tjänstemannaavtalen 57

5.4 SFO-LO/PTK-området 57

5.5. Det statliga huvudavtalet 58
5.5.1 Samhällsfarliga konflikter 58

5.6 Det kommunala huvudavtalet 62

5.7 Det särskilda huvudavtalet 63

6. Sanktioner 65

6.1 Skadestånd som sanktion vid olovliga konflikter 65

6.2 Vissa uppgifter om olovliga konflikter 66

6.3 Organisationers ansvar vid olovliga konflikter 67

6.4 ADs skadeståndspraxis i övrigt 68

7. Medling 70

8.	Vissa internationella förhållanden	72
8.1	Danmark	72
8.2	Norge	76
8.3	Finland	79
8.4	EG	80
8.5	Tyskland	81
8.6	Nederländerna	82
8.7	Italien	83
8.8	Frankrike	84
8.9	Storbritannien	84
9	Förslag	85
9.1	Inledande synpunkter	85
9.2	Avtalsförhandlingar, former och förutsättningar	88
	9.2.1 Körplaner och förhandlingstempo	89
	9.2.2 Ekonomiskt råd	93
	9.2.3 Statistik	94
9.3	Medling	96
	9.3.1 Inledande synpunkter	97
	9.3.2 En förstärkt medlingsorganisation	100
	9.3.3 Riksmedlarens befogenheter	101
	9.3.4 Övriga synpunkter	104
9.4	Varsel	105
	9.4.1 Oklara varsel m.m.	105
9.5	Samhällsfarliga konflikter	108
	9.5.1 Problemen	
	9.5.2 Allmänt om begreppet samhällsfarliga konflikter	110
	9.5.3 Vitala samhällsfunktioner	112
	9.5.4 Skyddsarbete	115
	9.5.5 Förfarandet	115
	9.5.5.1 En nämnd bör införas	115
	9.5.5.2 Anmälan av ärende	116
	9.5.5.3 Övriga synpunkter	117

9.6. Sanktionssystemet 118
9.6.1 Skadestånd för fredspliktsbrott 119
9.6.2 Ansvar för den fackliga organisationen 124
9.6.3 Arbetsgivarnas handläggning av tvister om olovliga konflikter 126
9.6.4 Sanktionssystemet i övrigt 127

10. Specialmotivering 130

8. Vissa internationella förhållanden 72

8.1 Danmark 72

8.2 Norge 76

8.3 Finland 79

8.4 EG 80

8.5 Tyskland 81

8.6 Nederländerna 82

8.7 Italien 83

8.8 Frankrike 84

8.9 Storbritannien 84

9 Förslag 85

9.1 Inledande synpunkter 85

9.2 Avtalsförhandlingar, former och förutsättningar 88
9.2.1 Körplaner och förhandlingstempo 89
9.2.2 Ekonomiskt råd 93
9.2.3 Statistik 94

9.3 Medling 96

9.3.1 Inledande synpunkter 97
9.3.2 En förstärkt medlingsorganisation 100
9.3.3 Riksmedlarens befogenheter 101
9.3.4 Övriga synpunkter 104

9.4 Varsel 105
9.4.1 Oklara varsel m.m. 105

9.5 Samhällsfarliga konflikter 108
9.5.1 Problemen
9.5.2 Allmänt om begreppet samhällsfarliga konflikter 110
9.5.3 Vitala samhällsfunktioner 112
9.5.4 Skyddsarbete 115
9.5.5 Förfarandet 115
9.5.5.1 En nämnd bör införas 115
9.5.5.2 Anmälan av ärende 116
9.5.5.3 Övriga synpunkter 117

9.6. Sanktionssystemet 118
9.6.1 Skadestånd för fredspliktsbrott 119
9.6.2 Ansvar för den fackliga organisationen 124
9.6.3 Arbetsgivarnas handläggning av tvister om olovliga konflikter 126
9.6.4 Sanktionssystemet i övrigt 127

10. Specialmotivering 130

SAMMANFATTNING

1. Allmänna utgångspunkter

Den s.k. svenska modellen för arbetsmarknaden vilar på ett system av huvudavtal där ett begränsat antal parter tar på sig ett förstahandsansvar för lönebildning och arbetsfred. En sådan huvudavtalsreglering var en uttalad förutsättning då de offentliganställda genom lag fick en med de privatanställda i huvudsak likställd förhandlings- och konflikträtt. Beroende på ett förändrat förhandlingsmönster på den privata arbetsmarknaden och svårigheter på den offentliga sektorn att utan stridsåtgärder nå fram till uppgörelser, har den svenska modellen kommit att ifrågasättas. Förhandlingarna har dessutom i många fall, både på den offentliga och privata sektorn, dragit ut på tiden. Det har förekommit att lokala tillämpningsförhandlingar inte varit klara förrän det centrala avtalet löpt ut. Arbetsmarknadskonflikterna har ökat dramatiskt. Under 1980-talet har antalet lovliga konfliktdagar överstigit sju miljoner medan motsvarande siffra på 1970-talet var en miljon.

Den svenska modellen har fungerat väl särskilt under de år då ekonomin var stark. Under 1980-talet försvagades emellertid den svenska ekonomin. Löneökningarna låg varje år betydligt över de ekonomiska förutsättningarna. Det är framförallt två faktorer som i det sammanhanget får tillmätas betydelse. Den ena är det utbredda bruket av kompensationsmetoder i form av pris- och garantiklausuler. Den andra är den betydande löneglidning som har

förekommit och som i sig skapat kompensationskrav hos grupper med fasta löneformer.

Utredningens uppgift har varit att mot denna bakgrund föreslå ändringar i spelreglerna på den svenska arbetsmarknaden. Området för vad som kan anses utgöra de svenska spelreglerna är omfattande. Det innehåller regelsystem som är komplexa och som har vuxit fram under en lång tidsperiod, ofta efter omfattande utredningsarbete och medverkan av arbetsmarknadens parter. Utredningen har, i jämförelse med tidigare utredningar, haft en mycket kort tid till sitt förfogande och därmed inte kunnat genomföra de omfattande undersökningar som i några avseenden varit motiverade. Med hänsyn härtill har det varit nödvändigt att differentiera och prioritera arbetsuppgifterna.

På ett par områden lägger utredningen fram direkta lagförslag. I andra frågor ges principförslag som anger den huvudsakliga inriktningen på de åtgärder som föreslås, men där utredningen inte har tagit ställning i alla enskildheter. Beträffande vissa frågor föreslår utredningen att dessa utreds ytterligare i andra sammanhang. På flera områden anser utredningen att det inte är motiverat med några ändringar av gällande regler.

2. Lagförslag

Medling

Utredningen har kunnat konstatera att förhandlingsarbetet på arbetsmarknaden inte motsvarar de krav som man har rätt att ställa och att det skulle vara till fördel i förhandlingsarbetet med en starkare medlingsorganisa-

tion. Erfarenheterna från Norge och Danmark talar entydigt i denna riktning.

Utredningen föreslår att en riksmedlare inrättas som till sin hjälp har fasta regionala medlare och särskilda medlare för de större förhandlingsuppdragen.

Riksmedlarens uppgift blir att följa avtalsförhandlingarna och kalla parter till överläggningar om sådana kan underlätta en lösning. Riksmedlaren skall alltid kalla parter till överläggning när varsel om stridsåtgärd har lämnats. Vid överläggningen skall bl.a. tvistefrågorna och behovet av medling beröras.

Riksmedlaren skall ges möjlighet att skjuta upp varslad stridsåtgärd i sammanlagt högst sju dagar.

I undantagsfall skall riksmedlaren kunna påkalla medling i en uppkommen tvist även om inte någon av parterna i tvisten begärt sådan medling. Ett sådant "medlingstvång" som i och för sig är möjligt redan enligt gällande rätt, kan exempelvis initieras i ett läge då parterna har låst sig och inte förmår föra konstruktiva förhandlingar och då en konflikt bedöms få mycket omfattande konsekvenser.

Utredningen betonar att de ökade befogenheterna för medlare måste användas med stor försiktighet. En förutsättning för förslagen är att det också i fortsättningen står skickliga och erfarna medlare till förfogande.

Skadestånd på grund av olovlig stridsåtgärd

Utredningen konstaterar att olovliga stridsåtgärder ofta är ett angrepp på det avtal som den egna organisationen har träffat. Vilda strejker eller hot om sådana under-

gräver respekten för ingångna avtal och för den lagstadgade fredsplikten. Den nuvarande skadeståndsnivån på 200 kr har varit oförändrad sedan 1928 då den motsvarade en månadslön för en industriarbetare.

Utredningen föreslår att 200-kronorsregeln avskaffas och att något uttryckligt skadeståndsbelopp inte anges i lagtexten. Vid tillämpningen av MBLs skadeståndsregler vid olovliga stridsåtgärder bör en nivå väljas som bättre ger uttryck för principen att avtal skall hållas. Samtidigt bör inte skadeståndet få socialt orättfärdiga konsekvenser. Utredningen föreslår att den normala skadeståndsnivån i nuvarande penningvärde, vid en olovlig stridsåtgärd som varken innehåller försvårande eller förmildrande omständigheter skall ligga på 2 000 kr.

Arbetsdomstolen bör kunna jämka skadeståndet, i vissa fall till noll, om den olovliga stridsåtgärden exempelvis beror på missförhållanden på arbetsplatsen. Samtidigt skall ett högre skadestånd kunna utdömas i allvarliga fall.

3. Principförslag

Ett ekonomiskt råd

Utredningen föreslår att ett ekonomiskt råd bildas av ekonomer från de stora arbetsmarknadsorganisationerna med uppgift att varje år göra en samhällsekonomisk analys inför den kommande avtalsrörelsen. Erfarenheten visar att ekonomer från olika partssidor brukar vara överens om innehållet i en sådan makroekonomisk beskrivning.

En sådan analys kan enligt utredningens mening ha betydelse för avtalsrörelsen. Rådets uttalande bör också få effekt på budgetarbetet i företagen och i kommunerna, där erfarenhetsmässigt pris- och kostnadsökningar delvis förklaras av inflationsförväntningar.

En jämförande lönestatistik

Utredningen pekar vidare på behovet av en informativ, lättillgänglig och jämförande lönestatistik. På arbetsgivarsidan har ambitionsnivån för lönestatistik sjunkit och mellan olika löntagargrupper är s.k. statistikkrig vanliga. Förhandlingar om statistikavtal förs för närvarande. Om parterna inte kan enas om avtal som uppfyller rimliga krav anser utredningen att Statistiska Centralbyrån skall anförtros uppgiften att föra en för hela arbetsmarknaden tillgänglig och jämförande lönestatistik med skyldighet för parterna att lämna erforderliga uppgifter.

Samhällsfarliga konflikter

För sådana arbetsmarknadskonflikter som berör eller kan antas komma att beröra viktiga samhällsfunktioner, har utredningen övervägt lagstiftning om samhällsfarliga konflikter. Av betydelse för dessa överväganden har också varit den långtgående integrering av den offentliga och privata sektorn som har förekommit liksom att samhällets sårbarhet har ökat.

Avtalsbestämmelser avsedda att förhindra samhällsfarliga konflikter finns redan nu för stora delar av arbetsmarknaden. På de viktigaste områdena, den statliga och kommunala verksamheten, kan det dock ifrågasättas om

dessa bestämmelser är ändamålsenliga. Statstjänstenämndens beslut blir ofta verkningslösa på grund av att nämnden inte kan enas. På den kommunala sektorn har parterna sedan en tid slutat att anmäla ärenden till nämnden.

Utredningen föreslår att en nämnd inrättas för hela arbetsmarknaden med uppgift att pröva frågor om konflikters samhällsfarlighet. Parter i den aktuella konflikten liksom andra arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer som berörs av konflikten kan anmäla ett ärende till nämnden. Om nämndens majoritet bedömer att stridsåtgärden är samhällsfarlig, skall nämnden rekommendera eller uppmana parten att undvika, begränsa eller avbryta konflikten.

Nämnden skall bestå av sju ledamöter, tre från arbetsgivarsidan och tre från arbetstagarsidan samt en opartisk ordförande. Ordföranden, som skall ha domarerfarenhet, utses av regeringen. Övriga ledamöter utses av regeringen på förslag av arbetsmarknadens parter.

4. Förslag om fortsatt utredning

Förhandlingsformer

Utredningen har prövat om s.k. körplaner enligt dansk modell är en framkomlig väg för att koncentrera och förenkla avtalsförhandlingarna. Eftersom parterna inte är beredda att själva, med verkan för stora delar av arbetsmarknaden, avtala om sådana förhandlingsformer saknas enligt utredningens mening förutsättningar för att genomföra dem.

Utredningen pekar på tre problem som de nuvarande förhandlingsreglerna inte löser på ett tillfredsställande sätt.

1. Nya kollektivavtal träffas ofta först mycket lång tid efter det att det gällande avtalen har löpt ut.
2. De lokala tillämpningsförhandlingarna drar ut på tiden så mycket att det på vissa avtalsområden förhandlas under en stor del av året.
3. Arbetsgivarsidans målsättning att koncentrera lönebildningen till företagsnivån.

Hur mer ändamålsenliga förhandlingsregler skall utformas är en komplicerad fråga bl.a. med tanke på den osäkerhet som råder om hur den framtida lönebildningsprocessen kommer att se ut. Det är naturligt att parterna själva löser dem genom avtal. Om tillräckligt representativa kollektivavtal inte kommer till stånd anser utredningen emellertid att frågan om nya förhandlingsformer bör övervägas på nytt. I så fall bör en brett förankrad utredning om förhandlingsformer tillsättas.

Allmän översyn av sanktionsreglerna i MBL

Flera fackliga organisationer har föreslagit skärpningar av MBL:s sanktionsregler. Bakgrunden härtill är bl.a. uppgifter från LO och PTK om att arbetsgivarna i stor utsträckning medvetet kalkylerar med att på grund av de låga skadeståndena inte följa förhandlingsreglerna i MBL.

Utredningen har inte kunnat få klarhet i om LOs och PTKs påståenden är riktiga. Det går inte att dra några slutsatser i den riktningen av ADs praxis i MBL-mål. Någon möjlighet att inom inom den korta tid som stått till utredningens förfogande genomföra en undersökning

av hur lagen har fungerat i det praktiska rättslivet har inte funnits.

Mot den bakgrunden föreslår utredningen att regeringen tillsätter en utredare som undersöker hur MBLs förhandlingsregler tillämpas ute på arbetsplatserna i samband med viktiga förändringar av verksamheten. Utredaren bör på grundval av vad som framkommer i en sådan undersökning föreslå de ändringar som kan vara påkallade.

5. Frågor där förslag inte läggs fram

Varselreglerna

Utredningen har erfarit att man allmänt på arbetsmarknaden anser att varselreglerna fungerar tillfredsställande. Man anser inte att reglernas utformning medför några betydande problem i löneförhandlingsprocessen. Att utformningen av varslen vid ett antal tillfällen och på vissa områden fördröjt eller komplicerat förhandlingarna är i och för sig tydligt. Utredningen delar emellertid parternas uppfattning att inga ändringar av gällande regler behövs.

Sanktioner mot fackliga organisationer i samband med olovliga stridsåtgärder

Utredningen pekar på att lokala fackliga organisationer i många fall förhåller sig passiva då en olovlig stridsåtgärd har inletts. Medbestämmandelagens regler om organisationens uppgift och ansvar vid olovlig konflikt är emellertid tillfyllest och det finns inte skäl att föreslå lagändringar.

FÖRFATTNINGSFÖRSLAG

Lag om ändring i lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
	46 §
För medling i arbetstvister mellan å ena sidan arbetsgivare eller arbetsgivarorganisation och å andra sidan arbetstagare eller arbetstagarorganisation finns en statens förlikningsmannaexpedition.	För medling i arbetstvister mellan å ena sidan arbetsgivare eller arbetsgivarorganisation och å andra sidan arbetstagare eller arbetstagarorganisation finns en riksmedlare.
Expeditionen skall följa förhållandena på arbetsmarknaden. Har den fått kännedom om arbetstvist som hotar att medföra eller redan har medfört stridsåtgärd, skall den utse förlikningsman att medla i tvisten, när medverkan av förlikningsman kan anses ägnad att främja en lösning av denna. Förlikningsmannen skall kalla parterna till förhandling eller vidtaga annan lämplig åtgärd samt verka för att part uppskjuter eller inställer stridsåtgärd.	Riksmedlaren skall noga följa förhållandena på arbetsmarknaden. Har riksmedlaren fått kännedom om arbetstvist som hotar att medföra eller redan har medfört stridsåtgärd, skall han kalla berörda parter till överläggningar eller medla i tvisten om en sådan åtgärd kan anses ägnad att främja en lösning av denna. Riksmedlaren kan även utse medlare att medla i tvisten. Riksmedlaren eller medlaren skall vid medling kalla parterna till förhandling eller vidta annan lämplig åtgärd samt verka för att part uppskjuter eller inställer stridsåtgärd.
Enligt expeditionens bestämmande skall förlikningsman på begäran gå parter på arbetsmarknaden tillhanda med råd och upplysningar rörande förhandlingar och kollektivavtal samt leda förhandlingar mellan parterna.	På begäran skall riksmedlaren eller medlare gå parter på arbetsmarknaden tillhanda med råd och upplysningar rörande förhandlingar och kollektivavtal samt leda förhandlingar mellan parterna.

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
	47 §
Är någon enligt 45 § skyldig att lämna varsel, skall han inom tid och på sätt som där anges göra detta även till förlikningsmannaexpeditionen. Den som bryter häremot dömes till böter, högst trehundra kronor.	Är någon enligt 45 § skyldig att lämna varsel, skall han inom tid och på sätt som där anges göra detta även till riksmedlaren. Den som bryter häremot dömes till böter, högst trehundra kronor. Har varsel lämnats enligt första stycket skall riksmedlaren, eller den av honom utsedde medlaren, snarast kalla parterna i tvisten till överläggning eller förhandling. Riksmedlaren eller medlaren får besluta om uppskov med varslad stridsåtgärd, dock högst sammanlagt sju dagar, om ett sådant beslut är ägnat att främja en lösning av tvisten.
	48 §
Vid förhandling enligt 46 § skall förlikningsman söka få till stånd överenskommelse mellan parterna på grundval av förslag som kommer från dem själva. Förlikningsmannen är dock oförhindrad att föreslå jämkningar och medgivanden för att främja en god lösning av tvisten.	Vid förhandling enligt 46 § skall riksmedlaren eller medlaren söka få till stånd överenskommelse mellan parterna på grundval av förslag som kommer från dem själva. Den som medlar är dock oförhindrad att föreslå jämkningar och medgivanden för att främja en god lösning av tvisten.

49 §

Har part som enligt 10 § är förhandlingsskyldig kallats till förhandling inför förlikningsman och försummar parten att inställa sig eller underlåter han annars att fullgöra vad som åligger honom enligt 15 §, kan förlikningsmannen på begäran av motpart anmäla förhållandet hos arbetsdomstolen. Denna kan förelägga parten vid vite att fullgöra sin förhandlingsskyldighet och kan på anmälan av förlikningsman utdöma vitet.	Har part som enligt 10 § är förhandlingsskyldig kallats till överläggning eller förhandling enligt 46-47 §§ och försummar parten att inställa sig eller underlåter han annars att fullgöra vad som åligger honom enligt 15 §, kan riksmedlaren eller medlaren på begäran av motpart anmäla förhållandet hos arbetsdomstolen. Denna kan förelägga parten vid vite att fullgöra sin förhandlingsskyldighet och kan på anmälan av riksmedlaren eller medlaren utdöma vitet.

50 §

Parts skyldighet enligt 18 § att vid förhanding hålla skriftlig handling tillgänglig för motparten gäller även i förhållande till förlikningsman som medverkar vid förhandlingen.	Parts skyldighet enligt 18 § att vid förhanding hålla skriftlig handling tillgänglig för motparten gäller även i förhållande till den som medlar vid förhandlingen.

51 §

Uppnås icke enighet mellan parterna vid förhandling inför förlikningsman, kan han föreslå dem att låta tvisten avgöras av skiljemän. Han kan också medverka vid utseende av skiljemän.	Uppnås icke enighet mellan parterna vid förhandling inför riksmedlaren eller medlare, kan han föreslå dem att låta tvisten avgöras av skiljemän. Han kan också medverka vid utseende av skiljemän.
Förlikningsman får ej åta sig skiljemannauppdrag i arbetstvist, om icke förlikningsmannaexpeditionen i särskilt fall medger det.	Medlare får ej åta sig skiljemannauppdrag i arbetstvist, om icke riksmedlaren i särskilt fall medger det.

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
52 §	
I arbetstvist av större betydenhet kan regeringen utse förlikningskommission att medla i tvisten. Även enskild person kan av regeringen utses att som särskild förlikningsman medla i sådan tvist.	
Föreskrifterna i 49 och 50 §§ äger motsvarande tilllämpning vid medling av förlikningskommission eller särskild förlikningsman.	
54 §	
Arbetsgivare, arbetstagare och organisation som bryter mot denna lag eller mot kollektivavtal skall ersätta uppkommen skada, om ej annat följer av vad nedan sägs.	Arbetsgivare, arbetstagare och organisation som bryter mot denna lag eller mot beslut som avses i 47 § tredje stycket eller mot kollektivavtal skall ersätta uppkommen skada, om ej annat följer av vad nedan sägs.
60 §	
Om det är skäligt kan skadestånd sättas ned eller helt falla bort.	Om det är skäligt kan skadestånd sättas ned eller helt falla bort.
I mål om skadestånd för arbetstagares deltagande i en olovlig stridsåtgärd skall domstolen, om arbetskonflikten ännu pågår och om domstolen finner den olovlig, så snart som möjligt	I mål om skadestånd för arbetstagares deltagande i en olovlig stridsåtgärd skall domstolen, om arbetskonflikten ännu pågår och om domstolen finner den olovlig, så snart som möjligt
1. ålägga arbetstagarna att återgå till arbetet och	1. ålägga arbetstagarna att återgå till arbetet och

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
2. om det bedöms lämpligt för att undanröja orsakerna till arbetskonflikten, besluta att en ny överläggning enligt 43 § genast efter återgång till arbetet skall tas upp under ledning av en förlikningsman.	2. om det bedöms lämpligt för att undanröja orsakerna till arbetskonflikten, besluta att en ny överläggning enligt 43 § genast efter återgång till arbetet skall tas upp under ledning av riksmedlaren eller medlare.
Arbetstagare som senast i samband med en första överläggning enligt 43 § varaktigt har återgått till arbetet får åläggas skadestånd bara om det finns särskilda skäl till det.	Arbetstagare som senast i samband med en första överläggning enligt 43 § varaktigt har återgått till arbetet får åläggas skadestånd bara om det finns särskilda skäl till det.
Högre skadestånd än tvåhundra kronor får inte åläggas en arbetstagare för deltagande i en olovlig stridsåtgärd. Denna begränsning gäller dock inte, om arbetstagaren underlåter att följa ett åläggande av domstolen om återgång till arbetet och stridsåtgärden med hänsyn till omständigheterna måste betraktas som särskilt allvarlig eller anmärkningsvärd.	

Principförslag till lag om samhällsfarliga stridsåtgärder

1 §

Denna lag syftar till att motverka samhällsfarliga stridsåtgärder.

En stridsåtgärd är att anse som samhällsfarlig enligt denna lag, om den otillbörligt stör eller riskerar att störa viktiga samhällsfunktioner.

2 §

För prövning av om en stridsåtgärd är samhällsfarlig enligt 1 § finns en nämnd.

Nämnden består av en ordförande och sex andra ledamöter. För varje ledamot skall finnas en ersättare. Ordförande och ersättare för ordförande skall vara jurister och ha erfarenhet av tjänstgöring som domare eller annan likvärdig erfarenhet.

Ledamöter och ersättare förordnas av regeringen för tre år.

3 §

Av ledamöterna utses en efter förslag av Svenska arbetsgivareföreningen, en efter förslag av statens arbetsgivarverk, en efter gemensamt förslag av Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet, en efter förslag av Landsorganisationen i Sverige, en efter förslag av

Tjänstemännens centralorganisation och en efter förslag av Sveriges Akademikers Centralorganisation. Ersättarna utses på samma sätt.

4 §

Ett ärende enligt denna lag tas upp av nämnden efter anmälan av en part som är inblandad i konflikten.

Anmälan får också göras av central arbetstagarorganisation och motsvarande organisation på arbetsgivarsidan om arbetstvisten på annat sätt berör organisationen.

5 §

Nämnden skall avge utlåtande inom två veckor från det att ärendet anmälts till nämnden. Om nämnden anser sig ha behov av ytterligare rådrum, skall dock utlåtande ges senast inom tre veckor efter anmälan.

6 §

Som nämndens beslut gäller den mening som flertalet förena sig om.

Nämndens beslut skall genast tillställas parterna.Om nämnden har funnit att en stridsåtgärd är av beskaffenhet som sägs i 1 § skall den i sitt utlåtande hemställa att den stridande parten skall undvika, begränsa eller avbryta konflikten.

7 §

Om parten inte följer nämndens utlåtande skall nämnden underrätta regeringen om ärendet.

1. BAKGRUND

1.1 Allmän beskrivning av utvecklingen

Under 1980-talet har den svenska ekonomin utsatts för stora påfrestningar. Skälet härtill är bl.a. en kraftig ökning av kostnaderna i industrin samtidigt som tillväxten har minskat. Efter 1982 inträdde en förbättring som en följd av den stora devalveringen på 16 %. Fördelarna av denna har emellertid avklingat och inflationen närmar sig de tal på ca 12 % som kännetecknade början av decenniet.

Efter 1976 har arbetskraftskostnaderna per producerad enhet ökat betydligt kraftigare i Sverige än inom övriga OECD-länder. Kostnaderna i dessa länder har legat omkring 1970 års index 100, medan Sverige närmar sig 170. Produktiviteten i OECD-länderna har från 1985 ökat i förhållande till Sverige för att 1989 redovisa en ökning som är tre gånger större än Sveriges. Reallönerna per timme 1990 inom den svenska tillverkningsindustrin ligger 1990 på 1980 års nivå medan de nominella timlönerna har fördubblats.

Under motsvarande period har en förändring skett i avtalsrörelserna på arbetsmarknaden. Parterna har haft påtagligt svårt att klara dessa utan stridsåtgärder och medling och på den offentliga sektorn har varsel om stridsåtgärder ökat i omfattning under den andra hälften av 1980-talet.

En ökande del av kostnadsökningarna har berott på löneglidning, dvs ökning av utgående löner utöver avtal. Under 1989 har löneglidningen inom industrin motsvarat ca 8 %. Enbart löneglidningen är flera gånger större än

de totala löneökningarna inom industrin i våra vanligaste konkurrentländer.

Mot bakgrund av den allvarliga ekonomiska utvecklingen inbjöd regeringen arbetsmarknadens parter till överläggningar i januari 1990 på Haga slott. Vid dessa överläggningar ville regeringen ha svar på bl.a. följande frågor:

1. Är parterna beredda att träffa samhällsekonomiskt försvarbara avtal för 1990 i fråga om prisklausuler och för 1991 för avtalet i dess helhet?

2. Är parterna beredda att se över förhandlingsformerna och förhandlingssystemet i vissa avseenden?

3. Vill parterna medverka till översyn av sanktionsreglerna vid olovliga konflikter samt reglerna om medling?

Den samlade bedömningen av parternas svar var att regeringen inte bedömde frivilliga lösningar som realistiska. Regeringen föreslog därför i februari 1990 en temporär lagstiftning om lönestopp. Den rättsliga innebörden av förslaget var ett förbud att utge eller ta emot högre lön och annan ersättning för samma eller jämförbara arbetsuppgifter som före lagens ikraftträdande. Lagförslaget innehöll även förstärkta fredspliktsregler där skadestånd på upp till 5 000 kr. kunde komma ifråga. Lagen avsågs att gälla fram till och med utgången av 1991. Lagförslaget röstades ner av riksdagen och regeringen avgick för att efter kort tid återkomma i delvis ny sammansättning.

Regeringen utsåg nu istället en grupp särskilda förhandlare under ledning av förre generaldirektören Bertil

Rehnberg som skulle medverka till att avtal träffades för 1990 och 1991 av den karaktären "att de leder till en radikal dämpning av de totala löneökningarna inklusive löneglidningen under 1991".

Rehnbergsgruppens arbete ledde inte till ett sådant avtal. Gruppen har sedermera, i september 1990, erhållit ett nytt uppdrag med liknande målsättning.

1.2 Direktiven till löneförhandlingsutredningen

Genom beslut av regeringen den 19 april 1990 tillkallades en särskild utredare för att lägga fram förslag som syftar till att förbättra förhandlingsformerna och spelreglerna på den svenska arbetsmarknaden. Uppdraget skulle genomföras i nära samverkan med arbetsmarknadens parter. Utredaren skulle senast i oktober 1990 (vilken tidpunkt genom regeringsbeslut sedan förskjutits) varefter regeringen skulle ta ställning till om och i så fall i vilka former utredningsarbetet skulle bedrivas vidare.

Föredragande statsråd, arbetsmarknadsminister Mona Sahlin, anförde vidare:

"Bakgrund

Sedan lång tid har arbetsmarknadens parter i vårt land genom fria förhandlingar och kollektivavtal haft ansvaret för lönebildningen och andra villkor i arbetslivet.

Vår rättsordning innehåller starka garantier för de vidsträckta rättigheter som råder i arbetslivet. Rätten

att bilda föreningar och att vidta fackliga stridsåtgärder är garanterade i grundlagen.

I Sverige har alltså arbetsmarknadens parter länge haft en stor principiell frihet när det gäller att bestämma eller påverka arbetslivets villkor. En förutsättning för denna frihet har från början varit att parterna tagit ett stort ansvar för att arbetsfreden upprätthålls och att löneutvecklingen inte spränger de samhällsekonomiska ramarna.

Vid en internationell jämförelse har den svenska arbetsmarknaden fungerat väl. I stor utsträckning har förhållandet mellan parterna präglats av en strävan att finna samförståndslösningar utan uppslitande strider. Såväl parter som samhälle har därför ett intresse av att slå vakt om det svenska systemet.

Under 1980-talet förändrades bilden av lönebildnings- och förhandlingssystemet. Det blev då allt svårare för parterna att klara avtalsrörelserna utan stridsåtgärder och medling. På många håll restes krav på att något måste göras. Parterna själva tog upp diskussioner om ändringar i gällande kollektivavtal.

Mot denna bakgrund tillsatte regeringen i oktober 1987 en särskild utredare med uppdrag att analysera systemet för avtalsförhandlingar och arbetskonflikter på den offentliga arbetsmarknaden och presentera uppslag som skulle förbättra systemet. Utredningen som antog namnet förhandlingsutredningen, presenterade sina bedömningar i en rapport till regeringen under januari månad 1988. (Fack & Samhälle, Ds 1988:2)

Utredningen lade inte fram några förslag. Däremot presenterade utredningen bedömningar om åtgärder som den

ansåg värda att överväga vidare. Regeringen har hittills vidtagit vissa åtgärder som rör förlikningsmannaexpeditionen. Dessa åtgärder, som bl.a. innebär en förstärkning av ordförandens roll, trädde i kraft den 1 juli 1988.

Problemen kvarstår

Avtalsförhandlingarna under 1980-talet har visat att den s.k. svenska modellen inte längre fungerar tillfredsställande. Under varje avtalsrörelse har det förekommit öppna konflikter. Parterna har mött ökade svårigheter att nå uppgörelse utan konflikt och medling.

En förklaring till detta kan vara en kärvare ekonomisk situation med en, speciell under senare år, oacceptabelt snabb löneökningstakt inklusive löneglidning, vilket utlöst kompensationskrav m.m. En annan förklaring kan finnas i själva tekniken i avtalsförhandlingarna och förhandlingsformen. Även varselbestämmelserna och sanktionssystemet kan ha bidragit.

En utredare bör tillkallas

Arbetsmarknadens parter har i samband med de s.k. Haga-överläggningarna förklarat sig beredda att medverka till en översyn och förbättring av spelreglerna på arbetsmarknaden. Mot denna bakgrund anser jag det lämpligt att nu tillkalla en särskild utredare för att, i nära kontakt med parterna, analysera olika problem. Arbetet bör inriktas på att ge parterna uppslag till förändringar. Ett annat syfte bör vara att lägga fram förslag som är ägnade att få till stånd en bättre fungerande lönebildningsprocess.

Uppdraget

Mot bakgrund av de senare årens avtalsrörelser bör utredaren i första hand försöka förmå parterna att själva komma till rätta med de svagheter som finns. Genom konfliktutredningens (A 1981:13) arbete Arbetsmarknadsstriden har ett omfattande grundmaterial samlats in. Utredningen har avlämnat delbetänkandet (SOU 1984:18-19) och slutbetänkandet (SOU 1988:49-50).

Utredaren bör bl.a. genom diskussioner med de inblandade parterna pröva förslag till framtida förbättringar av vårt system för lönebildning och konfliktlösning på arbetsmarknaden.

Jag kommer i det följande att ta upp vissa frågor som enligt min mening bör prioriteras i utredarens arbete. Flertalet av dessa har behandlats i de tidigare nämnda utredningarna. Denna utredning bör emellertid, i motsats till de tidigare utredningarna, bedrivas med sikte på förslag till konkreta åtgärder. Det bör dock stå utredaren fritt att förutsättningslöst överväga alla slags åtgärder som kan leda till att syftet med utredningsuppdraget tillgodoses. Utredaren bör senast i oktober 1990 i en rapport redovisa vad som har kommit fram vid diskussionerna och vad han i övrigt bedömer kunna vara förslag till förbättringar.

Fastare förhandlingsformer m.m.

Under flera avtalsrörelser har det inträffat att förhandlingarna kommit igång sent. Också när de formellt har kommit igång har det hänt att verkliga förhandlingar egentligen inte tycks ha förts bl.a. beroende på att parterna har avvaktat uppgörelser på andra områden. Ibland har varsel lagts och t.o.m. stridsåtgärder vid-

tagits inte på grund av meningsskiljaktigheter i sakfrågorna utan för att realförhandlingar över huvud taget skall komma igång. Krav på medling har då kunnat framställas långt innan de egentliga förhandlingarna kört fast, alltså vid en tidpunkt i förhandlingsprocessen då det inte funnits förutsättningar för meningsfullt medlingsarbete.

Utredaren bör undersöka om det behövs konkreta åtgärder för att förhandlingarna skall komma igång avsevärt tidigare - rimligen innan de gamla avtalen gått ut - och uppgörelser träffas i nära anslutning till den tidpunkten. I detta sammang bör utredaren också överväga om det kan utvecklas former för en bredare diskussion om bl.a. de samhällsekonomiska förutsättningarna inför förhandlingarna. Utredaren bör t.ex. överväga möjligheterna att åstadkomma partsgemensamma ekonomiska utgångspunkter och partsgemensamma utvärderingar av löneutfallen under avtalsperioderna.

Ett sätt att effektivera förhandlingsarbetet kan vara att parterna enas om någon form av plan - s.k. körplan - för förhandlingarna.

En sådan körplan kan vara ägnad att underlätta avtalsförhandlingarna. Så vore det t.ex. en allmän fördel om man kunde samordna avtalsperioden och slippa löneförhandlingar med åtföljande risk för konflikter året runt. Även för sektorsvisa förhandlingar borde det vara en fördel med strama körplaner. Sådana lösningar måste emellertid bygga på ett samförstånd mellan parterna.

Tydligare varsel om stridsåtgärder

Varslen om stridsåtgärder är ibland otydliga och svårtolkade. Detta kan skapa onödiga problem. Varseltiderna

ägnas ibland åt förhandlingar om undantag och dispenser stället för att få till stånd en uppgörelse i sak. Arbetsdomstolen har i ett antal fall haft att pröva innebörden av ett lämnat varsel.

Enligt medbestämmandelagen (MBL) skall varsel om stridsåtgärd lämnas minst sju dagar i förväg och innehålla uppgift om anledningen till stridsåtgärden och om åtgärdens omfattning. Någon annan lagbestämmelse om varslets utformning än den i MBL finns inte. Konfliktutredningen som ingående behandlat frågorna om vasel och dispens konstaterar bl.a. att problemen i allt väsentligt har sin grund i den dispensgivning som måste ske i anslutning till ett varsel och helst hinnas med före varseltidens utgång. Utredningens kartläggning visar att det finns avtalsområden där parterna inte uttömt sina möjligheter att på olika sätt komma till rätta med svårigheterna. Utredaren bör här undersöka hur varsel kan preciseras och utformas tydligare vid olika typer av konfliktåtgärder. Exempelvis borde det vara rimligt att av en varslande part kräva att denne utformar sitt varsel så att det inte omfattar stridsåtgärder som kan förutsättas vara samhällsfarliga eller som erfarenhetsmässigt kommer att undantas genom dispenser om motparten begär det. Utredaren bör även undersöka behovet av att förlänga varseltiderna på exempelvis särskilt utsatta avtalsområden.

Problemen med utformningen av varsel och varseltiderna bör i första hand lösas av parterna själva. Utredaren bör emellertid även undersöka om lagstiftning kan bara en framkomlig väg. Det kan i detta sammanhang också finnas skäl att undersöka förlikningsmannaorganisationens roll.

Samhällsfarliga konflikter

I Sverige har arbetsmarknadens parter en principiell frihet att genom stridsåtgärder söka lösa konflikter med motparten. Denna rätt, som är grundlagsskyddad och alltså enligt regeringsformen kan inskränkas endast genom lag eller avtal, gäller för dem som kan vara parter i ett kollektivavtal. Rätten till stridsåtgärder begränsas - förutom genom den särskilda lagstiftningen om offentlig anställning - framför allt av den fredsplikt som inträder då ett kollektivavtal träffas. Vissa spelregler finns också för hur stridsåtgärder får användas, bl.a. regler om varsel innan en åtgärd sätts i kraft.

Den vidsträckta stridsrätten förutsätter att den utnyttjas med stort ansvar. Genom huvudavtalen har parterna också tagit på sig ett särskilt ansvar för att arbetsstriden inte skall bli samhällsfarlig eller i övrigt hota vitala samhällsfunktioner.

Utredaren bör undersöka om dessa avtal kan behöva preciseras, kompletteras eller i övrigt ses över. En tanke som bör övervägas är att precisera begreppet samhällsfarliga konflikter för att kunna särskilja de konflikter som är att anse som samhällsfarliga i egentlig mening och sådana konflikter som av hänsyn till tredje man i vid bemärkelse inte bör vidtas.

Det kan i det sammanhanget finnas skäl att ta ställning till om den i avtalen reglerade ordningen för att pröva om en konflikt är samhällsfarlig är ändamålsenlig. Avtalen innehåller i dessa delar regler om nämnder som skall pröva om konflikter är samhällsfarliga. Nämnderna är paritetiskt sammansatta, dvs. de består av lika stort antal ledamöter från arbetsgivarsidan som från arbets-

tagarsidan. Som nämndens beslut gäller den mening varom flertalet förenar sig.

Det har speciellt från arbetsgivarhåll gjorts gällande att det nuvarande systemet med paritetiska nämnder inte fungerar bl.a. därför att sammansättningen medför svårigheter för nämnden att fatta någon form av beslut. Både konfliktutredningen och förhandlingsutredningen har diskuterat olika förslag till förändringar i nämndernas sammansättning.

Ytterst ankommer det på regering och riksdag att bedöma en konflikts samhällsfarlighet. I syfte att undvika ingripanden i partsförhållanden genom lagstiftning bör utredaren i första hand undersöka andra alternativ än tvångslagstiftning när det gäller prövningen av en konflikts samhällsfarlighet. Utredaren bör förutsättningslöst pröva annan sammansättning eller ändrade procedurregler i nämnderna, exempelvis en opartisk ordförande eller flera opartiska ledmöter. Även andra förslag till förändringar bör övervägas.

Ett förslag kan vara att man inrättar en gemensam nämnd för hela arbetsmarknaden eller i vart fall en nämnd för den privata och en för den offentliga sektorn. Syftet är därvid att kunna göra en mer allsidig bedömning av en varslad konflikts samhällsfarlighet med hänsyn till att en konflikt får effekter också på andra områden och ofta även på samhällsverksamhten i stort.

Ett annat förslag är en av samhället inrättad nämnd som är sammansatt av bl.a. politiskt förtroendevalda och har till uppgift att på eget initiativ eller efter hänskjutning av part göra uttalanden eller ge rekommendationer om konflikters samhällsfarlighet.

De nuvarande nämndernas verksamhet regelras som nämns i kollektivavtal. Med hänsyn till parternas ansvar för förhandlingar och stridsåtgärder bör utgångspunkten vara att nämndernas verksamhet även i framtiden regleras i avtal. Lagstiftning är emellertid ett alternativ som bör övervägas om avtalsvägen inte visar sig framkomlig.

Sanktionssystemet

Skadestånd som påföljd för olovlig stridsåtgärd kan ådömas såväl den fackliga organisationen som den enskilde arbetstagaren. Omfattningen av arbetstagarnas skadeståndsskyldighet regleras i 60 § MBL. I första stycket stadgas att skadestånd kan sättas ned eller helt falla bort. I sista stycket föreskrivs en begränsning i det att högre skadestånd än två hundra kronor inte får åläggas en arbetstagare för deltagande i en olovlig stridsåtgärd (den s.k. 200-kronorsregeln). Denna begränsning gäller dock inte, om arbetstagaren underlåter att följa ett åläggande av domstol om återgång till arbetet och stridsåtgärden med hänsyn till omständigheterna måste betraktas som särskilt allvarlig eller anmärkningsvärd.

Det har hävdats att de möjligheter som i dag finns att döma ut ett högre skadestånd än 200 kr. är alltför små. Riktvärdet 200 kr. tillkom med samma nominella belopp redan år 1928. För att kunna upprätthålla respekten för ingångna kollektivavtal och för lagens fredspliktsregler har framförts åsikten att skadeståndets storlek måste höjas eller att i vart fall 200-kronorsregeln bör försvinna. Det torde vara ett starkt intresse för både arbetsgivar- och arbetstagarparterna att ingångna avtal verkligen hålls.

Utredaren bör överväga sådana ändringar som tillåter att högre skadestånd än för närvarande kan dömas ut för fredspliktsbrott och där också domstolen ges större möjlighet att ta hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet.

Utredaren bör, förutom den s.k. 200-kronorsregeln, även i övrigt undersöka och vid behov föreslå ändringar i skadeståndsreglerna för både arbetsgivare och arbetstagare i syfte att åstadkomma en bättre fungerande arbetsmarknad och en lönebildning med mindre risk för konflikter.

Förstärkt förlikningsmannaverksamhet

En väl fungerande medling är av stor betydelse för arbetsfreden. Frågan om förlikningsväsendets verksamhet och organisation har ofta diskuterats, senast i förhandlingsutredningens rapport. Fr.o.m. den 1 juli 1988 har också vissa förändringar genomförts i förlikningsmannaexpeditionens verksamhet. Ordföranden i styrelsen har getts en mer framträdande roll. Tanken med detta är att den medling som sker genom regeringens försorg inte skall behöva tillgripas annat än undantagsvis. Det är en allmän uppfattning att intentionerna bakom ändringarna uppfylls.

Utredaren bör överväga ytterligare åtgärder som kan behövas för att stärka förlikningsmannaorganisationens ställning. En fråga som särskilt kan behöva övervägas är om förlikningsmännen bör ges ytterligare befogenheter, t.ex. att kunna skjuta upp varslade stridsåtgärder."

1.3 Utredningens arbetssätt

Utredningen har haft ett stort antal informella sammanträden med företrädare för organisationerna på arbetsmarknaden, men också med medlare och företrädare för domstolar och myndigheter. Vid dessa sammanträden har flertalet av de frågor som anges i direktiven gåtts igenom.

Utredningen har också haft sammanträden av mer formell karaktär med dels parterna inom den offentliga sektorn, dels med statistiknämnden inom Statistiska Centralbyrån (SCB) samt företrädare för SCB.

Utredningen har i sitt arbete besökt Norge och Danmark. I Oslo träffade den företrädare för de offentliga arbetsgivarna, för LO samt riksmedlaren. Samtalen gällde framförallt erfarenheterna av den norska lönestoppslagen och av det norska systemet för medling och skiljedom. I Köpenhamn träffade den ordföranden i det danska Forligsinstitutet(Förlikningsmannaexpeditionen) samt företrädare för LO och Dansk Arbejdsgiverforening. Samtalen gällde framförallt erfarenheterna av de danska körplanerna, medlings- och förlikningssystemet samt sanktioner vid olovliga konflikter.

2. TIDIGARE UTREDNINGSARBETE

2.1 Arbetsrättskommittén

I sitt betänkande SOU 1975:1 redovisar kommittén det utredningsarbete som låg till grund för lagen om medbestämmande i arbetslivet (1976:580) och lagen om offentl ig anställning (1976:600). I de frågor som är av intresse för denna utredning anför utredningen bl.a. följande.

Samhällsfarliga konflikter

Enligt kommittén finns det inte skäl att frångå de principer som hitills gällt. Även i fortsättningen skall de avtalsslutande parterna finna former för ett tillfredsställande skydd för tredje mans och samhällets skydd vid öppna arbetskonflikter. I fråga om den offentliga sektorn borde emellertid särskilda begränsningar riktade mot partiella och dolda stridsåtgärder gälla.

Medling

Kommittén anser att arbetsmarknadsorganisationerna också på medlingslagstiftningens område själva skall ansvara för arbetsfredens upprätthållande. De gångna årens erfarenheter har inte motiverat något behov att förse förlikningsmännen med några maktmedel gentemot parterna utöver att kunna kalla till förhandling vid vite. Normalt synes gälla, enligt kommittén, att part efterkommer begäran av förlikningsman om uppskov med stridsåtgärd. Mot denna bakgrund föreslår inte kommittén några ytterligare maktbefogenheter för medlingsorganisationen som

även i fortsättningen skulle vila på parternas frivilliga medverkan.

Sanktionsreglerna

En utgångspunkt för kommitténs resonemang är att också arbetsgivarna bör bära ett ansvar för påfrestningarna på arbetsfreden inte blir för stora. Såsom det påpekats i direktiven bör vilda strejker kunna förebyggas genom att arbetsgivaren i god tid undanröjer missförhållanden.

Kommittén prövar om skadeståndsansvaret skall ligga enbart på den fackliga organisationen men finner att övervägande skäl talar mot en sådan ordning.

Kommittén skiljer mellan två grupper av olovliga konflikter. Den ena är sådana där konflikten har sin grund i omständigheter för vilka annan än de i åtgärden deltagande arbetstagarna har större eller mindre del i ansvaret. I dessa fall bör i första hand inte ett rättsligt förfarande i syfte att utkräva skadeståndsansvar förekomma. Om stridsåtgärden kan sägas ha haft en skälig ursäkt i de bakomliggande förhållandena bör de enskilda arbetstagarna inte kunna åläggas skadestånd.

Den andra gruppen är organiserade aktioner i medvetet syfte att framtvinga förändringar i träffat kollektivavtal. I sådana fall skall arbetsgivaren vara berättigad till skadestånd och den gällande 200-kronorsregeln bör inte behållas. Det är emellertid inte enligt kommittén meningen att det skall ske en allmän höjning av samtliga utgående skadeståndsbelopp, eller att skadestånd i det enskilda fallet skall utmätas med belopp som radikalt skiljer sig från nuvarande nivå. Meningen är i stället att öppna möjlighet för ett mer verksamt skadestånd än

vad som nu är möjligt i de fall, där skadeståndsrisken har en preventiv effekt.

2.2 Nya arbetsrättskommittén

I samband med att 1976 års arbetsrättsreform beslutades tillsattes nya arbetsrättskommittén. Dess uppdrag var att mer allmänt följa introduktionen och tillämpningen av den nya medbestämmandelagstiftningen och i samband därmed behandla vissa särskilt angivna frågor.

Kommittén gör i sitt betänkande SOU 1982:60 en analys av bl.a. reglerna om förhandlingsrätt, föreningsrätt, informationrätt, vetorätt samt vissa aspekter i samband med stridsåtgärder. Bl.a. föreslog kommittén att den s.k. 200-kronorsregeln, som avskaffades då MBL antogs av riksdagen, skulle återinföras. Så skedde också genom lagändring som trädde i kraft den 1 januari 1985.

2.3 Konfliktutredningen

Genom regeringsbeslut 3.12.1981 tillkallades en särskild utredare för att kartlägga och sammanställa de erfarenheter av arbetsmarknadskonflikter som finns på arbetsmarknaden samt att analysera de rättsliga frågor som är aktuella i sammanhanget.

Utredningen har avlämnat två delbetänkanden, SOU 1984:18-19, samt slutbetänkande, SOU 1988:49-50. I betänkandena ges en mycket inträngande redovisning av regelsystemet, dess historik och hur reglerna har tillämpats.

2.4 Förhandlingsutredningen

Genom regeringsbeslut 8.10.1987 tillkallades en särskild utredare med uppdrag att analysera systemet för avtalsförhandlingar och arbetskonflikter och att presentera uppslag ägnade att förbättra systemet.

Utredningen överlämnade den 29.1.1988 sin rapport "Fack & Samhälle - Löner, konflikter, ansvar, hänsyn" (DS 1988:2). I sammanfattningen av rapporten konstaterar utredningen inledningsvis att de sex arbetstagarorganisationerna på offentligsektorn har avböjt att medverka i det samarbete med utredningen som förutsatts i direktiven. I sammanfattningen konstaterar utredningen bl.a. följande:

Avtalsförhandlingar och konsekvenserna av de offentliganställdas strejkrätt

Utredningen avstår från slutsatser men gör vissa uttalanden, bl.a. att man inte torde ha väntat sig andra stridsåtgärder mot samhället än sådana där den angripande fack liga organisationens medlemmar utsatts för en uppenbar orättvisa i förhållande till den övriga arbetsmarknaden.

Förhandlingsordningen

Inom den offentliga sektorn anser utredningen att förhandlingarna kompliceras av att regeringen agerar vid sidan av arbetsgivarorganisationerna.

Inom den privata sektorn anser utredningen att förhandlingar om sk körplan bör avvaktas.

Stridsåtgärder

I fråga om varsel ansåg utredningen att dessa ofta bör utformas på ett tydligare sätt. Vidare att konfliktåtgärder på känsliga områden borde tidsbegränsas från början. I fråga om samhällsfarliga konflikter bör begreppet definieras och renodlas. I stället för att ingripa i systemet för de "samhällsfarliga nämnderna" bör en ordning införas där arbetsmarknadsutskottet under vissa förhållanden skall kunna göra uttalanden om samhällsfarlighet.

Organisationstvister

Utredningen föreslår att statsmakterna dryftar de problem som gränsfrågorna aktualiserar med berörda organisationer.

Olovliga stridsåtgärder

200 kronorsregeln bör slopas. Hänsyn bör tas både till att vissa åtgärder beror på arbetsgivaren och att det, i andra fall, är fråga om renodlade angrepp på kollektivavtalet.

Medling

Utredningen föreslår att ansvaret för förlikningsverksamheten helt flyttas över från regeringen till en fristående myndighet.

2.5 Lönekommittén

1987 tillkallades en särskild utredare med uppdrag att efter samråd med arbetsmarknadens parter, konjunktur-

institutet och statistiska centralbyrån publicera en allsidig redovisning av hur löner, lönekostnader och anställningsvillkor utvecklats inom olika delar av arbetsmarknaden samt att bedöma i vilken utsträckning den löpande statistiken om löner mm borde förändras eller kompletteras.

Utredningen överlämnade 1990 sitt betänkande "Svensk Lönestatistik", SOU 1990:63. Ifråga om lönestatistik som underlag för avtalsförhandlingar anförde utredningen bl.a. följande: "Lönestatistik är självfallet ett betydande underlag för löneförhandlingar mellan parterna på arbetsmarknaden. Det är mot den bakgrunden parterna framställer sin omfattande lönestatistik. Det är enligrt utredningens mening värdefullt för massmedia, allmänheten, konjunkturbedömare och inte minst för parterna själva om metoderna att jämföra och redovisa lönestatistik för olika sektorer så långt möjligt kan harmoniseras. Utredningen tar här fasta på uttalanden från parterna med med innebörden att parterna är inriktade på att vidareutveckla och intensifiera sitt tidigare inledda samarbete i dessa frågor. Utredningen avstår därför från att lägga konkreta förslag om partsstatistikens utformning utifrån ett offentlighetsperspektiv. Lönestatistiknämnden vid SCB bör kunna spela en viktig roll för att underlätta statistiksamarbetet mellan parter företrädande olika sektorer av arbetsmarknaden.

Underlaget för den officiella lönestatistiken och för konjunkturbedömningar härrör för närvarande i stor utsträckning från parterna och deras lönestatistik. Det är en rationell ordning som bl.a. begränsar uppgiftslämnandet för företag och samhällsinstitutioner. Ordningen bygger emellertid på att parterna tillhandahåller och upprätthåller en statistikproduktion som tillgodoser det allmännas behov. Om parternas lönestatistik be-

gränsas eller avsevärt förändras bör därför berörda myndigheter ha stor beredskap att bygga upp en egen basproduktion av lönestatistik."

3. EKONOMISKA OCH STRUKTURELLA UPPGIFTER

3.1 Utveckling 1930-1989 av antalet sysselsatta inom olika sektorer

Förvärvsarbetande befolkning efter näringsgren 1930 - 1985
(1000-tal)

Näringsgren	1930	1940	1950	1960	1970	1980	1985
Jord- skogsbruk fiske	1041	556	632	446	277	206	213
Industri	748	849	1007	1102	1042	987	968
Byggnadsverksamhet	152	187	244	295	333	270	255
Tjänstesektor	511	594	751	773	906	1034	1154
Offentlig sektor	420	467	471	628	856	1255	1696
Totalt förvärvsarbetande	2872	2756	3105	3244	3413	3753	4285

Källa: SCB Folk o Bostadsräkningar

Offentlig sektor avser förvaltning, polis, försvar, undervisning, sjuk- hälso- och socialvård, dessutom ingår vissa privata tjänster.

Andel av den förvärvsarbetande befolkningen, %

Näringsgren	1930	1940	1950	1960	1970	1980	1985
Jord- skogsbruk, fiske	36	24	20	14	8	6	5
Industri	26	31	32	33	31	26	22
Byggnadsverksamhet	5	7	8	9	10	7	6
Tjänstesektor	18	21	24	25	27	28	27
Offentlig sektor	15	17	15	19	25	33	40
Totalt förvärvsarbetande	100	100	100	100	100	100	100

Källa: SCB Folk o Bostadsräkningar

Antal sysselsatta i olika sektorer 1963 - 1989 (1000-tal)

Näringsgren	1963	1970	1980	1989
Jord-skogsbruk, fiske	473	311	237	159
Industri, gruvor, energi	1186	1106	1077	1025
Byggnadsverksamhet	315	362	287	290
Tjänstesektor (huvds. privat)	995	1035	1160	1653
Offentlig sektor	689	1040	1472	1653
Totalt sysselsatta	3659	3854	4232	4466

Källa: SCB AKU ålder 16 - 74 år

Offentlig sektor avser förvaltning, försvar, undervisning, sjuk- hälso- och socialvård, dessutom ingår vissa privata tjänster.

Andel av samtliga sysselsatta, %

Näringsgren	1963	1970	1980	1989
Jord- skogsbruk, fiske	12,9	8,1	5,6	3,6
Industri, gruvor, energi	32,4	28,7	25,4	23,0
Byggnadsverksamhet	8,6	9,4	6,8	6,5
Tjänstesektor (huvuds privat)	27,2	26,9	27,4	29,9
Offentlig sektor (huvuds)	18,8	27,0	34,8	37,0
Totalt	100	100	100	100

Tabellerna visar att antalet och andelen offentligt anställda ökat måttligt från 1930 till 1963. Därefter har i stort sett en fördubbling skett, från 689 000 till 1 653 000 eller i procent, från 18.8 till 37.0. Enligt

Statistiska Centralbyrån är andelen offentligt anställda t.o.m. något högre.

Tjänstesektorn, som på 1930-talet var mindre än både jordbruk, skogsbruk och fiske samt industri, är nu den näst största näringsgrenen efter offentlig sektor.

Det har alltså skett stora strukturella förändringar ifråga om vilka näringsgrenar som dominerar arbetsmarknaden sedan de för arbetsmarknaden dominerande huvudavtalen träffades.

3.2 Prognos till år 2015

Näringsgren	1995	2005	2015
Jord- skogsbruk, fiske	136	112	88
Industri, gruvor, energi	967	943	872
Byggnadsverksamhet	280	258	230
Tjänstesektor (huvuds privat)	1487	1553	1554
Offentlig sektor (förvaltning försvar, undervisning, sjuk/ socialvård)	1494	1583	1610
Totalt	436	4448	4353

Källa: SCB FoB sysselsatta 20 - 64 år. Prognosinstitutet.

Andel av samtliga sysselsatta, %

Näringsgren	1995	2005	2015
Jord- skogsbruk, fiske	3,1	2,5	2,0
Industri, gruvor, energi	22,2	21,2	20,0
Byggnadsverksamhet	6,4	5,8	5,3
Tjänstesektor (huvuds privat)	34,1	34,9	35,7
Offentlig sektor (förvaltn försvar, undervisning, sjuk/ socialvård	34,3	35,6	37,0
Totalt	100	100	100

Prognosen pekar på en i stort sett oförändrad offentlig sektor men ännu mer utökad tjänstesektor.

3.3 Lönekostnadsutveckling, tillväxt och inflation

Lönekostnadsutveckling samt utveckling av BNP och KPI under perioden 1980 - 1989

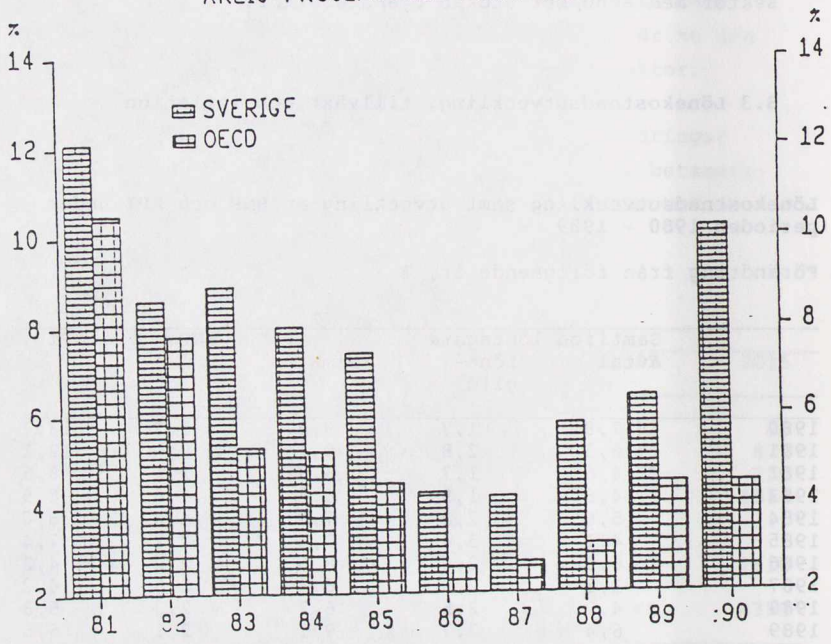
Förändring från föregående år, %

	Samtliga löntagare			BNP	KPI
	Avtal	Löne-glid	Summa		
1980	7,8	1,7	9,5	1,7	13,7
1981	6,3	2,8	9,1	0,0	12,1
1982	4,6	1,7	6,3	1,1	8,6
1983	4,6	1,9	6,5	1,8	8,9
1984	5,6	2,3	7,9	4,0	8,0
1985	4,1	3,4	7,5	2,2	7,4
1986	6,0	2,6	8,6	2,2	4,2
1987	3,5	2,9	6,4	2,8	4,2
1988	4,2	2,5	6,7	2,3	5,8
1989	6,4	2,7	9,1	2,1	6,5

Källa: Konjunkturinstitutet

INFLATIONSUTVECKLINGEN I SVERIGE OCH OECD

ÅRLIG PROCENTUELL FÖRÄNDRING



Tabellerna visar att lönekostnadsutvecklingen kraftigt överstigit tillväxttakten . Inflationen har varit genomgående högre än inom OECD-området. Det framgår också av tabell 5 att inflationen 1990 nästan fördubblas.

4. OMFATTNING AV ANTALET KONFLIKTDAGAR

Nedanstående uppgifter är sammanställda med ledning av förlikningsmannaexpeditionens statistik. I fråga om lovliga konflikter grundar sig uppgifterna på varsel till expeditionen. Uppgifterna om olovliga konflikter är däremot sammanställda med ledning av de uppgifter som varit tillgängliga främst genom massmedia varför uppgifterna får behandlas med viss försiktighet

Lovliga konflikter är uttryckta i antal konfliktdagar. Arbetstagare som samtidigt omfattas av strejk och lockout är redovisade i båda dessa tabeller, medan dubbelräkningen är korrigerad i den tabell som avser det totala antalet arbetsinställelser.

Olovliga strejker är redovisade i antal strejktillfällen.

4.1 Perioden 1980-1989

4.1.1 Lovliga lockouter

1980	4.116.198
1981	24.225
1982	-
1983	23.500
1984	2.700
1985	158.000
1986	13.800
1987	-
1988	200.000
1989	2.600

4.1.2 Lovliga strejker

1980	323.052
1981	177.739
1982	-
1983	30.091
1984	13.204
1985	330.495
1986	677.678
1987	1.244
1988	582.480
1989	382.478

4.1.3 Olovliga strejker (antal strejktillfällen som registrerats av expeditionen)

1980	185
1981	51
1982	46
1983	39
1984	199
1985	154
1986	68
1987	68
1988	137
1989	133

4.1.4 Summa arbetsinställelser i dagar

	totalt	lovliga
1980	4.478.511	4.439.250
1981	209.137	201.964
1982	1.761	0
1983	36.923	33.591
1984	31.293	13.204
1985	504.214	488.495
1986	682.652	677.678
1987	14.726	1.244
1988	797.416	782.480
1989	409.713	385.708

Summa: 7.023.614

De låga siffrorna 1982, 1984 och 1987 förklaras av att flerårsavtal träffades för stora delar av arbetsmarknaden 1981, 1983 och 1986.

4.1.5 Summa arbetsinställelser under 1970-talet

	totalt	varav lovliga
1970	155.750	150
1971	838.800	812.300
1972	10.500	2.200
1973	11.800	280
1974	57.514	34.791
1975	357.956	14.795
1976	25.609	6.910
1977	118.791	105.041
1978	41.999	23.035
1979	28.664	840

Summa:1.000.342

4.2 Vissa uppgifter som getts om olovliga strejker

Från företrädare för flera arbetsgivarorganisationer har uppgetts att antalet korta olovliga strejker och liknande aktioner har ökat under de senaste åren. Samma gäller hot om olovliga stridsåtgärder. En tendens har varit, enligt samma källor, att stridsåtgärder under tiden fram till det att överläggning enligt 43 par MBL har hållits,i praktiken "legaliserats".

4.3 Vissa uppgifter om perioden 1985-1989

Uppgifterna avser förhållandet mellan antalet varsel och antalet utlösta stridsåtgärder. Endast konflikter på förbundsnivå eller av större omfattning är redovisade.

4.3.1 Offentlig sektor

Under perioden har det lämnats tre varsel om lockout varav två har lösts ut. Åtta varsel om strejk har lämnats varav sju har lösts ut.

4.3.2 Privat sektor

Under perioden har det lämnats nio varsel om lockout varav två har lösts ut. 34 varsel om strejk har lämnats varav fem har lösts ut.

5. HUVUDAVTALEN OCH PRAXIS OM SAMHÄLLSFARLIGA KONFLIKTER

5.1 Diskussionen om begreppet samhällsfarliga konflikter inför 1938 och 1965 års huvudavtal

Under 1920- och 1930-talen försökte statsmakterna få till stånd en allmän lagstiftning om ekonomiska stridsåtgärder. En sådan kom som bekant inte till stånd. Enligt den s.k Nothinska kommitten, som framlade ett betänkande 1935, borde parterna på arbetsmarknaden så långt som möjligt genom frivilliga överenskommelser själva ta ansvar för att samhällsviktiga funktioner inte störtes.

Denna tanke var utgångspunkten för Saltsjöbadsavtalet. Inom arbetsmarknadskommitten, där förhandlingar om avtalet fördes, enades man om att någon avgränsning av särskilt samhällsviktiga områden inte kunde göras med anspråk på objektivitet och allmängiltighet. Frågan fick avgöras av arbetsmarknadsnämnden i varje enskild konfliktsituation där intresseavvägningen fick äga rum med hänsyn till samhällsvikten.

I Förhandlingsrättsutredningens betänkande (SOU 1960: 10) erinrades om de försök som tidigare gjorts att fastställa begreppet allmänfarlig konflikt och det konstaterades att en allmängiltig definition knappast kunde göras. Enligt utredningen behövde den omständigheten att en verksamhet drivs av staten inte betyda att följderna av en konflikt där blir farlig för samhället. Är produktionens art och ändamål likvärdig med vad som förekommer i enskild företagsamhet var det uppenbart att konflikten borde bedömas efter samma grunder som om den inträffat hos en privat arbetsgivare.Däremot kunde skäl finnas för att ställa i särklass en produktion eller en tjänste-

prestation av speciell vikt för att tillgodose ett allmänt behov. Man fick dock inte förbise att jämsides med en viss verksamhets primära syfte vanligtvis också kommer ett starkt intresse att bereda statsinkomster. Detta torde gälla oavsett om verksamheten har mer eller mindre utpräglad karaktär av monopolställning. Generellt borde enligt utredningen gälla att statsmaktens mellankomst i arbetskonflikter bör betingas av rådande förhållanden utan att hänsyn tas till om konflikterna berör statlig eller enskild verksamhet.

Vid remissbehandlingen av det kommande lagförslaget om de offentliganställdas förhandlingsrätt restes vissa invändningar, bl.a. av lagrådet, mot konsekvenserna av förslaget. Det ansågs att utrymmet för stridsåtgärder inte var tillräckligt begränsat på vissa områden.

5.2 Huvudavtalet mellan SAF och LO

Det s.k. Saltsjöbadsavtalet mellan SAF och LO träffades 1938. Avtalet är gällande för de förbund inom SAF och LO som godkänner det. Inom LO har inte Transportarbetareförbundet, Byggnadsarbetareförbundet, Målareförbundet, Bleck- och Plåtslagareförbundet, samt Grafiska Fackförbundet antagit avtalet.

Det kanske mest betydelsefulla avsnittet i huvudavtalet är kapitel II om förhandlingsordning. Denna ordning för förhandling i både intressetvister och rättstvister har bildat mönster för hela arbetsmarknaden.

I kapitel I regleras arbetsmarknadsnämndens verksamhet. Denna har en rad uppgifter, bl.a. avgöra tvister om begränsning av ekonomiska stridsåtgärder samt behandla stridsåtgärder som berör samhällsviktiga funktioner.

I kapitel IV finns regler om begränsning av ekonomiska stridsåtgärder. Det råder i stort sett förbud mot stridsåtgärder som riktar sig mot neutral tredje man, mot någon på grund av politiska, religiösa eller liknande skäl samt mot familjeföretag utan anställda. Vidare regleras vissa situationer där stridsåtgärder av bl.a. rättsliga och etiska skäl inte får ifrågakomma.

Avtalet tillåter skyddsarbete och definierar innebörden härav. Till sådant hänförs dels arbete som vid ett konfliktutbrott är nödvändigt för att avsluta driften på ett tekniskt försvarligt sätt, dels arbete som behövs för att avvärja fara för människor eller för skada på anläggningar, fartyg, maskiner, husdjur eller i vissa fall varulager.

Samhällsfarliga konflikter

Dessa konflikter skall behandlas i arbetsmarknadsnämnden. Denna är paritetiskt sammansatt, dvs. den består av ett lika stort antal ledamöter från arbetsgivarsidan och arbetstagarsidan. Någon opartisk ordförande finns alltså inte.

Nämnden har att pröva om en konflikt berör så samhällsviktiga funktioner att den bör undvikas eller helt och hållet hävas. Prövning kan begäras av berörd organisation, offentlig myndighet eller annat jämförligt organ.

Ett beslut i nämnden är inte bindande, men det ankommer på SAF och LO att vidta åtgärder för att förmå parterna till uppgörelse.

Till skillnad från vad som gäller för andra nämnder finns bestämmelser om jäv i huvudavtalet mellan SAF och LO.

Arbetsmarknadsnämnden har sammanträtt tre gånger. 1953 enades nämnden om att en konflikt som berörde kraftverken var samhällsfarlig. 1980 behandlade nämnden stridsåtgärder som dels berörde transport av petroleumprodukter, dels verksamhet vid oljeraffinaderier. Nämnden kunde inte enas i något av dessa ärenden.

5.3 De privata tjänstemannaavtalen

På det privata tjänstemannaområdet har huvudavtal träffats mellan, från början, SAF och SIF 1957, SAF och SALF 1959 och SAF och HTF 1965. Sedan har CF inträtt i 1957 års avtal. Sedermera har PTK gått in som part i avtalet. Avtalen har numera upphört att gälla utom i den del som behandlar förhandlingsordningen.

Tjänstemannavtalen skiljde sig inte i här aktuella frågor från Saltsjöbadsavtalet. De samhällsfarliga konflikterna skulle behandlas i en liknande nämnd, kallad tjänstemarknadsnämnden(på SALF-området arbetsledarnämnden).

5.4. SFO-LO/PTKområdet

Enligt 1982 års huvudavtal mellan SFO å ena sidan och LO/PTK å andra sidan skall det finnas en liknande nämnd som inom SAF-LO-området för att pröva samhällsafrliga konflikter. Den har inte sammanträtt.

5.5. Det statliga huvudavtalet

Det s.k. Slottsbacksavtalet träffades i samband med 1965 års förhandlingsrättsreform. Avtalet, som i sin nuvarande lydelse är från 1973, gäller mellan å ena sidan SAV och å andra sidan TCO-S, Statsanställdas Förbund och SACO. Parterna skall förhandla om ett nytt avtal på grund av organisationsförändringar på arbetstagarsidan.

Avtalet innehåller tre avdelningar, avdelning A om till lämpningsområde mm, avdelning B om förhandlingsordning avdelning C som innehåller regler om stridsåtgärder mm.

5.5.1 Samhällsfarliga konflikter

Parternas principdeklaration

Avdelning C, kapitel 1, i huvudavtalet innehåller en beskrivning av avtalparternas principella syn på hanteringen av samhällsfarliga konflikter. Avsnittet har följande lydelse.

"I. I propositionen (1965:60)om de offentliga tjänstemännens förhandlingsrätt underströk föredragande departementschefen att det offentliga tjänstemannaområdet är speciellt känsligt för stridsåtgärder. Sålunda framhöll departementschefen bl.a att den offentliga verksamheten till sin natur är sådan att arbetskonflikter i särskilt hög grad drabbar utomstående. Departementschefen betonade vidare att ingen ifrågasätter Kungl. Maj:ts och riksdagens rätt att tillgripa lagstiftning till skydd för vitala samhällsintressen. Dessa uttalanden föranledde inte några erinringar från lagrådets eller riksdagens sida.

Mot bakgrund härav och av vunna erfarenheter under den tid rätt till stridsåtgärder funnits på det offentliga tjänstemannaområdet har parterna fört förhandlingar angående tillämpningen av förhandlingssystemet på detta område.

Härvid har parterna enats om att sträva efter fredliga förhandlingar och att inte tillgripa stridsåtgärder, vilka med hänsyn till sina verkningar för samhället eller enskilda inte bör få förekomma (samhällsfarliga konflikter). I anslutning härtill antecknar parterna följande.

1. Parterna har med hänsyn till vunna erfarenheter övervägt att från arbetskonflikt i princip undanta vissa områden och funktioner för att därmed uttryckligen skydda vissa viktiga samhällsfunktioner. Därvid har emellertid konstaterats, att en konflikts samhällsfarlighet är beroende av en rad faktorer, t.ex. vilka verksamhetsområden den berör, vid vilken tidpunkt den sätts in, vilken varaktighet den får och konfliktläget i övrigt på den offentliga eller enskilda arbetsmarknaden. Därtill kommer att varje långvarig konflikt av någon omfattning, oavsett var den förekommer, kan få allvarliga verkningar. Det kan också anmärkas att lagrådet i sitt yttrande över förslaget till förhandlingsrättsreform uttalade följande (prop. 1965:60 s. 265):

"Att i lag avgränsa de offentliga verksamhetsområden, där med hänsyn till samhälleliga intressen arbetsinställelse inte kan tolereras, torde möta närmast oöverstiglöiga svårigheter. För ändamålet skulle erfordras ingående undersökningar av förhållandena inom olika offentliga verksamhetsgrenar och överväganden rörande varjehanda tänkbara konfliktfall. Värdet av gränsdragningen skulle med hänsyn till omöjligheten att förutse utvecklingen ändock bli tvivelaktigt."

Parterna har därför inte funnit det möjligt att precisera vilka konflikter som med hänsyn till sina verkningar för samhället eller enskilda ej bör få förekomma. Detta hindrar dock ej att det redan i förväg kan ges exempel på områden och funktioner inom vilka rätten till stridsåtgärder bör användas med särskild försiktighet. Parterna är ense om att rikets säkerhet, upprätthållande av lag och ordning, vården av sjuka, omhändertagna och andra behövande samt utbetalningar som behövs för enskildas ekonomiska trygghet utgör sådana exempel. Parterna är också ense om att undvika stridsåtgärder som kan befaras medföra allvarliga rubbningar av samhällsekonomin eller folkförsörjningen. Parterna är vidare ense om att undvika stridsåtgärd som skulle vara stötande av humanitära skäl, t.ex. stridsåtgärd vid skola för handikappade. Det samma gäller stridsåtgärd inom det kyrkliga området.

Parterna är ense om att vad nu sagts skall ligga till grund för tolkningen av uttrycket samhällsfarlig konflikt och andra motsvarande uttryck i avdelning B.

2. Parterna är ense om att hänskjutande till den statstjänstenämnd, som skall tillsättas enligt avdelning B, skall medföra uppskov med den varslade stridsåtgärdens ikraftträdande endast i de delar undantag begärts.

Parterna är vidare ense om att fråga inte får hänskjutas till statstjänstenämnden i syfte att fördröja ikraftträdandet av en från motsidan varslad stridsåtgärd.

II Parterna är också ense om att från avdelning C från stridsåtgärder undanta tjänstemän som på grund av sin ställning i organisationen eller sina arbetsuppgifter får anses på ett särskilt sätt företräda arbetsgivaren

eller som eljest av särskilda skäl bör vara undantagna från stridsåtgärder."

Förfarandet i statstjänstenämnden

Enligt det statliga huvudavtalet skall det finnas en statstjänstenämnd med uppgift att behandla samhällsfarliga konflikter. Parterna skall i första hand förhandla om vilka arbetsuppgifter som under alla förhållanden skall utföras. Om inte enighet kan nås kan frågan hänskjutas till nämnden för avgörande. Varslad stridsåtgärd som inte påbörjats måste uppskjutas i avvaktan på nämndens utlåtande.

Nämnden skall avgöra frågan inom två veckor med rätt till högst en veckas uppskov. Majoritetsbeslut är inte bindande för parterna, men det förutsätts att det följs.

Nämnden är paritetiskt sammansatt dvs består av ett lika stort antal ledamöter från arbetsgivarsidan och arbetstagarsidan.

Enligt ett särskilt avtal mellan SAV och SALF om förhandlingsordning utser SALF samtliga arbetstagarledamöter i ärenden där SALF är part.

Praxis i statstjänstenämnden

Nämnden har handlagt ett drygt tiotal ärenden. 1971 handlades sju ärenden som gällde utbetalningspersonal, personal inom veterinär och frökontrollverksamhet, samt utbildning. I fyra fall ansågs inte konflikten samhällsfarlig, i ett fall ansågs den samhällsfarlig, i ett fall

kunde inte nämnden enas och i ett fall, slutligen, återkallades stridsåtgärden innan nämnden tagit ställning.

1980 förklarade nämnden efter 17 dagars handläggning att frågan om en konflikts vid postverket samhällsfarlighet var överspelad.

Åren 1983-1986 har i ett fall inom åklagarväsendet varslet återkallats. I de tre övriga fallen, som gällde flygkontroll, tullverket och lotsväsendet, kunde nämnden inte enas (3-3).

5.6. Det kommunala huvudavtalet

Det kommunala huvudavtalet (KHA) ingicks i samband med 1965 års förhandlingsrättsreform. Det nu gällande avtalet är från 1977 (KHA 77). Parter är å ena sidan Landstingsförbundet, Kommunförbundet och Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund och å andra sidan SKAF, KTK och (numera) SACO-K. Parterna förhandlar nu om ett nytt huvudavtal på grund av varslade organisationsförändringar på arbetstagarsidan.

Avtalet innehåller i kapitel II-V förhandlingsordning och förhandlingsregler. I kapitel VI regleras stridsåtgärder. I § 21, andra stycket sägs: "Arbetstagare är skyldig att utföra skyddsarbete. Till skyddsarbete hänföres arbete som erfordras för avveckling av verksamheten på ett tekniskt försvarligt sätt eller till förebyggande av fara för människor eller skada på egendom. Lika med skyddsarbete anses arbete som någon är skyldig att utföra på grund av särskild föreskrift i lag."

I kapitel VII regleras samhällsfarliga konflikter. En central nämnd skall finnas. Den skall bestå av sex ledamöter, tre från arbetsgivarsidan och tre från arbetstagarsidan. Om parter inte i förhandling lyckats lösa frågan om en konflikt är ägnad att otillbörligt störa viktiga samhällsfunktioner kan part hänskjuta frågan till nämnden.

Frågan skall normalt avgöras inom två veckor. Under denna tid och längst ytterligare en vecka är den part som varslat om stridsåtgärd skyldig att avvakta med åtgärden.

Om nämnden enas om ett beslut skall den hemställa till vederbörande part att undvika, begränsa eller häva konflikten.

Praxis i den centrala nämnden

Den centrala nämnden har sammanträtt tre gånger fram till 1980. I två fall, som gällde socialtjänsten och veterinärverksamhet, ansåg nämnden verksamheten samhällsfarlig. I ett fall, som gällde operationssköterskor, återkallades varslet.

Efter 1980, har det uppgetts till utredningen, har man på arbetsgivarsidan av policyskäl avstått från att anmäla ärenden till nämnden.

5.7 Det särskilda huvudavtalet

I anslutning till arbetsrättreformen 1976-1977 träffade flertalet organisationer på den offentliga sektorn det särskilda huvudavtalet för den offentliga sektorn (SHA). I 1 § sägs följande: "I anslutning till arbetsrättsreformen har arbetsgivar- och arbetstagarparterna på den

offentliga sektorn i fråga om sådana ämnen, varom avtal får anses kränka den politiska demokratin, enats om att sträva efter fredliga förhandlingar samt att undvika stridsåtgärder."

För att pröva om varslad stridsåtgärd kränker den politiska demokratin finns inrättad den särskilda nämnden. Denna består av representanter för arbetsgivar- respektive arbetstagarsidan samt en majoritet av riksdagsledamöter. Om nämnden finner att en varslad eller verkställd stridsåtgärd kränker den politiska demokratin skall den hemställa att vederbörande förhandlingspart undviker en sådan åtgärd.

6. SANKTIONER

6.1 Skadestånd som sanktion vid olovliga stridsåtgärder

Enligt 41 § MBL får enskild arbetstagare inte vidta eller delta i stridsåtgärder som enligt paragrafen är olovliga. Enligt 54 § MBL skall bl.a. arbetstagare som bryter mot bestämmelser i lagen betala skadestånd. Denna skadeståndsskyldighet är enligt 60 § MBL fjärde stycket begränsad till högst tvåhundra kronor. Begränsningen gäller dock inte i vissa allvarliga fall.

Begränsningen till 200 kr har i stort sett gällt sedan 1928. Efter MBLs ikraftträdande 1 januari 1977 fram till och med 1984 gällde ingen begränsning i lagen. Enligt ett uttalande av riksdagen vid lagens tillkomst skulle dock skadeståndena bibehållas på en måttlig nivå. Detta medförde att normalskadeståndet under denna tid översteg 200 kr. Skadestånd på nivån omkring 500 kr förekom. Efter återinförandet av 200-kronorsregeln har domstolen i stort sett hållit sig på den nivån. Av praxis kan man dra slutsatsen att utrymme för jämkning är begränsat, men kan ifrågakomma vid frivillig återgång till arbetet efter en kort tid.

Om arbetstagarna återgår i arbete efter den överläggning mellan parterna som skall ske enligt 43 § MBL utdömes regelmässigt inte skadestånd. Om å andra sidan stridsåtgärden blir långvarig och de strejkande inte kan förmås att vika från klart avtalsstridiga krav anses det att skadeståndssanktionen kan ha spelat ut sin roll och att, i särskilt kvalificerade fall, uppsägning eller avskedande kan komma ifråga.

6.2 Vissa uppgifter om olovliga konflikter

Det är uppenbart att bara en liten del av antalet olovliga konflikter på arbetsmarknaden föranleder talan i arbetsdomstolen.

	Antalet olovliga konflikter enligt förlikningsmanna-expeditionens statistik	Antalet konflikter som gått till AD
1980	185	3
1981	51	5
1982	46	1
1983	39	0
1984	199	3
1985	15	4
1986	68	3
1987	68	1
1988	137	8
1989	133	1

Dessa uppgifter skulle tyda på att ca 3 % av rapporterade olovliga konflikter blir föremål för talan i AD. Detta förhållande kan förklaras på olika sätt.

Det kan antas att ett antal av de rapporterade konflikterna är sådana där arbetstagarna återgått i arbete efter överläggning enligt 43 §. I dessa fall skall inte skadestånd kunna dömas ut om det inte föreligger särskilda skäl. I övriga fall kan i huvudsak tre förklaringar ges.

Inom vissa förbundsområden inom LO-SAF-sektorn förekommer det att parterna i förhandling träffar uppgörelse om att arbetstagarna skall betala ett skadestånd som

sedan dras på lönen. I andra fall kan det antas att arbetsgivare avstår från att väcka talan på grund av omsorg om relationerna med de anställda. Slutligen är det möjligt att arbetsgivaren avstår från att väcka talan på grund av att skadeståndsnivån är så låg. Arbetsgivarens förlust p g a konflikten kan inte kompenseras och kan öka pga inkomstbortfall i samband med domstolsförhandlingarna.

Från SAFs sida har getts följande ytterligare upplysningar. Inom flertalet SAF-förbund förs regelmässigt alla olovliga konflikter till central förhandling. För att företaget i fråga skall kunna få ersättning från SAF fordras att talan väcks i AD.

LO har påpekat för utredningen att det framförallt är LO-medlemmar som stäms in till AD trots att det förekommer olovliga aktioner också inom tjänstemannagrupper. Man pekar särskilt på förekomsten av massjukskrivning, maskning och massupsägning som regelmässigt inte leder till rättslig prövning.

6.3 Organisationens ansvar i samband med olovliga konflikter

Enligt 42 § MBL får arbetsgivar- eller arbetstagarorganisation inte anordna eller stödja olovlig stridsåtgärd. Organisationen är också skyldig att söka hindra sådan åtgärd eller verka för dess upphörande. Brott mot denna bestämmelse kan föranleda skadeståndsskyldighet enligt 54 § MBL.

Vid tillkomsten av MBL riktades kritik mot arbetsdomstolen från arbetsrättskommittens sida för dess praxis i fråga om organisationernas ansvar för olovliga konflik-

ter. Kommittén menade att ett alltför strängt ansvar skulle försvåra en konstruktiv konfliktlösning i det enskilda fallet. Det är svårt att bedöma om detta lett till en ändring av praxis i fråga om organisationers ansvar. Efter 1977 har frågan behandlats i ett fåtal rättsfall. Skadestånd på belopp mellan 5 000 kr. och 15 000 kr. har dömts ut. Domstolen har regelmässigt inte särbehandlat fall av ekonomisk skada utan dömt ut skadestånden med samlade belopp.

6.4 ADs skadeståndspraxis i övrigt

I fråga om kollektivavtalsbrott är det svårt att se en enhetlig praxis i domstolen. Målen behandlas individuellt och det ena fallet är sällan likt det andra. Vid MBLs tillkomst är det sannolikt att ADs äldre praxis har fått vara utgångspunkt. I senare praxis har noterats några fall där höga skadestånd för kollektivavtalsbrott har dömts ut. Exempelvis dömdes 1990 ett landsting att betala 130 000 kr. i allmänt skadestånd för att man i strid med kollektivavtalet betalade ut högre lön till vissa arbetstagare.

Skadeståndspraxis i mål om brott mot MBL är mer lättöverskådlig och målen är relativt förutsebara ifråga om nivå. Allvarliga fall om brott mot 11 § MBL har i flera fall föranlett skadestånd med sex-siffriga belopp.

Skadeståndsmålen i LAS-mål följer en fast praxis och avvikelser görs bara i speciella fall. Beloppen har i viss mån höjts fortlöpande med hänvisning till penningvärdets utveckling. Standardskadeståndet för en uppsägning utan saklig grund uppgår 1990 till ca 30 000 kr. och för ett avskedande till 40-50 000 kr. Beloppen höjs om det samtidigt förekommer formaliafel.

I fråga om LAS-mål skall påpekas att ekonomiska skadestånd spelar en stor roll och ofta överstiger de allmänna skadeståndena.

I domstolens praxis har frågan om det enskilda företagets eller fackföreningens storlek mycket begränsad betydelse. Domstolen synes i sin praxis närmast utgå från avtals- eller lagbrottets karaktär och den skadelidandes intresse.

De allmänna skadeståndena har i praktiken höjts från 1985 genom att de inte längre är avdragsgilla i den skadeståndsskyldiges deklaration(20 § kommunalskattelagen).

7. MEDLING

Bestämmelser om medling finns i 46-52 §§ MBL samt i förordningen om medling i arbetstvister. Dessa bestämmelser innebär i huvudsak följande.

Det skall finnas en statens förlikningsmannaexpedition med uppgift att medla i arbetstvister.

Expeditionen har ett kansli i Stockholm och ett antal fasta förlikningsmän över hela landet. Expeditionen skall följa förhållandena på arbetsmarknaden. Den skall vidare utse en förlikningsman att medla i uppkommen arbetstvist som kan medföra eller har medfört stridsåtgärd och sådan medling kan anses ägnad att främja en lösning av tvisten.

Förlikningsmannen har också befogenhet att kalla parter till förhandling och, om kallelsen inte hörsammas, begära att AD kallar parten vid vite.

Varsel om stridsåtgärd skall tillställas förlikningsmannaexpeditionen samtidigt med motparten. Underlåtelse att göra detta kan medföra bötesstraff.

I arbetsvist av större betydenhet kan regeringen utse förlikningskommission att medla i tvisten.

Bestämmelserna tillämpas numera på ungefär följande sätt.

Regeringen utser inte längre förlikningskommissionen utan hänvisar sedan några år parterna till förlikningsmannaexpeditionen om medling är aktuell. Expeditionen utser aldrig förlikningsman om inte båda parterna så

önskar. Numera brukar expeditionen utse två förliknings-män i större medlingsuppdrag.

Formellt har förlikningsmannaexpeditionen alltså möjligheter att utse en förlikningsman som kan kalla parter till förhandling. I praktiken utnyttjas dessa befogenheter, mot parts vilja, bara i små lokala tvister. Sådana är oftast tvister om att för första gången teckna kollektivavtal.

Förlikningsmannen saknar härutöver reella maktbefogenheter. Om förlikningsmannen anser att medlingsarbetet skulle befrämjas av att parterna uppskjuter varslade stridsåtgärder kan han bara vädja om detta. För utredningen har uppgetts att en sådan vädjan i allt fler fall avvisas.

Medlingsarbetet i större tvister brukar regelmässigt bedrivas i arbetsgivarens lokaler. Detta beror på att förlikningsmannaexpeditionen saknar lämpliga lokaler och att arbetsgivarsidan av tradition upplåtit sina. Detta förhållande har tidigare kritiserats från löntagarhåll bl.a. på grund av förlikningsmannens beroende av biträde av arbetsgivarens personal.

Ordförande i förlikningsmannaexpeditionens styrelse är landshövdingen i Stockholms län. Kanslichef är en tjänsteman som samtidigt upprätthåller en tjänst vid länsstyrelsen. Förutom de fasta förlikningsmännen, som finns inom åtta regioner, finns en grupp erfarna medlare som anlitas vid större och mer betydelsefulla medlingsuppdrag.

Ersättning för medlingsarbete utgår fn med belopp som brukar ligga på mellan 1.000 och 2.000 kr per dag vid särskilda medlingsuppdrag.

8. VISSA UTLÄNDSKA FÖRHÅLLANDEN

8.1 Danmark

I början av 1980-talet befann sig den danska ekonomin i ett tillstånd som liknar den svenska idag. Genom politiska ingripanden och måttfulla löneavtal har situationen förbättrats. Löneavtalen har tillkommit, fram till för några år sedan, efter förhandlingar med mycket noga reglerade s.k. körplaner.

Förlikningsmannainstitutionen har spelat en mycket aktiv roll. Vid tre tillfällen under decenniet har dessutom folketinget upphöjt ett medlarbud till lag. Under 1980-talet har den s.k. dyrtidsregleringslagen, med automatiska inflationspåslag, avskaffats. Prisklausuler förekommer inte i avtalen. Däremot har de offentliganställda förtjänstutvecklingsgaranti.

En gemensam uppfattning hos parterna synes vara att en storkonflikt på arbetsmarknaden inte är acceptabel på grund av Danmarks stora beroende av sina exportnäringar.

Förhandlingssystemet

På den privata sektorn dominerar LO och Dansk Arbejdsgiverforening (DA). Vid sidan av dessa finns framförallt vissa arbetsgivarorganisationer inom lantbruket och servicenäringarna samt tjänstemannaorganisationerna.

Organisationsgraden är mycket hög, för arbetare ca 90 % och för tjänstemän ca 70. Offentliganställda tjänstemän saknar strejkrätt. Det bör då betonas att endast ca 20 % av de offentliganställda anses som tjänstemän i denna bemärkelse.

Sedan ca 30 år har förhandlingarna förts enligt s.k. köreplaner. Dessa har överenskommits mellan parterna årligen i förväg och har varit ytterst detaljerade. Avtalen har ofta varit tvååriga och löpt ut 1 mars på den privata sektorn och den 1 april på den offentliga.

Huvudorganisationerna har förhandlat för sina medlemsförbund med stöd av fullmakt och träffat rekommendationsavtal. Vid förhandlingarna har man skiljt mellan s.k. generella krav, med vilket avses krav som kan förväntas få betydelse för större delen av avtalsområdet, och s.k. speciella krav. De generella kraven behandlas av huvudorganisationerna och de speciella av parterna i direkta förhandlingar. Enligt köreplanerna olika år har vissa delar av kraven, alltså även generella, behandlats i ett inledningsskede i decentraliserade förhandlingar.

Varsel om stridsåtgärder går ut i två omgångar. Motparten skall först varslas 14 dagar innan förslag om stridsåtgä rd underställs organisationens beslutande organ. Varsel skall sedan lämnas sju dagar innan stridsåtgärden verkställs.

Medling

Statens forligsinstitut for medling i arbejdstvister har till uppgift att medla i arbetstvister. Förlikningsmännen är tre till antalet och utses för tre år i taget. Inom sig utser förlikningsmännen en formand. Det finns därutöver ett antal extra förlikningsmän.

Förlikningsmännen skall hålla sig underrättade om förhållandena på arbetsmarknaden och medla mellan parterna om dessa inte själva lyckas träffa överenskommelse.

Initiativet härtill kan komma både från förlikningsmännen och från parterna.

Förlikningsmannen är skyldig att inkalla parterna när strejkvarsel har lagts eller då det på annat sätt kan antas att det är risk för konflikt. Ett första sammanträde redan i januari är närmast regel. Då skaffar sig förlikningsmannen en orientering av läget.

Förlikningsmannen gör en bedömning av förhandlingsläget och kan finna att parterna inför en konflikt inte har uttömt förhandlingsmöjligheterna. Då uppmanas parterna att förhandla vidare på egen hand.

Om medlingsarbetet fortsätter är det i princip förlikningsmannen själv som avgör när möjligheterna är uttömda. Förlikningsmannen har alltid möjlighet att frysa varslade stridsåtgärder i två veckor. Detta sker enligt förlikningsmannainstitutionen bara om uppskovet kan underlätta medlingsarbetet. En sådan bedömning görs alltid ifråga om de stora avtalsområdena.

Om minst två av de tre förlikningsmännen enas kan en varslad stridsåtgärd frysas ytterligare två veckor om konflikten kan antas bli samhällsfarlig. En sådan bedömning är normalt aktuell t.ex. om en konflikt kommer att beröra många områden i samhället på en gång.

Förlikningsmännens befogenheter att frysa varslade stridsåtgärder är straffsanktionerade (böter eller fängelse i högst tre månader).

Förlikningsmannen kan framlägga förlikningsförslag. Ett sådant kan antingen vara en skiss eller ett fullständigt förslag. Både skissen och förslaget skall ha viss förankring hos parterna. Förlikningsmannens medlingsförslag

skall alltid gå ut på omröstning hos arbetstagarorganisationens medlemmar. För att det skall avslås måste två villkor vara uppfyllda. En majoritet skall ha röstat nej och denna majoritet måste utgöra minst 35 % av de röstberättigade.

Förlikningsmannen kan också ta initiativ till att sammanföra flera avtalsområden, sk koppling, till ett enda medlingsförfarande.

Statistik och ekonomi

De ekonomiska förutsättningarna för förhandlingarna vållar sällan tvist mellan parterna. En gemensam kommitté från LO och DA brukar enas om en analys av de samhällsekonomiska förutsättningarna. Det finns också "tre vise män", tre framträdande oberoende ekonomer, som gör en analys två gånger om året.

Den danska statistikbyrån upprättar en lönestatistik som grundar sig på uppgifter från arbetsgivarna. Denna statistik anses ha stor betydelse i förhandlings- och medlingsarbetet.

Sanktioner vid olovliga konflikter

Av den statistik över förlorade arbetsdagar på grund av olovliga konflikter som publicerats framgår att antalet dagar överstiger motsvarande dagar i Sverige. Samtidigt är skadeståndsbeloppen betydligt högre i Danmark.

Efter en dags olovlig konflikt brukar hållas ett möte där arbetstagarna uppmanas att återgå i arbete. Om så blir fallet framställs inga skadeståndsanspråk. Om arbetstagarna inte går tillbaka anmäls strejken till Arbejdsretten, som varje torsdag behandlar olovliga

konflikter. Domstol en uppmanar arbetstagarna att återgå i arbete fr.o.m. fredagen och dömer samtidigt ut skadestånd, "bod", från första strejkdagen med ett bestämt belopp per strejktimme.Detta belopp fastställs årligen av LO och DA och är 1990 27 kr i timmen för icke yrkesutbildade arbetstagare och 32 kr för yrkesarbetare.

Om arbetstagarna inte återgår i arbete under fredagen ökar timbeloppet med 20 kr. Proceduren upprepas sedan varje torsdag. Efter två procedurer kan fråga om avskedande eller uppsägning uppkomma.

Enligt DAs bedömning anmäls mellan 30 och 40 % av alla olovliga konflikter till Arbejdsretten. Ca 50 % förliks inom företaget och i återstående fall får strejken inget rättsligt efterspel.Skadeståndet betalas ut till DA och inte till det enskilda företaget. Det högsta kända skadeståndet för en enskild arbetstagare är 30 000 kr. Beloppen betalas oftast genom avbetalningsplaner och dras från lönen.

Arbetstagarorganisation kan bli skadeståndsskyldig om den stöder eller inte förhindrar olovlig konflikt. Det högsta skadeståndet som dömts ut är 20 miljoner kr. Det var Spesialarbejdersforbundet som blev skadeståndsskyldigt för att ha ordnat en insamling till olovligt strejkande medlemmar.

8.2 Norge

I Norge har lönekostnadsökningen dämpats under andra halvan av 1980-talet.Stor betydelse har haft den lagstiftning om begränsning av löneökningar som gällt 1987-1990.

Lönestoppslagstiftningen

Under tiden 1 februari 1988 - 31 mars 1990 har lagstiftning om förbud mot vissa lönehöjningar gällt i Norge. Lagstiftningen var mycket detaljerad och satte gränserna vid de mycket begränsade lönehöjningar som LO och NHO(Näringslivets Huvudorganisation, tidigare NAF) träffade kollektivavtal om 1988 och 1989.

Det norska förhandlingssystemet

Systemet präglas av att LO och NHO har en dominerande roll på arbetsmarknaden. LO har bland sina medlemmar både arbetare och tjänstemän. På arbetstagarsidan finns en med LO konkurrerande centralorganisation och en central akademikerorganisation samt ett antal mindre yrkesförbund. Ca 70 % av arbetstagarna är organiserade.

Vid sidan av NHO finns på den privata sidan ett antal branschförbund. På den kommunala sidan förhandlar ett centralt kommunförbund. På den statliga sidan förhandlar Statens Personaldirektorat.

Medling

Riksmedlingsmannen förordnas för tre år. Det förutsätts att han har parternas förtroende. Han har till sitt förfogande kretsmedlingsmän i sju regioner. Därutöver finns ett tiotal särskilt förordnade medlare i nationella tvister.

Medlingsinstitutionen har en stark ställning inom förhandlingssystemet. Varsel om konflikt skall alltid skickas till riksmedlingsmannen och konflikten får inte utlösas förrän fyra dagar efter ett sådant meddelande.

Riksmedlingsmannen har emellertid rätt att tillfälligt uppskjuta en varslad stridsåtgärd om denna strider mot allmänintresset. Så är oftast fallet om konflikten är av något större omfattning.

Uppskovet gäller i minst fjorton dagar. Tidigast efter tio dagar kan part begära att medlingen avbryts. Då fortsätter medlingen i ytterligare fyra dagar. Part som bryter mot medlarens beslut kan åläggas skadeståndsskyldighet som vid fredspliktsbrott.

Riksmedlingsmannen kan också inleda tvungen medling även om uppskov, "forbud", inte är beslutat.

Enligt LO och representanter för de norska statliga arbetsgivarna anses medlingssystemet fungera väl och medlarens befogenheter ifrågasätts inte.

Frivillig och tvungen voldgift (skiljedom)

Det finns en rikslönenämnd som är permanent skiljenämnd i lönetvister. Om parterna enas kan ett frivilligt skiljeförfarande genomföras i rikslönenämnden.

Med stöd av lag kan också nämnden genomföra "tvungen voldgift". Detta kan ske i huvudsak i två situationer. Den ena gäller kategorier arbetstagare som enligt lag inte har strejkrätt; poliser, militärer och vissa ämbetsmän. Den andra situationen, som relativt ofta föreligger, är då statsmakterna i lag beslutar att en pågående arbetskonflikt skall lösas genom skiljedom.

Sanktioner vid olovliga konflikter

Antalet olovliga konflikter är förhållandevis lågt i Norge. Några avtals- eller lagbestämmelser om skadeståndets storlek eller maximibelopp finns inte. Endast ersättning för ekonomisk skada döms ut. Norsk lag medger inte allmänt eller ideellt skadestånd i arbetstvister. Den ekonomiska skadan beräknas emellertid schablonmässigt och kan även omfatta skada hos annan än den egne arbetsgivaren.

Också organisationen kan bli skadeståndsskyldig om den inte varit aktiv i sina ansträngningar att förhindra den olovliga konflikten.

Det finns inte någon enhetlig praxis om skadeståndets storlek. Ett normalt skadeståndsbelopp uppges ligga på ett belopp mellan 1 000 och 2 000 kr. för enskilda arbetstagare. Det har förekommit skadestånd för organisationer på upptill 450 000 kr.

8.3 Finland

I Finland har sedan 1960-talet regeringen fört en statlig inkomstpolitik. Bl.a. har ett generellt förbud mot indexklausuler gällt sedan 1968. Vid ett tillfälle har riksdagen lagstiftat om innehållet i kollektivavtal.

Medling

Reglerna om medling är subsidiära, dvs. parterna kan själva träffa avtal om hur medlingen skall gå till. Om sådant avtal inte träffats finns två heltidsanställda riksförlikningsmän samt fem distriktsförlikningsmän med medling som bisyssla.

Varsel om stridsåtgärd skall lämnas två veckor i förväg och meddelas riksförlikningsmannen. Denne har rätt att kalla parterna till förhandlingar, och parterna är skyldiga att inställa sig, och därvid försöka bilägga tvisten. Riksförlikningsmannen kan också förelägga parterna ett skriftligt förlikningsförslag med uppmaning att godkänna förslaget inom viss tid.

Om varslad arbetsinställelse anses beröra viktiga samhällsfunktioner eller avsevärt skada allmänt intresse får social- och hälsovårdsministeriet uppskjuta varslet i ytterligare fjorton dagar i syfte att bereda ytterligare tid för medling.

Samhällsfarliga konflikter

För offentligt anställda är rätten att vidta stridsåtgärder begränsad genom olika lagbestämmelser. Beträffande privatanställda gäller inga andra begränsningar än den ovan angivna möjligheten att förlänga varseltiden.

Sanktionssystemet

Det är i första hand den fackliga organisationen som bär ansvaret för olovliga stridsåtgärder.

8.4 EG

Det saknas i stort sett arbetsrättsliga regler såväl inom den primära som sekundära EG-rätten. Romfördraget innehåller endast regler om arbetskraftens fria rörlighet och om likalön. EG-domstolens praxis innefattar

inte några avgöranden som ingår i området för denna utredning arbete.

I EGs sociala stadga finns bestämmelser om bl.a. organisationsfrihet, kollektivavtalsförhandlingar och rätt att vidta stridsåtgärder.Stadgan är inte bindande för medlemsstaterna och kan inte skapa några skyldigheter för medlemsstaterna.

I samband med att den sociala stadgan utarbetades antog EG-kommissionen ett handlingsprogram som skulle ange de rättsområden som skulle falla inom EGs kompetens. De arbetsrättsliga reglerna berörs inte av handlingsprogrammet. På detta område gäller alltså i huvudsak de nationella rättsordningarna inom gemenskapen.

Sammanfattningsvis kan alltså konstateras att de områden som utredningen skall undersöka inte är reglerade inom EG-rätten och att någon sådan reglering inte heller är aktuell.

8.5 Tyskland

Uppgifterna avser den delen av förbundsrepubliken som fram till 3 oktober 1990 kallades Västtyskland.

Förhandlingssystemet är starkt decentraliserat. Kollektivavtalen träffas regelmässigt på regional branschnivå. Centrala riksförhandlingar om löner och allmänna anställningsvillkor förekommer inte. Avtalen täcker arbetsplatser med ca 90 % av arbetstagarna i förbundsrepubliken.

Avtal om allmänna anställningsvillkor löper i allmänhet under flera år. Löneavtalen är oftast ettåriga. I löne-

avtalen föreskrivs bara minimilöner. Arbetsgivare och enskilda arbetstagare är oförhindrade att komma överens om högre individuella löner än i tillämpligt kollektivavtal. Lokala tillämpningsförhandlingar förekommer inte. Däremot är det vanligt att utgående löner höjs med samma belopp som minimilönerna höjs i kollektivavtalen.

De tyska kollektivavtalen saknar vanligtvis helt prisklausuler och andra indexregler.

8.6 Nederländerna

Lönebildning

På begäran av en eller flera parter i ett kollektivavtal kan socialministern utsträcka avtalets giltighet till ett helt branschområde. Avtalet binder då alla arbetsgivare och arbetstagare inom dess tillämpningsområde.

En lag om minimilöner fastställer tvingande minimilöner för arbetstagare mellan 23 och 65 års ålder. Denna lagstiftning anger utgångspunkten för kollektivavtalsförhandlingarna.

Regeringen har möjlighet genom en beredskapslag att frysa utgående löner. Förutsättningen är en akut ekonomisk kris förorsakad av externa omständigheter.

I Nederländerna förekommer inget institutionaliserat medlingsförfarande. Det kan dock förekomma tillfälligt förordnade förlikningsmän, utsedda av parterna själva.

Olovliga stridsåtgärder bedöms i Nederländerna enligt allmänna civilrättsliga regler om skadestånd vid avtalsbrott.

8.7 Italien

Kollektivavtal träffas oftast för långa perioder, normalt tre år, utan möjlighet till förtida uppsägning. Avtalen anses normerande utanför sina tillämpningsområden.

Det saknas lagstiftning om kollektivavtal och annan kollektiv lönebildning. Kollektivavtalen innehåller oftast regler om medling. Det finns emellertid en decentraliserad offentlig medlingsverksamhet. Ansvaret härför ligger på arbetsmarknads- och socialdepartementet som har kontor på regional och provinsiell nivå.

Polis och militär är förbjudna att vidta stridsåtgärder. För andra statstjänstemän gäller att stridsåtgärder som äventyrar allmänna intressen, erkända av författningen, är straffbara.

För fackföreningar saknas i övrigt andra inskränkningar i strejkrätten än sådana som följer av regler i kollektivavtal.

Stridsåtgärd som vidtas av enskilda arbetstagare, utan stöd av fackföreningen, bedöms enligt allmänna civilrättsliga regler om skadestånd för kontraktsbrott.

8.8 Frankrike

Arbetsmarknadsministeriet har rätt att i lag utsträcka kollektivavtals giltighet utanför det av parterna avsedda tillämpningsområdet. Avtalet blir då tvingande för de arbetsgivare och arbetstagare som berörs av utsträckningen.

Det saknas påföljder för arbetstagares fredspliktsbrott. Vid konflikt på nationell nivå kan medlare utses efter överenskommelse mellan parterna. Även arbetsmarknadsministern kan utse medlare. Efter kontakter med parterna lämnar medlaren en rekommendation som parterna skall ta ställning till inom åtta dagar.Om ingen av parterna ansluter sig till rekommendationen offentliggörs denna av arbetsmarknadsministern i syfte att påverka parterna till att träffa uppgörelse.

8.9 Storbritannien

I en särskild lag inskränks rätten att vidta stridsåtgärder för polis, militär, post- och telekommunikationsarbetare och för sjömän i handelsflottan. Härutöver föreligger inga särskilda regler för den offentliga sektorn.

Både fackföreningen och den enskilde arbetstagare kan bli skadeståndsskyldiga för deltagande i olovlig stridsåtgärd.

Ett permanent organ, "The advicery conciliation and arbitration service" , står till förfogande bl.a för medling i arbetstvister. ACA saknar maktbefogenheter.

9. FÖRSLAG

9.1 Inledande synpunkter

Den s.k. svenska modellen vilar bl a på ett system med huvudavtal som täcker större delen av arbetsmarknaden. Avtalen innebär en centralisering av förhandlings- och konflikträtten. Det var bl.a. tillkomsten av dessa huvudavtal som föranledde att statsmakterna på 1930-talet inte tillgrep lagstiftning om samhällsfarliga konflikter och som medförde att de offentliganställda fick konflikträtt 1965. Dessa huvudavtal har också utgjort en markering mot bl.a. statsmakten av det ansvar parterna tar för arbetsfreden och i övrigt för stabila förhållanden på arbetsmarknaden.

Huvudavtalet mellan LO och SAF vilar på förutsättningen att dessa båda organisationer har det övergripande ansvaret för avtalsbildningen och arbetsfreden inom området.

På grund av den diskussion som f.n. förs inom SAF råder emellertid osäkerhet om kommande lösningar avseende t.ex. förhandlingsordning och hantering av samhällsfarliga konflikter kan bygga på det s.k. Saltsjöbadsavtalet. SAF och vissa av dess medlemsförbund, främst verkstadsföreningen, synes numera förorda en övergång till en ordning där den största delen av lönebildningen sker lokalt i företagen. Argumenten för en sådan ordning är marknadsekonomiska. Vilken betydelse en sådan historisk och betydelsefull förändring får för lönekostnadsutvecklingen och arbetsfreden är det svårt att ha en bestämd uppfattning om, inte minst då någon enhetlig fackling strategi ännu inte kunnat urskiljas.

Inom SAF-PTKområdet saknas det för närvarande ett gällande huvudavtal. I avvaktan på att nu pågående förhandlingar om nya huvudavtal slutförs tillämpar man i tillämpliga avseenden ett tidigare gällande avtal.

I samband med 1965 års förhandlingsrättsreform på den offentliga sidan träffade staten ett huvudavtal med nuvarande SF, SACO och TCO-S. I det samtidigt träffade kommunala huvudavtalet företräddes arbetstagarna av SKAF, SACO samt TCO (numera KTK). Dessa huvudavtal ansågs vara en garanti för att parterna på den offentliga sektorn skulle utnyttja den fulla förhandlingsrätten med ansvar. Avtalen togs också in som bilagor till propositionen till 1965 års reform.

Förhållandena på den offentliga sektorn har sedan dess förändrats. De långsiktiga konsekvenserna av den sektorisering som på initiativ av den statliga arbetsgivaren vidtagits under senare år är svåra att överblicka. Att grupp-, bransch- och andra särintressen kommer att dominera lönekraven på bekostnad av en mer samlad syn, med inslag av solidaritet och hänsynstagande, är dock ett rimligt antagande.Denna utveckling samt kommunaliseringen av lärarna har nu lett till att huvudavtalen måste förhandlas om . De stora kartellerna skall slopas och i stället planerar man att delegera förhandlings- och konflikträtten till förmodligen vardera sex organisationer inom envar av TCO och SACO.

Även inom LO diskuteras ändringar i organisationsmönstret. Dessa kan komma att beröra Statsanställdas Förbund och andra förbund inom kommunikationssektorn. Om och när sådana förändringar kommer att genomföras är inte möjligt att förutse. Förslagen kommer att behandlas vid LO-kongressen 1991.

Konsekvenserna av de offentliga kartellernas upplösning och förändring till ett större antal organisationer är svåra att överblicka. Bl.a. måste man uppmärksamma risken för ökade särintressen. Polisförbundets planer på utträde från TCO kan komplicera situationen. Förhandlingsproceduren kommer att kompliceras arbets- och tidsmässigt. Det är å andra sidan möjligt att fördelar kan nås genom att ansvaret för träffade avtal flyttas närmare de direkt berörda. Specifika branschproblem kan därigenom också tillgodoses.

Svårigheter kan uppstå framförallt på arbetsgivarsidan att inom befintliga ramar uppnå fördelningsmässigt acceptabla lösningar. Något förenklat kan man säga att arbetsgivaren får överta en del av de problem och det ansvar som tidigare har legat på kartellerna. Om något område kräver en större del av det totala utrymmet torde risken för konflikt öka. De nuvarande förhandlingskartellerna, med uttalat ansvar för helheten, hade stor betydelse när förhandlingsrättsreformen genomfördes 1965.

Antalet offentliganställda har mer än fördubblats sedan 1965. Allt fler medborgare och samhällsfunktioner berörs om en konflikt bryter ut. Ansvaret kommer därför att öka på de nya avtalsparterna och bör på sätt som skedde 1965 komma till uttryck i de ändringar som måste göras i nu gällande huvudavtal.

Mot bakgrund av att huvudavtalen var en av förutsättningarna för 1965 års förhandlingsrättsreform, är de nu aviserade förändringarna av sådan betydelse att regeringen inte kan undgå att informera riksdagen härom.

En ytterligare komplikation ifråga om den framtida organisationsstrukturen är den omvandling av delar av den offentliga verksamheten till andra rörelseformer som

diskuteras. Anledningen härtill är bl.a. att offentliga monopol på vissa områden har ifrågasatts.

Betydande strukturella förändringar som berör förutsättningarna för den svenska modellen har alltså skett. Fler omfattande förändringar är att vänta. Därtill kommer som har berörts i avsnitt 1,3 och 4 att förhandlingssystemet under särskilt 1980-talet inte har fungerat på ett tillfredsställande sätt. Antalet lovliga konfliktdagar under det decenniet är sju gånger större än under 1970-talet, trots att flerårsavtal träffades vid tre tillfällen. Även om man bortser från 1980 års storkonflikt är det en tredubbling av antalet konfliktdagar. Löneökningarna har legat långt utöver det utrymme som har varit tillgängligt och på så sätt bidragit till den inflationsutveckling som vi har haft. Löneglidningens ökade del av lönekostnaderna och därmed följande kompensationsklausuler har förstärkt problemen. Det kan alltså ifrågasättas om den svenska modellen på arbetsmarknaden fungerar på ett tillfredsställande sätt.

9.2 Avtalsförhandlingar, former och förutsättningar

Utredningens förslag

Utredningen anser inte att det för närvarande finns förutsättningar för nya regler om riksomfattande körplaner enligt dansk modell. Däremot föreslås att en särskild utredning tillsätts i syfte att skapa effektivare förhandlingsregler mot bakgrund av att förhandlingar, både centrala och lokala, oftast pågår långt efter det att föregående avtal har löpt ut. En sådan utredning är också motiverad av den utveckling mot ökad lokal lönebildning som kan ske.

Utredningen föreslår att ett ekonomiskt råd inrättas där ekonomer utsedda av parterna varje år gör en bedömning av de samhällsekonomiska utgångspunkterna för avtalsförhandlingarna.

Utredningen föreslår slutligen att Statistiska Centralbyrån får i uppdrag att föra en allmän lönestatistik om parterna inte genom kollektivavtal själva löser statistikproblemen.

9.2.1 Körplan och förhandlingstempo

Enligt direktiven skall utredningen överväga om så kallade körplaner för förhandlingarna kan vara en framkomlig väg. Tanken skulle vara att avtalen i princip har samma löptid eller i förhållande till varandra fasta löptider. Med en sådan ordning skulle avtalsrörelserna koncentreras och inte, som nu kan förekomma, pågå en stor del av året. Gemensamma löptider skulle medföra att avtalen skulle träffas under i stort sett likartade förutsättningar. Det är möjligt att det nuvarande behovet av till andra parter knutna klausulkonstruktioner skulle få mindre utbredning.

Körplaner och avtalstider som börjar löpa t.ex. i början av året skulle också få positiva effekter på det budgetarbete som utförs inom såväl staten, kommunerna och företagen. Detta arbete utförs ofta under våren och försommaren.Det har i debatten pekats på de inflationsförväntningar som i många fall leder till att företagen schablonmässigt kalkylerar med höjningar av pris- och lönekostnader, ibland långt över den inställning arbetsgivarsidan har i pågående avtalsförhandlingar.

Sådana kalkyler riskerar att bli självuppfyllande och förstärker inflationsförväntningarna. En del av ansvaret härför har de centrala parterna på arbetsmarknaden på grund av den brist på samordning i tiden som kännetecknar avtalsrörelserna.

Lokala tillämpningsförhandlingar tenderar, enligt samstämmiga uttalanden, att pågå hela året och har i några fall inte slutförts då de "nya" riksavtalsförhandlingarna inleds. Parternas ointresse för att genom stupstocksregler eller andra åtgärder medverka till förändringar, samtidigt som en ökad del av uttrymmet och fördelningsfrågorna flyttas till lokal nivå, kan bli ett växande problem.

Körplaner innebär emellertid inte någon garanti för att avtal träffas inom de förutsedda tidsramarna. Det är inte lämpligt att förstärka körplanerna med i lag angivna sanktioner eller stupstocksregler riktade mot någon av parterna. Detta skulle kunna utnyttjas mot den andra parten och i stället för fortsatta förhandlingar i onödan leda till stridsåtgärder.

Ett system med körplaner för hela arbetsmarknaden kan enligt utredningens mening inte genomföras med hjälp av lagstiftning utan bara av parterna själva genom avtal. En sådan ordning skulle i och för sig vara eftersträvansvärd av de skäl som redovisas ovan. Det förutsätter dock att parterna själva är beredda att avtala om sådana förhandlingsformer. Utredningen har emellertid fått uppfattningen att parterna till övervägande del är skeptiska till ett sådant system och att några avtal om körplaner över en större del av arbetsmarknaden inte är aktuella.

Även om i lag fastställda körplaner inte är en framkomlig väg bör åtgärder övervägas för att komma till rätta med det låga tempo och den passivitet som ibland präglar avtalsförhandlingarna. Det är vanligt att parter vill avvakta utgången av andra förhandlingar och avtalens utlöpningstider innan man träffar avtal. Eftersom det finns ett hundratal förhandlande organisationer på arbetsmarknaden bidrar detta till ett system där förhandlingar förs året runt och där avtal oftast träffas långt efter det att det gamla avtalet löpt ut.

Utredningen anser att regler bör övervägas som innebär ett incitament till att avtal träffas redan i anslutning till att det gamla avtalet löper ut. Dessa regler bör grundas på medbestämmandelagens bestämmelse om att förhandlingar skall bedrivas skyndsamt.

Ett annat problem är att lokala tillämpningsförhandlingar ofta pågår så länge att de är slutförda först i anslutning till att nytt centralt avtal träffas. Detta bör jämföras med den ordning som gäller i Tyskland där de regionala branschavtalen blir omedelbart tillämpliga ute på företagen.

Ett ytterligare problem som ännu bara kan skymtas är vilka förhandlingsregler som skall gälla om parterna på den privata sidan, som SAF önskar, i ökande utsträckning förlägger tyngdpunkten i de lokala företagsvisa förhandlingarna.

Utredningen anser sig inte inom den tid som är tillgänglig för uppdraget kunna föreslå regler på detta område. Frågorna är alltför komplicerade och berör grundläggande mekanismer i det svenska förhandlingssystemet. I fråga om SAFs nya strategi vet man inte heller i vilken utsträckning den kommer att tillämpas

och hur den framtida fackliga strategin kommer att utformas.

Det rör sig alltså om tre frågor:

1. hur skall förhandlingsreglerna vara konstruerade för att parterna i större utsträckning skall kunna träffa nya avtal i anslutning till att det gamla löper ut?

2. hur skall man komma till rätta med de ofta mycket utdragna lokala tillämpningsförhandlingarna?

3. är nuvarande förhandlingssystem användbart om den huvudsakliga lönebildningen i stället sker i det enskilda företaget?

Utredningen utesluter inte att de andra förslag som nu läggs fram kan få betydelse för de två första frågorna. Beträffande den första frågan har utredningen övervägt en ordning där en part som i god tid innan det gällande avtalet löpt ut fullgjort sin förhandlingsskyldighet kan vända sig till riksmedlaren. Denne skulle i detta läge kunna utforma en förhandlingsplan och i ett sista skede kunna besluta om medling. Detta innehåller emellertid sådana komplikationer att frågan bör övervägas ytterligare och då tillsammans med de två andra frågorna som berörts ovan.

Utredningen föreslår, för den händelse parterna inte genom konstruktiva lösningar själva reglerar dessa frågor,att de blir föremål för fortsatt utredningsarbete i syfte att anpassa förhandlingsreglerna till de förhållanden som råder idag.

9.2.2 Ekonomiskt råd

Under tidigare år brukade ekonomer från båda partssidorna enas om samhällsekonomiska bedömningar varje år (bl.a. den s.k. EFO-modellen). I Norge och Danmark finns modeller för sådana bedömningar

Sådana bedömningar är inriktade på en makroekonomisk analys. Dessa analyser anses ha betydelse för hur avtalsrörelserna skall genomföras. De kan leda till att förväntningar på utfallet skruvas ner, om detta är befogat, och att trycket på parternas förhandlare lättar. Det är också en fördel att dessa bedömningar inför avtalsrörelsen kommer från parterna själva eller i varje fall från ett organ som är oberoende i förhållande till regeringen. De uttalanden som har gjorts från regeringens sida om det samhällsekonomiska utrymmet för lönehöjningar har oftast visat sig få motsatt effekt; uttalanden om "tak" för lönehöjningar har i stället uppfattats som "golv" i förhandlingarna och på så sätt ytterligare komplicerat dessa.

Utredningen föreslår att det inrättas ett ekonomiskt råd med uppgift att varje år, företrädesvis i början av hösten, göra en bedömning av de samhällsekonomiska förutsättningarna för avtalsrörelsen. I rådet bör ingå förslagsvis fem personer, en representant för vardera SAF, de offentliga arbetsgivarna sammantagna, LO, TCO och SACO.

De personer som ingår i rådet förutsätts arbeta med stor integritet och vara i denna egenskap obundna i förhållande till sina uppdragsgivare.

Utredningen har i sina kontakter med parterna fått uppfattningen att de inte ställer sig avvisande till ett

sådant råd. En fråga i detta sammanhang är dock vilken status eller organisation som ett sådant råd bör ha och om det bör knytas till någon existerande organisation eller myndighet. Man kan här tänka sig två olika lösningar.

Den ena är att rådet varje år får ett kommittéuppdrag av exempelvis arbetsmarknadsministern och redovisar sina slutsatser i ett betänkande. Fördelen med en sådan lösning är att ekonomernas oberoende gentemot sina arbetsgivare skulle markeras tydligt.

Den andra är att rådet efter initiativ av arbetsmarknadsministern självt konstituerar sig och skapar sina egna arbetsformer.

I båda fallen skall rådet ha tillgång till erforderliga uppgifter från t ex konjunkturinstitutet och Statistiska Centralbyrån. Dessa myndigheter skall alltså vara skyldiga att förse rådet med de uppgifter som rådet anser sig behöva.

9.2.3 Statistik

Det finns ingen gemensam lönestatistik på arbetsmarknaden. På den privata arbetsgivarsidan är intresset för en lönestatistik utanför det enskilda företaget svalt. Enligt SAF är kostnaderna och byråkratin i samband med insamling av statistikuppgifter oacceptabla. Den framtida statistiken inom SAF skall enligt uppgift grunda sig enbart på storföretagen samt stickprov från de medelstora företagen.

På arbetstagarsidan är man restriktiv med att lämna ut statistik till varandra.

Både i Norge och Danmark anses statistiken spela en viktig roll. Parterna och medlingsinstitutionerna anser att statistiken underlättar förhandlingarna.

Enligt vad utredningen inhämtat har SCB möjligheter att föra en lönestatistik för hela arbetsmarknaden. SCB har tekniska resurser och ett vetenskapligt metodkunnande som väl svarar mot vad parterna själva förfogar över. Därtill finns hos SCB en statistiknämnd med ledamöter utsedda av arbetsmarknadens parter. Denna kan tillföra SCB nödvändiga kunskaper och upplysningar om lönesystem m.m.

Utredningen har haft ett sammanträde med representanter för SCB och med statistiknämndens ledamöter. Därvid framkom att man från SAFs sida intog en mycket reserverad hållning till en mer aktiv roll från SCBs sida. Från arbetstagarhåll framhölls svårigheterna med att beakta de olika lönesystemen i en gemensam statistik. Det framgick att förhandlingar om ett nytt statistikavtal fördes på den privata sektorn. Om dessa förhandlingar inte skulle leda till avtal var man från i varje fall LOs sida beredd att föreslå lagstiftning om uppgiftsskyldighet.

I lönekommitténs betänkande (SOU 1990:63) sägs att parterna kommit långt i fråga om hanteringen av en användbar lönestatistik. Detta omdöme verkar alltför optimistiskt. I själva verket råder motsättningar mellan parterna om statistiken.

Det saknas en statistik som är öppen och tillgänglig för andra delar av arbetsmarknaden än de berörda parternas område. Utredningen anser att förhandlingarna skulle underlättas av om parterna har tillgång till en lönesta-

tistik som omfattar också uppgifter från andra avtalsområden. Enligt uppgift från medlare brukar medlingsförhandlingarna fördröjas på grund av oenighet mellan parter om rent statistiska uppgifter, man kan ibland rent av tala om ett "statistikkrig". Oberoende av statistikens tillgänglighet och innehåll kommer frågor om jämförelse, kompensation och följsamhet att utgöra ett inslag i förhandlingsarbetet. Tillgång till korrekt statistik kan både förkorta och förenkla förhandlingsproceduren.

Lönestatistik är en uppgift som i första hand bör anförtros parterna på arbetsmarknaden. Man bör därför invänta utfallet av de förhandlingar som enligt uppgift pågår. Utredningen har inhämtat att förhandlingsarbetet på den privata tjänstemannasidan framskridit långt. På andra områden synes stora motsättningar föreligga.

Om frågan om en öppen, jämförande och tillgänglig lönestatistik för hela arbetsmarknaden inte kan lösas genom avtal senast under 1991, anser utredningen att SCB bör anförtros uppgiften och ges rätt att inhämta och sammanställa erforderliga uppgifter från parterna.

9.3 Medling

Utredningens förslag

Utredningen föreslår att en riksmedlare tillsätts och ersätter den nuvarande förlikningsmannaexpeditionen. Riksmedlaren skall utse fasta medlare med uppgift att medla regionalt i arbetstvister. Han kan vidare utse särskilda medlare för speciella medlingsuppdrag. Riksmedlaren skall noga följa utvecklingen på arbetsmarknaden. Han har rätt att kalla parter till

överläggning. Parterna är skyldiga att inställa sig till ett sammanträde hos medlaren när varsel lämnats om stridsåtgärder. En medlare skall ha rätt att skjuta upp varslad stridsåtgärd i högst sju dagar. Medling skall kunna komma ifråga i fler fall än för närvarande, även om ingen part har begärt sådan medling.

9.3.1 Inledande synpunkter

Under de senaste åren har förlikningsmannaexpeditionens ställning i viss mån stärkts. Regeringen har i praktiken överlämnat sina befogenheter att utse medlare och förlikningskommissioner till expeditionen. Ändå har inte medlarna fått en starkare ställning i förhållande till parterna.Detta beror delvis på en traditionell uppfattning om medlarens roll men också på att parterna i mindre utsträckning än förr respekterar medlarens önskemål.

En vanlig uppfattning är att medlarna inte bör få några ytterligare befogenheter av tvångskaraktär. Detta skulle kunna skada den integritet som medlaren måste åtnjuta för att kunna bedriva ett framgångsrikt arbete. Om en medlare i en viss situation beslutar något mot en parts vilja kan det alltid uppfattas som att den parten missgynnas.Det har sagts att en medlare är framgångsrik i kraft av sin auktoritet och sin skicklighet.

Denna uppfattning är onekligen bestickande. Det är emellertid möjligt att farhågorna överdrivs för att medlarens integritet skulle skadas. Det är också givet att man mot dessa risker måste väga fördelar med en annan ordning där medlaren har större befogenheter än nu.

Enligt gällande rätt har förlikningsmannaexpeditionen

rätt att besluta om medling om medverkan av förlikningsman är ägnad att främja en arbetstvists lösning.Detta gäller i princip även om ingen av parterna önskar medling (se vidare härom Nyström, Medling i arbetstvister, Stockholm 1990, s. 190 ff). Förlikningsmannen har också möjligheter att med tillämpning av vitesbestämmelser få till stånd förhandlingar. I så måtto finns redan nu möjligheter till vad som ibland kallas tvångsmedling. En annan sak är att sådan medling regelmässigt inte förekommer i större arbetsvister.

Som tidigare framhållits är den samhällsekonomiska situationen allvarlig och komplicerad. Parterna har trots detta, eller kanske delvis på grund härav, haft svårigheter att träffa uppgörelser utan konflikt och medling. Man kan uttrycka saken så att den s.k. svenska modellen inte längre fungerar tillfredsställande och att parterna har svårigheter att hantera situationen. Ett tecken härpå i medlingsverksamheten är den omständigheten att det inte längre är självklart att parterna respekterar en begäran från medlaren att tillfälligt skjuta upp varslade stridsåtgärder.

Utredningen delar inte uppfattningen att ett utökat medlingsförfarande skulle innebära att parterna själva skulle ta ett mindre ansvar för avtalens tillkomst. Vid samtal med den norske riksmeglingsmannen och ordföranden i det danska Forligsinstitut framkom att båda hade erfarenheten att ett intensivt medlingsarbete oftast främjade en uppgörelse,även om parterna önskade avbryta medlingen. Det var en allmän uppfattning både bland parter och medlare i Danmark och Norge att medlingen var en integrerad del av förhandlingsprocessen som i hög grad underlättade tillkomsten av kollektivavtal och minskade konfliktbenägenheten. Detta ansågs i särskilt i

hög grad gälla om parterna själva, utan medlare, inte förmådde hantera situationen på ett konstruktivt sätt.

Utredningen har bl.a. efter samtal med medlare med lång erfarenhet kommit fram till att övervägande skäl talar för att ge förlikningsmannaexpeditionen ökade befogenheter.

Utredningen anser att farhågorna om att medlarens eller institutionens integritet skulle ifrågasättas är överdrivna. Vi förfogar idag över en grupp medlare som åtnjuter stort förtroende genom sin skicklighet och integritet. Det finns ingen som helst anledning att anta att detta förtroende skulle rubbas för att medlaren får ökade befogenheter.

Det finns många situationer då medlaren kan tänkas göra bedömningen att parterna inte förhandlat färdigt, att det finns uppslag och lösningar som borde prövas eller att en konflikt av andra skäl inte bör lösas ut vid en viss tidpunkt. Samtidigt är det klart att det i vissa situationer kan vara närmast till fördel för möjligheten till en lösning att konflikten utlöses. Alla dessa bedömningar får göras av medlaren och parterna inom ramen för ett förstärkt medlingsinstitut.

I samband med arbetsrättsreformen 1976 övervägdes frågan om utökade befogenheter för medlingsorganisationen. Lagstiftaren ansåg då att något behov att ge medlaren sådana befogenheter inte förelåg. Det ansågs också att parterna regelmässigt accepterade medlarens önskemål om uppskov med stridsåtgärd under pågående medling (prop. 1975/76:105, s 281).

Även konfliktutredningen framhöll i sitt betänkande risken för att medlarens integritet skulle kunna ifråga-

sättas, liksom också att medlingsinstitutet skulle kunna användas av en part i taktiskt syfte (SOU 1984:18, s. 67 ff).Liknande synpunkter gav förhandlingsutredningen (Ds 1988:2).

Som ovan anförts anser emellertid löneförhandlingsutredningen att förhållandena har förändrats i så hög grad att det är nödvändigt att ge medlingsinstitutionen en större roll i samband med avtalsförhandlingarna.

9.3.2 En förstärkt medlingsorganisation

På medlingsområdet kan en viss terminologisk förvirring sägas råda. Regeringen har tillsatt "förlikningskommissioner" och förlikningsmannaexpeditionen har utnämnt "medlare". Det finns fasta "förlikningsmän" som ägnar sig åt "medling".Enligt utredningens uppfattning talar starka skäl för att enbart använda uttrycket medling och medlare. Dessa begrepp uttrycker bättre att det är fråga om att med utgångspunkt från parternas ståndpunkter jämka samman och förmå parterna själva att komma överens. Förlikning ger i högre grad intrycket av ett förfarande över huvudet på parterna.

När det gäller medlingens organisation föreslår utredningen att en riksmedlare förordnas för tre år i taget. En förutsättning för förordnandet skall vara att vederbörande har parternas förtroende. Det skall bara finnas en riksmedlare. Denne skall ha ett kansli och till sitt förfogande ha ett antal personer som är beredda åta sig medlingsuppdrag, särskilda medlare. Den nuvarande organisationen med fasta regionala medlare bör bibehållas. Genom inrättandet av en riksmedlare upphör det nuvarande systemet med en förlikningsmannaexpedition som utser förlikningsmän.

I den nya organisationen kommer riksmedlaren att ha de uppgifter som innehas både av den nuvarande styrelseord föranden och av kanslichefen. Uppdraget skall i princip utövas på heltid. Riksmedlaren skall utse fasta regionala medlare och, i speciella tvister, särskilda medlare. Den praxis som har utvecklats sedan några år skall alltså fortsätta. Bestämmelsen i 52 § MBL om regeringens uppgift att utse förlikningskommission och särskilda förlikningsmän utgår. Regeringen har givetvis ändå rätt att, när den anser det påkallat, utse medlare eller tillsätta medlingskommissioner.

Riksmedlaren skall förordnas av regeringen. Närmare föreskrifter härom och om myndighetens organisation och verksamhet bör ges i en särskild instruktion. Den person som utses skall ha parternas förtroende och vara väl förtrogen med arbetsmarknaden. Normalt bör bara den som har erfarenhet av medlingsuppdrag komma ifråga.

9.3.3 Riksmedlarens befogenheter

Riksmedlaren skall noga följa avtalsförhandlingarna på arbetsmarknaden. På grundval av den information han inhämtar om utvecklingen i avtalsförhandlingarna skall han kunna ingripa och vidta de åtgärder som han anser är befogade. Befogenheterna bör konstrueras på följande sätt.

1. Riksmedlaren skall med hänsyn till utvecklingen i avtalsförhandlingarna ha rätt att kalla parter till överläggningar eller medlingsförhandlingar om sådana kan få betydelse för arbetsmarknaden i stort. Detta skall alltid ske om varsel om stridsåtgärd har lämnats. Vid sådana överläggningar skall det klarläggas vilken som är den huvudsakliga tvistefrågan mellan parterna, vilka

förutsättningar som finns för uppgörelse ocn om medling kan bidra till en lösning av tvisten.

2. Riksmedlaren eller den av honom utsedde medlaren skall ha rätt att skjuta upp varslad stridsåtgärd om en sådan åtgärd kan antas bidra till att avtal träffas utan konflikt. Uppskov kan ske med sammanlagt högst sju dagar. Beslut fattas av riksmedlaren eller, om medling har inletts, av den förordnade medlaren.

3. Riksmedlaren skall besluta om s.k. "obligatorisk medling" om en sådan kan antas bidraga till att avtal träffas. Redan enligt gällande rätt kan expeditionen besluta att utse förlikningsman att medla i tvisten även om inte någon av de tvistande parterna begärt någon sådan medling. Tanken är nu att riksmedlaren i större utsträckning än vad som sker idag skall utnyttja den möjligheten. Sådan medling skall förekomma i huvudsak innan stridsåtgärd har inletts. Om en konflikt pågått lång tid utan att en lösning kan skönjas, eller om åtgärden är påtagligt skadlig för tredje man, bör emellertid "obligatorisk" medling kunna tillgripas under pågående stridsåtgärd.

4. Riksmedlarens befogenheter att kalla parter till överläggning eller medling sanktioneras på samma sätt som nu gäller enligt 49 § MBL.

Parts skyldighet att följa riksmedlarens beslut om uppskov med varslad stridsåtgärd skall vara skadeståndssantionerad i likhet med vad som gäller enligt den i 45 § MBL föreskrivna varselfristen. Skadeståndsskyldighet inträder gentemot motparten. Detta har reglerats genom ett tillägg till 54 § MBL.

I förslaget används de två begreppen överläggningar och förhandlingar. Överläggningar används för den situationen att parter kallas till riksmedlaren eller medlare utan att ett medlingsuppdrag föreligger. När medling igångsatts används begreppet förhandlingar. Båda typerna av sammanträden är vitessanktionerade på samma sätt som enligt gällande rätt.

Det är angeläget att framhålla att riksmedlarens befogenheter skall användas restriktivt med hänsyn till att ett ingrepp i förhandlingsarbetet i vissa situationer riskerar att uppfattas som ett missgynnande av ena parten. De nu föreslagna befogenheterna förutsätter emellertid att det även i fortsättningen finns tillgång till en mycket kvalificerad grupp medlare. Man kan därför utgå från att befogenheterna bara kommer att användas i de situationer då de befrämjar framsteg i förhandlingsarbetet. Det verkar vara en spridd uppfattning på arbetsmarknaden att medlingsverksamheten, under dessa förutsättningar, behöver förstärkas i den riktning utredningen föreslår.

De största ingreppen i parternas förhandlingsfrihet är rätten till uppskov med varslade stridsåtgärder (nedkylningsperiod) och behovet av en utökade användning av medlingsinstitutet i situationer då båda parter inte begärt medling.

Uppskov är befogat i situationer då medlaren bedömer att parterna inte har "förhandlat i botten" eller då medlaren bedömer att viss respit är nödvändig för att genomföra medlingen. Ofta är det tillräckligt med några dagars uppskov, vilket inte torde utgöra ett nämnvärt ingrepp i parternas dispositioner.

Även i fortsättningen får antas att det i de flesta fall är en förutsättning för ett framgångsrikt medlingsarbete att båda parter önskar medling. Det är emellertid tänkligt att ett medlingsinitiativ är konstruktivt också i vissa fall trots att denna förutsättning inte är för handen.

De situationer som avses är i första hand följande, varvid ännu en gång bör framhållas att riksmedlaren i det enskilda fallet måste bedöma att det finns förutsättningar för ett konstruktivt medlingsarbete.

- parterna står långt ifrån varandra och saknar förutsättningar att föra konstruktiva förhandlingar
- en konflikt skulle medföra svåra störningar på andra områden
- parterna har inte inom rimlig tid kommit igång med verkliga förhandlingar trots att det tidigare gällande kollektivavtalet löpt ut.

9.3.4 Övriga synpunkter

Utredningen föreslår vidare att det vid större medlingsuppdrag alltid skall förordnas minst två medlare. Dessa medlare kan vara likställda eller alternativt kan en medlare och en bisittare förekomma. På så sätt skulle medlarens arbete underlättas samtidigt som, i bisittarfallet, nya medlare "skolas in" och får erfarenheter på ett naturligt sätt.

Parterna har inte till utredningen särskilt framhållit behovet av neutrala lokaler och att medlaren har egna

kontorsresurser. Utredningen anser likväl att denna fråga bör övervägas om en riksmedlare får en roll enligt detta förslag. Det skulle underlätta för honom att kunna förlägga sammanträden i egna lokaler. Riksmedlarens integritet skulle också förbättras av att han själv är värd för sammanträdena. Det bör undersökas om riksmedlaren genom parternas förmedling kan erbjudas lämpliga lokaler.

Det är slutligen angeläget att de ekonomiska villkoren för medlaruppdrag förbättras kraftigt. Det är visserligen så att medlare inte accepterar uppdrag av ekonomiska skäl. Icke desto mindre är det av stor betydelse för hela samhället att högt kvalificerade medlare finns att till gå. Arbetet som sådant är extremt påfrestande och utomordentligt ansvarsfullt. Det är därför rimligt att ersättningen ligger på en motsvarande nivå, exempelvis den som tillämpas för skiljemän i kommersiella skiljetvister.

9.4 Varsel

Utredningens förslag

Utredningen föreslår utöver vad som redovisats under avsnitt 9.3.2 inga förändringar i gällande regler.

9.4.1 Oklara varsel m.m.

Vissa parter har väckt tanken att förlänga de i MBL föreskrivna varseltiderna. Anledningen härtill skulle vara att varseltiderna i allt för stor utsträckning gått åt till diskussioner om varslens innehåll och dispenser. Avsikten med varseltiden är ju bl a att den skall kunna användas av båda sidor för medling eller meningsfulla förberedelser inför konflikten.

I praktiken verkar det som om varseltiderna i många fall frivilligt förlängs av parterna. Under alla förhållanden är det tveksamt om varseltiderna blir bättre utnyttjade om de förlängs. Det kan istället leda till att parter i större utsträckning varslar "för säkerhets skull" eller på annat sätt för tidigt. Det är en fördel att part när han lägger varsel är medveten om allvaret i åtgärden.

I allmänhet verkar parterna dela denna uppfattning. Utredningen anser inte att en generell förlängning av varseltiderna är meningsfull, (jämför dock med vad som tidigare föreslagits om uppskov med varslad stridsåtgärd i vissa fall).

Parterna har pekat på praktiska problem föranledda av oklarheter i utformningen av varsel. Dessa oklarheter kan vara av olika slag. Det har t.ex. förekommit villkorade varsel som ibland kan innebära ett kringgående av varselskyldigheten. Situationen kan alltså i realiteten vara den att den eventuella åtgärden är sådan att ett nytt varsel skulle vara erforderligt.

Ett annat problem är oklara uppgifter om vilka arbetstagare som omfattas av varslet. Detta sägs leda till tidsödande kontakter parterna emellan rörande omfattningen av konflikten vilket försvårar för den angripne parten att förbereda sina försvarsåtgärder.

Ett tredje problem sägs slutligen vara när parterna i sina varsel inte gör undantag för grupper som man erfarenhetsmässigt från början kan anta kommer att slutligen undantas på grund dispenser.

Om varsel är tydliga och korrekta till sin utformning leder detta till att behovet att förlänga varseltiderna minskar. Varseltiden kan utnyttjas effektivt och kon-

flikten får inte heller större omfattning än vad som är nödvändigt.Frågan är då om det är möjligt att genom entydiga regler precisera vad som krävs av ett varsel.

Vid ett sammanträde som utredningen haft med samtliga parter inom den offentliga sektorn framkom emellertid att parterna samstämmigt ansåg att det var möjligt att komma tillrätta med problemen genom kollektivavtal. I samband med detta sammanträde förklarade parterna sitt intresse för att åter ta upp förhandlingar inom statens och kommunernas område om dessa frågor.

Inte heller på privata sidan har någon av parterna, i de kontakter som utredningen haft, framfört uppfattningen att varselreglernas utformning är ett betydande problem i löneförhandlingsprocessen. Mot denna bakgrund anser utredningen att det finns anledning att tro att parterna själva löser dessa frågor.

Utredningen föreslår alltså inte några förändringar i gällande varselregler. Det är emellertid angeläget att nämna vissa problem som några parter har pekat på. Det ena är att varselreglerna i MBL, som har karaktär av ordningsföreskrifter, på grund härav mycket sällan prövas i domstol. Eftersom de är ordningsföreskrifter får felaktiga eller uteblivna varsel ingen rättslig effekt för stridsåtgärdernas lovlighet. När sedan tvisten biläggs genom ett avtal friskriver sig parterna regelmässigt från eventuella skadeståndsanspråk på grund av fel i förfarandet. Detta leder till att det saknas vägledande rättspraxis på detta för parternas dispositioner viktiga område. Från arbetsgivarsidan har också pekats på att felaktiga varsel ofta medför ekonomisk skada, som det är svårt eller omöjligt att få ersättning för.

9.5 Samhällsfarliga stridsåtgärder

Utredningens förslag

Utredningen föreslår att en lag om samhällsfarliga stridsåtgärder införs. En partssammansatt nämnd för hela arbetsmarknaden, med en opartisk ordförande, skall kunna uttala sig om en stridsåtgärd stör eller riskerar att störa viktiga samhällsfunktioner. Om så är fallet skall nämnden rekommendera parten att undvika, begränsa eller avbryta konflikten. Även andra arbetsmarknadsorganisationer än parterna i den aktuella konflikten kan anhängiggöra ärenden i nämnden, om de berörs av konflikten.

9.5.1 Problemen

I avsnitt 5 har bakgrunden till den kollektivavtalsreglering av samhällsfarliga stridsåtgärder som föreligger beskrivits. Både på 1930-talet och 1960-talet diskuterades om frågorna kunde regleras genom avtal eller om lagstiftning var att föredra. Både 1938 och 1965 ansåg statsmakterna att den bästa lösningen var att arbetsmarknadsparterna själva ansvarade för att stridsåtgärder inte störde viktiga samhällsintressen. En förutsättning för det var emellertid att de centrala parterna var starka och representativa och att systemet med nämnder som enligt kollektivavtalen prövade samhällsfarliga konflikter fungerade på ett tillfredsställande sätt.

De senaste årens arbetskonflikter har väckt frågor om det nuvarande systemet för handläggning av samhällsfarliga konflikter är tillfredsställande. I debatten har t.o.m. diskuterats om begränsningar skall övervägas av de offentliganställdas strejkrätt. Den sistnämnda frågan

är dock inte aktuell i denna utredning. Däremot är det påkallat att se över ändamålsenligheten och effektiviteten i nu gällande avtalsbestämmelser om samhällsfarliga konflikter och undersöka om lagstiftning kan vara ett alternativ.

Med hänvisning till den vikt riksdagen tillmätte parternas ansvar och utformningen av huvudavtalen i samband med 1965 års förhandlingsreform är det i det närmaste oundvikligt att de pågående förändringarna i organisationsstrukturen på den offentliga sektorn kommer att medföra problem. Den sektorisering som skett, delvis på initiativ av arbetsgivarna på den statliga sektorn, kan också medföra att motsättningar uppstår mellan olika grupper. Risken för stridsåtgärder ökar därmed.

I dessa avseenden har förutsättningarna för huvudavtalens reglering av samhällsfarliga konflikter förändrats. På den offentliga sidan är det inte längre säkert att ett fåtal starka organisationer kan ansvara för hur konfliktvapnet hanteras. Därutöver måste framhållas de strukturella förändringar som skett i övrigt. En växande del av arbetsmarknaden står utanför huvudavtalsregleringen. En eventuell kommande privatisering av offentlig verksamhet väcker frågor om hur problemen skall hanteras.

Det är också tydligt att parternas nämndprövning på det offentliga området inte fungerat på ett sätt som förutsattes vid reformens tillkomst 1965. På det statliga området är det vanligt att ärendena inte kan avgöras eftersom nämndens ledamöter, som ibland är de samma som har tvisteförhandlat i de frågor som behandlas i nämnden, inte kan enas. På det kommunala området har parterna avstått från att föra gränsfall till nämnden av taktiska skäl.

Till bilden hör också att samhällsfunktionerna är mer komplexa och mer beroende av varandra idag än de var både 1938 och 1965. De frågor som är uppe på ett område berör i växande utsträckning andra verksamheter och bör betraktas på ett liknande sätt oberoende av i vilken nämnd de handläggs.

Mot denna bakgrund föreligger det enligt utredningens uppfattning ett behov av att lagstiftningsvägen inrätta en för hela arbetsmarknaden partssammansatt nämnd som har att pröva konflikters samhällsfarlighet.

9.5.2 Allmänt om begreppet samhällsfarliga konflikter

Det finns ingen given definition på samhällsfarliga konflikter. Skilda uttryckssätt och definitioner har getts i olika huvudavtalstexter och i kommentarer till dessa. Några slutsatser av betydelse kan inte heller dras av de fåtaliga avgöranden som finns i nämnderna för handläggning av samhällsfarliga konflikter. Det är emellertid viktigt att i en kommande lagstiftning en principiell avgränsning görs av begreppet och att, som skall utvecklas nedan, det närmare innehållet i detta begrepp får gestaltas i den föreslagna nämndens praxis. Det är i detta sammanhang viktigt att framhålla att samhällsfarliga konflikter är något annat än sådana konflikter som är påfrestande för tredje man i allmänhet men som inte allvarligt stör samhällsviktiga funktioner.

Det är enligt utredningens uppfattning angeläget att avgränsningen görs snävt så att ett förhållandevis litet antal situationer undantas från det konfliktillåtna området. Ett allvarligt ingrepp skulle annars göras i konflikträtten.

Avgränsningen måste också formuleras så att definitionen förblir giltig från en tid till annan oberoende av teknisk och samhällelig utveckling. Bestämningen bör göras i form av en generalklausul och innehållet får sedan gestaltas i nämndpraxis.

Debatten om stridsåtgärderna på det offentliga området har i hög grad gällt effekter för medborgarna av konflikter som normalt inte kan anses vara samhällsfarliga. Att lärare, personal inom barntillsynen och socialtjänsten eller tunnelbaneförare strejkar är ofta inte samhällsfarligt i vedertagen mening. Olägenheter för tredje man av en konflikt på den offentliga sidan är oftast ofrånkomliga och kan sägas ligga i den grundlagsskyddade konflikträttens natur. Å andra sidan är det uppenbart att parterna i slottsbacksavtalet gjorde en vidare gränsdragning beträffande t.ex. socialvården än vad parterna verkar ha på arbetstagarsidan idag och undantog därmed ett stort område från konflikter. Det råder också olika uppfattningar om i vilken utsträckning konflikter inom sjukvården berör samhällviktiga funktioner eller om nöd- och etikregler eller regler om skyddsarbete är tillämpliga i samband med sådana konflikter.

Det är tydligt att frågor om skydd för tredje man har en annan dimension vid konflikter på den offentliga sektorn. De offentliganställdas konflikträtt riktar sig ju närmast definitionsmässigt mot allmänheten. I den meningen är det arbetsgivarens uppdragsgivare, skattebetalare och konsumenter av offentliga tjänster, som konflikten i själva verket riktar sig mot. Detta är något annat än de tredjemansförhållanden som berörs vid konflikter på den privata sektorn.

Det är inte självklart att alla konflikter som berör tredje man eller viktiga samhällsintressen bör motverkas som sådana. Om en konflikt, särskilt på den offentliga sektorn, är helt "ofarlig" kan incitamenten till återhållsamhet eller till vilja att träffa avtal vara obefintliga eller i vart fall mindre.

Det är alltså viktigt att dra en gräns mellan de verkligt samhällsfarliga konflikterna och de, som på ett annat sätt visserligen är kostsamma och oönskade, men ändå inte äventyrar vitala samhällsfunktioner.

9.5.3 Viktiga samhällsfunktioner

De viktiga samhällsfunktioner som inte får äventyras vid en arbetskonflikt är sådana som kan sägas bära upp samhällets infrastruktur. Vägar får inte förstöras eller blockeras. Försvar, brandförsvar och polisväsende måste vara så intakt att grundläggande uppgifter klaras av. Samma sak gäller vissa delar av kriminalvårdens och tullens verksamhet.Rättsväsendet måste vara intakt så att t.ex. brott inte preskriberas och Sverige måste ha möjlighet att följa åtaganden i internationella konventioner. Viktig och för samhället central information på data får inte tillåtas förstöras.

Ett exempel på den gränsdragning som kan bli aktuell kan hämtas från lotsväsendet. Om en oljetanker skall angöra svensk hamn föreligger lotstvång. Om lotsväsendet är indraget i konflikt leder detta emellertid till att oljetankern inte får gå in till hamnen. Någon direkt fara för en miljökatastrof föreligger inte på grund av konflikten. Denna skulle alltså inte av detta skäl kunna anses vara samhällsfarlig. Däremot kan konflikten med

tiden bli samhällsfarlig om folkförsörjningen skulle hotas.

Utredningen har övervägt om begreppet samhällsfarliga konflikter bör innefatta också vissa situationer som i begreppets traditionella mening inte anses självklart samhällsfarliga, men där det är självklart att samhället bör garantera ett starkt skydd. Det som närmast har diskuterats är skyddet för enskilds liv och hälsa.

Beträffande sjukvården måste man dra en gräns mellan de situationer som omfattas av reglerna om skyddsarbete, och som i flertalet fall har begränsad omfattning, och stridsåtgärder som medför att väsentliga delar av sjukvårdsapparaten inte förmår utföra sina uppgifter. Detsamma kan gälla delar av socialtjänsten som hemtjänsten och verksamheten i behandlingshem och institutioner för narkotikamissbrukare. I huvudavtalet för det landstingskommunala området finns bestämmelser om skyddsarbete då fara hotar för människor. Detta innebär att sådana tvister är tvister om arbetsskyldighet som ytterst avgörs av arbetsdomstolen. Enligt arbetsgivarna på området är det tveksamt var gränsen går mellan skyddsarbete och samhällsfarliga konflikter på vårdområdet. Det är också oklart om det finns situationer som faller utanför regelsystemet. Detta är otillfredsställande. Inte heller är det invändningsfritt att arbetsdomstolen skall avgöra relativt omfattande frågor om arbetsskyldighet i en konfliktsituation. Domstolen får då ta ställning till spörsmål som liknar intressetvister och som dessutom många gånger har politisk laddning.

Utredningen anser i denna fråga att en omfattande konflikt inom vårdsektorn som riskerar att orsaka irreparabla skador på enskilda eller skapar sådana problem att grundläggande sociala och etiska normer inte

kan upprätthållas, i de flesta fall får anses otillbörligt störa viktiga samhällsfunktioner. Tidsfaktorn har därvid betydelse. En stridsåtgärd som medför att vissa operationsköer förlängs kan normalt inte anses samhällsfarlig. En omfattande konflikt, som bl.a. riktar sig mot kirurgin, kan emellertid efter en tid medföra irreparabla skador och konflikten har då utvecklats till att bli samhällsfarlig.

I anslutning härtill får utredningen hänvisa till vad parterna anfört i kommentaren till slottsbacksavtalet: "en konflikts samhällsfarlighet är beroende av en rad faktorer, t.ex. vilka verksamhetsområden den berör, vid vilken tidpunkt den sätts in, vilken varaktighet den får och konfliktläget i övrigt på den offentliga eller enskilda arbetsmarknaden".

I sitt yttrande över förslaget till förhandlingsrättsreform, prop 1965:60 s 265, framhåller lagrådet omöjligheten att i lag avgränsa de områden där stridsåtgärder inte bör förekomma. Utredningen delar denna uppfattning. Det är i stället nödvändigt att på samma sätt som förekommer i huvudavtalen bestämma området genom en generalklausul. Utredningen föreslår att en nämnd skall yttra sig om en stridsåtgärd otillbörligt stör eller riskerar att störa viktiga samhällsfunktioner.

Det ankommer på nämnden att gestalta innehållet i begreppet samhällsfarliga stridsåtgärder i sin praxis. Nämnden har då ledning de i huvudavtalen intagna definitionerna samt av den praxis som i viss mån har utvecklats i de i huvudavtalen intagna nämnderna. Dessa avgöranden är emellertid få på grund av nämndernas paritetiska sammansättning.

9.5.4 Skyddsarbete

Det förutsätts att parterna träffar avtal om skyddsarbete för det stora område som ligger utanför det samhällsfarligaområdet, men som ändå innefattar risker för att t ex egendom och viktiga ekonomiska värden kan förstöras.

9.5.5 Förfarandet

9.5.5.1 En nämnd för hela arbetsmarknaden bör införas

För närvarande finns ett antal nämnder på arbetsmarknaden som på begäran av en part prövar om en varslad eller påbörjad konflikt är samhällsfarlig. Det har rests invändningar mot verksamheten i dessa nämnder, särskilt på det offentliga området. Kritikerna anser att den paritetiska sammansättningen leder till handlingsförlamning. Det kan vidare ifrågasättas om det är rimligt att ett antal nämnder område för område skall pröva samhällsfarligheten när konflikter, som numera är fallet, i så hög grad berör flera olika samhällsområden. Flera olika nämnder, med enbart partsrepresentation, omöjliggör också att en enhetlig praxis skapas.

Utredningen anser att det är mest ändamålsenligt med en enda nämnd för hela arbetsmarknaden. En samhällsfarlig konflikt inom ett avtalsområde är inte en fråga bara mellan de närmast berörda parterna. En ytterligare fördel med en enda nämnd för hela arbetsmarknaden är att en bredare sammansättning borde minska riskerna för låsta positioner och handlingsförlamning.

För närvarande är det också så att stora delar av arbetsmarknaden står utanför systemet med nämnder. Kon-

flikters samhällsfarlighet inom ett sådant område kan alltså bara prövas av riksdagen. Detta är givetvis otillfredsställande. Det förekommer också att stridsåtgärder inom samma verksamhet kan stå under flera olika nämnder.

Den föreslagna nämnden bör bestå av sju ledamöter av vilka sex skall utses av regeringen efter förslag från de organisationer som har rätt till representation. De offentliga arbetsgivarna bör representeras av två ledamöter och Svenska Arbetsgivarföreningen av en. LO, TCO och SACO bör representeras av vardera en ledamot.

Regeringen bör utse ordförande i nämnden. Denne skall ha domarerfarenhet eller likvärdig erfarenhet. Ordföranden bör förodnas för tre år. Det skall, på samma sätt som i fråga om AD:s ordförande, vara fråga om en person som har parternas förtroende.

För varje ledamot bör det finnas en ersättare som utses på samma sätt som den ordinarie ledamoten.

9.5.5.2 Anmälan av ärende

Behörig att göra anmälan till nämnden bör i första hand vara parterna i konflikten. Vidare bör andra organisationer på arbetsmarknaden inom vars område den aktuella konflikten kan få betydelse vara behöriga att göra en sådan anmälan. Utredningen föreslår att central arbetstagarorganisation och motsvarande organisation på arbetsgivarsidan som berörs av konflikten skall vara behöriga att göra anmälan.

Det förhållande att anmälan har gjorts till nämnden medför inte att en pågående stridsåtgärd blir olovlig. Det förutsätts emellertid att parterna, på samma sätt som

hitills har skett , är återhållsamma med sina stridsåtgärder om fråga om samhällsfarlighet har väckts i nämnden.

9.5.5.3 Övriga frågor

Utredningen föreslår att handläggningen i nämnden går till på följande sätt.

Nämnden måste ta ställning i ett ärende inom två veckor från det att anmälan skett. Om särskilda skäl föreligger kan nämnden meddela beslut senast inom tre veckor.

Om nämndens flertal anser att stridsåtgärden inte är samhällsfarlig, skall ärendet avskrivas. Om nämnden anser att stridsåtgärden är samhällsfarlig, skall nämnden uppmana den part som har varslat om eller igångsatt stridåtgärden att återkalla varslet eller att upphöra med stridsåtgärden. Om nämndens uppmaning inte respekteras, skall ärendet anmälas till regeringen för kännedom.

Det vore önskvärt om ett system för handläggning av samhällsfarliga konflikter kunde genomföras av parterna själva genom ett gemensamt för hela arbetsmarknaden gällande huvudavtal. Enligt utredningens mening är det emellertid orealistiskt att samtliga parter skulle kunna enas om ett sådant, för alla avtalsområden bindande, huvudavtal. Det är mot denna bakgrund som utredningen föreslår en lag om handläggning av samhällsfarliga stridsåtgärder.

Utredningen anser emellertid att en sådan lagstiftning innebär en så påtaglig förändring av nuvarande regelsystem att ytterligare överläggningar bör göras med arbetsmarknadens parter. Den korta tid som utredningen

har haft till sitt förfogande har heller inte gjort det möjligt att presentera ett genomarbetat lagförslag. Mot denna bakgrund lägger utredningen endast fram ett principförslag till lagstiftning.

Utredningen vill dock framhålla det önskvärda i att parterna mot bakgrund av utredningens förslag - i denna som i andra frågor - i direkta förhandlingar visar sin vilja och förmåga att själva lösa frågorna.

9.6 Sanktionssystemet

Utredningens förslag

Utredningen föreslår att reglerna om arbetstagares skadeståndsansvar vid olovliga konflikter skärps. Den s.k. 200-kronorsregeln i samband med fredspliktsbrott avskaffas. Bedömningen skall i stället kunna variera beroende på karaktären av fredspliktsbrottet. Skadeståndsnivån vid en "normal" olovlig konflikt som varken innehåller förmildrande eller försvårande omständigheter föreslås i 1991 års penningvärde ligga på 2 000 kr.

Utredningen pekar på att den fackliga organisationen ofta är passiv i samband med olovliga konflikter. I den utsträckning organisationerna i större mån bör göras ansvariga är emellertid gällande regler i MBL tillräckliga.

Ifråga om sanktioner för arbetsgivares lag- och avtalsbrott anser utredningen att det inte finns underlag för att föreslå nya och strängare regler. Utredningen föreslår emellertid att en undersökning bör genomföras av hur medbestämmandelagens förhandlingsregler på de enskilda arbetsplatserna fungerar.

9.6.1. Skadestånd för fredspliktsbrott

Alltsedan 1928 har det högsta belopp som kunnat utdömas för deltagande i olovlig stridsåtgärd varit 200 kr, vilket då motsvarade en månadslön för en arbetare. För en industriarbetare i normallöneläge motsvarar nu 200 kr ca 2 % av månadslönen före skatt och ca 3 % efter skatt (fr o m 1991). Från arbetsgivarsidan har det varit ett återkommande krav att skadeståndsbeloppet bör höjas väsentligt. Tjänstemännens organisationer är inte direkt avvisande till detta men det har framhållits att detta bör ses tillsammans med bl.a en översyn av sanktionsreglerna för arbetsgivare som bryter mot mot t.ex. medbestämmandeavtal. LO har motsatt sig höjning av skadeståndsnivån för fredspliktsbrott.

Frågan om 200-kronorsregeln var aktuell i samband med 1976 års arbetsrättsreform. Departementschefen uttalade bl.a. att hänsyn till arbetstagarnas begränsade ekonomiska bärkraft gör det nödvändigt att sätta en gräns för deras skadeståndsskyldighet. Härtill kommer, enligt departementschefen, att det finns ett personligt moment i arbetstagarens avtalsförpliktelser som gör det klart att andra medel än rättsliga sanktioner bör vara det väsentliga när det gäller att återställa arbetsfred. En hörnsten i resonemanget var också att det ökade inflytande för arbetstagarsidan som skulle följa med reformen skulle undanröja många orsaker till arbetsnedläggelse.

Liknande motiv låg bakom 1983 års förslag om återinförande av 200-kronorsregeln. Dessa motiv för ett

bibehållande av 200-kronorsregel har enligt utredningens mening inte tillräcklig bärighet idag. Antalet konflikter har inte minskat. Huruvida hot om vilda konflikter har ökat och haft betydelse för löneglidningen är inte belagt i och för sig. Från arbetsgivarhåll, både på den privata och offentliga sidan, har sagts att hot om vilda konflikter har haft stor betydelse för såväl löneglidningen som tillkomsten av lokala löneavtal. Däremot är det uppenbart att det ökade inflytande som följt av MBL inte fått till följd att respekten för fredsplikten ökat. Utredningen har också fått den bestämda uppfattningen att företrädare för parterna på arbetsmarknaden numera anser att en väsentlig höjning av skadeståndsnivån är motiverad.

Det har emellertid ifrågasatts om en höjning av skadeståndsnivån har en avhållande effekt och om inte en alltför hög nivå är orättfärdig i de situationer då en vild konflikt är framprovocerad av arbetsgivaren.

Det är svårt att ha en bestämd mening om skadeståndets preventiva funktion i detta sammanhang. Det går inte att dra några slutsatser av statistik över antalet strejkdagar. Dessa har i stort sett varit på samma nivå under tiden efter MBLs ikraftträdande och alltså inte ökat på grund av penningvärdets fortsatta försämring eller på grund av den oro på arbetsmarknaden som präglat andra halvan av 1980-talet. Det går inte heller att dra några slutsatser av det förhållandet att ett mycket litet antal strejkdagar har föranlett prövning i AD. Detta förhållande beror sannolikt till stor del på att korta strejker pga bestämmelsen om överläggning i 43 § MBL inte i normalfallet är skadeståndsgrundande. Det kan också bero på att arbetsgivarna inte finner det lönt att väcka talan med åtföljande produktionsbortfall och kostnader. Slutligen har det betydelse att det i

allmänhet finns en tendens att bortse från vad som hänt när väl en konflikt bilagts.

Erfarenheterna från framförallt Danmark talar emot att skadestånd skulle ha en betydande preventiv effekt. Antalet olovliga konflikter har också varit i stort sett oförändrat i Sverige de senaste decennierna oberoende av penningvärdets försämring och en tillfällig höjning av skadeståndena 1977-1984. Det är utredningens uppfattning att förklaringen till antalet olovliga konflikter snarare beror på den ekonomiska situationen i samhället. Kulturella och historiska förklaringar finns också. Det finns möjligen en konkret omständighet som har betydelse och det är styrkan hos den lokala fackföreningen. Ju starkare ställning denna har ju mindre torde risken för avtalsstridiga konflikter vara. En stark fackförening har också större möjligheter att uppfylla det ansvar som åligger föreningen enligt 42 § MBL då en konflikt utbrutit.

Utredningen anser emellertid, trots det anförda, att man måste utgå från att skadeståndsbeloppets storlek har en viss avhållande effekt. Det är närmast en självklarhet att ett skadestånd på 200 kr inte får någon av ekonomiska skäl att avstå från att delta i en konflikt.

Ett avgörande skäl är principen om att avtal skall hållas. En olovlig konflikt innebär ett avtalsbrott som i vissa fall medför allvarlig skada för motparten i avtalsförhållandet. Skadeståndet bör stå i rimlig proportion till avtalsbrottet. En småföretagare som i samband med uppsägning av en anställd inte ger s.k. besvärshänvisning får betala flera tusen kronor i skadestånd härför. Det är alldeles uppenbart att beloppet 200 kr. inte kan motiveras utifrån dagens förhållanden som

reaktion för ett avtalsbrott som kan få stora konsekvenser för arbetsgivaren och tredje man.

Olovliga stridsåtgärder som vidtas exempelvis i syfte att tilltvinga sig förbättringar utöver avtalet är inte berättigade. De innebär i de flesta fall ett angrepp på det kollektivavtal som den egna fackliga organisationen träffat. I denna mening leder olovliga konflikter till en försvagning av den fackliga organisationens ställning och förhandlingssystemet. En olovlig konflikt står dessutom i strid med den fredsplikt som gäller enligt avtal och lag.

Enligt utredningens mening bör därför skadeståndsansvaret skärpas.

Det skadestånd som blir aktuellt är i första hand allmänt skadestånd. Det är inte realistiskt att ersätta den ekonom iska skada som arbetsgivaren kan ha drabbats av. Det skadestånd som kommer ifråga måste med nödvändighet vara schabloniserat. Skadeståndet bör vara tillräckligt högt för att såväl avhålla från att delta i en vild konflikt som markera intresset av att avtal skall hållas. Det får å andra sidan inte vara så högt att det får oacceptabla sociala konsekvenser.

Frågan är då hur skadeståndsregeln skall utformas. Antingen kan den lösningen väljas att ett nytt och högre maximibelopp anges eller att man väljer ett enhetligt schablonbelopp. Eller också anges inget belopp i lagtexten utan rättsbildningen utformas i arbetsdomstolen. I det fallet är det lämpligt att lagstiftaren anger på vilken nivå skadeståndena i normalfallen bör ligga.

Det förefaller inte lämpligt med ett enhetligt schablonbelopp, eftersom omständigheterna i det enskilda fallet

varierar så kraftigt. Med hänsyn härtill är det inte heller lämpligt att i lagen ange ett maximibelopp. Den rimligaste tekniken är i stället att slopa 200 kr-regeln och genom anvisningar i förarbetena klargöra att syftet med ändringen är att väsentligt höja skadeståndsnivån.

Utgångspunkten bör vara omständigheterna i en olovlig konflikt som varken innehåller försvårande eller förmildrande omständigheter. Utredningen tänker närmast på en konflikt som varar högst ett par dagar och som främst syftar till förändringar i ingångna avtal eller till att framtvinga ett avtal i strid med medbestämmandelagens fredspliktsregler. Beloppet skall givetvis påverkas av förändringar av penningvärdet.

Frågan är då vilken nivå ett sådant normalskadestånd skall ligga på.

Utredningen föreslår att ett sådant normalskadestånd för enskild arbetstagare i 1991 års penningvärde bör ligga på nivån 2 000 kr. En sådan nivå får inte oacceptabla sociala konsekvenser.

AD har i förhållandevis liten utsträckning funnit skäl att jämka skadestånd i de fall då man från arbetstagarsidan har gjort gällande ett medansvar från arbetsgivaren för den olovliga åtgärdens uppkomst. Om skadeståndena kraftigt höjs finns det enligt utredningens mening anledning att i fler fall jämka skadestånd. Ett exempel på då jämkning skall kunna ske är om arbetsgivaren genom förhållandena på arbetsplatsen eller genom en negativ inställning till den fackliga verksamheten har ett medansvar för den uppkomna situationen. Jämkning skall också kunna ske om stridsåtgärden pågått i mycket kort tid och då omständigheterna varit ursäktliga.

Exempel på omständigheter som är försvårande är om arbetstagarna inte återgår i arbete efter interimistiskt beslut i arbetsdomstolen. Ett annat exempel är om strejken pågår under lång tid.

9.6.2 Ansvar för den fackliga organisationen

Utredningen har också övervägt frågan om den fackliga organisationens ansvar vid olovlig konflikt. Enligt 42 § MBL är kollektivavtalsbunden organisation skyldig att hindra olovlig stridsåtgärd och att verka för dess upphörande. Det verkar vara en utbredd uppfattning att de lokala fackliga organisationerna ofta är alltför passiva då en olovlig konflikt inleds. En attityd som förekommer är att den fackliga förtroendemannen tar avstånd från åtgärden, men ändå uttalar att han har full förståelse för den. Från arbetsgivarhåll har det framhållits att det inte är ovanligt att olovliga konflikter uppstår efter det att den lokala organisationen i förhandlingar drivit krav utöver avtalet.

En given utgångspunkt är att en olovlig konflikt försvagar den fackliga organisationen och att det därför bör vara ett starkt fackligt intresse att förhindra dessa konflikter.

I detta sammanhang bör nämnas vissa påstådda konsekvenser av 43 § MBL som har framhållits av arbetsgivarsidan. Enligt denna bestämmelse skall en arbetsgivare när en olovlig stridsåtgärd brutit ut kalla till en överläggning. Deltagande i stridsåtgärden skall i normalfallet inte vara skadeståndsgrundande förrän överläggningen har avslutats. Detta, menar arbetsgivarna, har lett till en "legalisering" av korta strejker, dvs. de timmar som går från strejkutbrottet till dess att

överläggningen har avslutats. Det har vidare förekommit, enligt arbetsgivarna, att den fackliga organisationen förnekar i vissa fall att en överläggning enligt lagens regler förekommit. Detta kan medföra en formalisering av överläggningsförfarandet som inte varit avsedd.

Utredningen har inte haft tillräckligt underlag för att bedöma omfattningen av dessa problem. Det ingår inte heller i utredningens uppdrag att se över överläggningsreglerna i MBL. Frågeställningen har emellertid ett visst samband med den fackliga organisationens ansvar. I skyldigheten att verka för att en olovlig stridsåtgärd avbryts ligger att göra detta också i inledningsskedet; alltså inte bara efter överläggningen. Organisationen bör alltså utan dröjsmål fullgöra sina skyldigheter enligt 42 § MBL att verka för att den olovliga stridsåtgärden avbryts.

Från arbetsgivarhåll har man påpekat effekterna av överläggningsreglerna men inte ifrågasatt dem. Det är uppenbart att överläggningen har ett värde som ett forum för omedelbara kontakter mellan parterna då en konflikt brutit ut. Arbetsgivaren kan också påverka skeendet genom att utan dröjsmål begära överläggning och avsluta denna så snart det skulle framgå att det är fråga om avtalsstridiga krav. Efter denna tidpunkt är deltagande i stridsåtgärden skadeståndsgrundande.

Från arbetsgivarhåll har emellertid också framförts krav på skärpning av skadeståndsansvaret för den fackliga organisationen. Utredningen anser i denna fråga att gällande regler i MBL på ett tillfredsställande sätt reglerar denna fråga. Organisationens ansvar enligt 42 § MBL är skadståndssanktionerat. Från arbetsgivarhåll har i mycket få fall väckts talan mot fackliga organisationer för passivitet eller indirekt stöd för olovliga

stridsåtgärder. Mot den bakgrunden är det svårt att motivera en skärpning av skadeståndsansvaret.

Utredningen instämmer alltså i viss mån i den kritik som framförts mot de lokala fackliga organisationerna för deras inställning till olovliga konflikter, men anser inte att det är motiverat med någon lagändring.

9.6.3 Arbetsgivarnas handläggning av dessa frågor

Från SAF har upplysts att verkstadsföreningen alltid tvisteförhandlar lokalt och centralt efter olovliga konflikter. Så sker också inom vissa andra förbund. Hos andra SAF-förbund åter är det förhållandevis vanligt att uppgörelse om skadestånd träffas med de enskilda arbetstagarna. På vissa områden är det vanligt att arbetsgivarna på grund av ekonomiska överväganden går med på de krav som framställts och därigenom undgår konflikt.

Inom den offentliga sektorn är bilden splittrad. Inom särskilt den statliga sektorn förekommer enligt arbetsgivarna olovliga stridsåtgärder som är svåra att påvisa. Inom det kommunala området är vissa arbetsgivare ofta beredda att väcka talan i AD. De flesta arbetsgivare är dock ovilliga att agera både ifråga om tvisteförhandling och att väcka talan.

Från LO har framförts att det bara är LO-medlemmar som blir stämda i mål om olovliga konflikter. Enligt LO genomförs stridsåtgärder ofta på tjänstemannaområdet genom maskningsaktioner, massjukskrivningar eller liknande utan att detta föranleder någon reaktion från arbetsgivarens sida. Om uppgifterna är riktiga pekar de

på ett missförhållande som bör observeras av dessa arbetsgivare.

9.6.4 Sanktionsreglerna i övrigt

Från arbetstagarhåll har gjorts gällande att de skadestånd som dömts ut av AD för brott mot kollektivavtal, MBL och LAS, för att ta de viktigaste exemplen, är alltför låga och inte avhåller arbetsgivaren från att medvetet eller av oaktsamhet bryta mot bestämmelserna. Det har sagts av företrädare för LO och PTK att arbetsgivare ibland kalkylerar med att det lönar sig att betala skadestånd jämfört med den vinst det innebär att inte behöva förhandla.

Inom ramen för sitt uppdrag har utredningen ingen möjlighet att skaffa sig en uppfattning i frågan om företagen medvetet skulle kalkylera med att det lönar sig att ignorera MBL. Härför krävs en ganska omfattande undersökning om hur MBL tillämpas på enskilda företag i samband med förändringar i verksamheten. Det som komplicerar bilden är det förhållandet att målen i arbetsdomstolen angående MBLs förhandlingsregler har minskat i antal. Nedan följer uppgifter om målutvecklingen 1978-1989 samt storleken på utdömda skadestånd. 1977 då MBL trädde i kraft dömdes inte några skadestånd ut.

	1	2	3	4
1978	14	3	180.000	7.500
1979	9	2	25.000	4.800
1980	18	3	120.000	10.400
1981	15	3	10.000	5.000
1982	7	1	7.500	5.000
1983	4	-	60.000	-
1984	2	-	90.000	-
1985	4	-	-	-
1986	4	1	300.000	10.000
1987	6	3	265.000	15.000
1988	8	2	75.000	24.500
1989	4	2	40.000	18.500

1. antalet mål i AD om tillämpning av förhandlingsreglerna i 11-14 §§ MBL

2. antalet mål i AD om tillämpning av förhandlingsregeln i 38 § MBL

3. det högsta allmänna skadeståndet i dessa mål

4. medelnivå på allmänt skadestånd i dessa mål, där dock de mycket höga skadeståndena räknats bort.

Sammanställningen visar att antalet mål om de primära förhandlingsreglerna i MBL stabiliserats på en relativt låg nivå efter de första åren. De höga skadeståndena har inte ökat i storlek, men genomsnittsnivån har stigit efter 1986. Ökningstakten är ungefär lika stor som för de allmänna skadeståndena enligt LAS. Som jämförelse kan här nämnas ett mål som avgjordes i november 1990 (AD 90:107).Ett verkstadsföretag med 60 anställda inledde alltför sent MBL-förhandlingar om överlåtelse av sin rörelse. Överlåtelsen innebar bl.a. att anställningar skulle erbjudas i det övertagande företaget. Domstolen bestämde skadeståndet till sammanlagt 60 000 kr. för de två förbund som förde talan.

Det låga antalet anhängiggjorda mål talar i viss mån mot uppgiften att företagen systematiskt nonchalerar förhandlingsreglerna i MBL. Om så vore fallet borde talan ha väckts i fler fall. Å andra sidan kan siffrorna förklaras av att uppgörelse ofta träffas på lokal nivå, utan inblandning av förbundet, eller att förbunden på grund av låga skadestånd inte finner det mödan värt att väcka talan.

Det är oklart vilka effekter det haft att allmänna skadestånd inte får dras av som kostnad i företagets deklaration. I praktiken har detta i alla fall inneburit en höjning av nivån.

När man undersöker ADs skadeståndsnivå måste också beaktas att icke-ekonomiska skadestånd i Sverige i allmänhet är låga. Detta gäller i särskilt hög grad ersättning vid personskador eller personlig kränkning av olika slag. Vid en sådan jämförelse är det tveksamt om man utan vidare kan fastslå att ADs skadståndsnivå är låg.

I fråga om brott mot MBL är det, när det gäller skadestånd till den fackliga organisationen, i hög grad fråga om att markera intresset av att lagens regler följs. Det vore därför av stort intresse att genomföra en empirisk undersökning av de normativa effekterna av medbestämmandelagens förhandlingsregler. En sådan undersökning skulle, som ovan berördes, omfatta erfarenheterna av hur medbestämmandelagen tillämpats på enskilda företag i samband med driftsinskränkningar.

Utredningen finner alltså att den inom sitt uppdrag inte har möjlighet att dra sådana slutsatser att förslag om förändringar av sanktionerna mot juridiska personer kan motiveras. Detta beror på att det saknas tillräckligt underlag som visar på ett samband mellan en låg skadeståndsnivå och bristande respekt för de arbetsrättsliga reglerna. Detta gäller i och för sig också sanktionerna vid olovliga konflikter. Skillnaden är emellertid att 200-kronorsregeln innebär att enbart symboliska skadestånd förekommer vid olovliga konflikter. Utredningens förslag innebär på denna punkt en materiell förändring.

10. SPECIALMOTIVERING

Förslaget till lag om ändring i medbestämmandelagen

46 §

Denna paragraf innehåller de grundläggande reglerna om riksmedlarens uppgifter och befogenheter. Bestämmelserna är delvis de samma som i gällande lag. Skillnaderna är framförallt att det med den föreslagna lagen införs en riksmedlare och att denne får utökade befogenheter. I den allmänna motiveringen har den nya organisationen beskrivits.

I första stycket införs begreppet riksmedlaren som också blir namnet på myndigheten. Riksmedlaren skall till sitt förfogande ha ett kansli som ersätter den nuvarande förlikningsmannaexpeditionen.

I andra stycket beskrivs riksmedlarens uppgifter att noga följa förhållandena på arbetsmarknaden och vid behov vidta åtgärder för att främja en lösning av tvisten. Bestämmelserna är till stora delar desamma som enligt gällande rätt. De angivna befogenheterna används nu i första hand vid lokala och begränsade tvister, ofta i samband med att en facklig organisation vill förmå en tidigare avtalsobunden arbetsgivare att teckna kollektivavtal. Enligt förslaget skall emellertid riksmedlaren ha en mer aktiv roll.

Den nyheten införs att riksmedlaren, som ett alternativ till medling, skall kunna kalla parter till överläggning om en sådan åtgärd är ägnad att främja en lösning i

tvisten. Riksmedlaren skall då informera sig närmare om hur avtalsförhandlingarna utvecklas och bedöma förutsättningarna för medling i tvisten. Riksmedlaren bör t.ex. vid överläggningarna verka för att utdragna avtalsförhandlingar löses. En situation där det kan bli aktuellt att kalla till överläggning är då en part under lång tid avvaktar andra förhandlingar innan den själv börja realförhandla.

I den allmänna motiveringen beskrivs skillnaden mellan överläggning och förhandling. Den senare termen är reserverad för själva medlingsförfarandet.

I enlighet med gällande rätt kan medlare utses även om båda parter inte gjort en gemensam hemställan härom. Denna befogenhet bör kunna användas i samband med avtalsförhandlingar på bransch- eller förbundsnivå. För sådan medling gäller bestämmelserna i 48 § om hur medlingsarbetet skall gå till, 49 § om att part är skyldig att inställa sig till förhandling, 50 § om editionsplikt samt 51 § om möjlighet för medlare att föreslå parterna att tvisten avgörs genom skiljedom.

Medling utan båda parters hemställan förutsätter, som framhållits i den allmänna motiveringen, att medlingsinitiativet inte otillbörligt gynnar den ena parten eller rubbar dennes planering på ett sätt som riskerar att förändra balansen mellan parterna. I den allmänna motiveringen anges i vilka situationer sådan medling kan bli aktuell. Med medlare som utses av riksmedlaren avses särskild medlare eller fast medlare, vilket i sak motsvarar gällande ordning.

Tredje stycket överensstämmer i sak med gällande rätt.

47 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om riksmedlarens befogenheter då en part varslat om stridsåtgärd.

Första stycket är i sak oförändrat och innebär att en part som är varselskyldig enligt 45 § även skall lämna varsel till riksmedlaren. Beträffande bötesbeloppet pågår för närvarande ett arbete inom justitiedepartementet med att generellt höja bötesbelopp av detta slag.

Andra stycket föreskriver att riksmedlaren alltid skall kalla parterna i en varslad stridsåtgärd till överläggning eller förhandling. Det ligger i sakens natur att sådana sammanträden genomförs utan dröjsmål. Det får antas att riksmedlaren själv leder överläggningen eller förhandlingen bara om tvisten är rikstäckande eller på annat sätt av större betydelse. Om en särskild medlare är utsedd skall givetvis denne leda förhandlingen. Motsvarande gäller för de fasta medlarna om det är fråga om en lokal tvist.

Är det fråga om överläggning skall denna inte syfta till att medla mellan parterna. I stället bör tre frågor utredas: Vilka är de huvudsakliga tvistefrågorna mellan parterna? Finns förutsättningar för en uppgörelse utan stridsåtgärd? Finns det behov av medling?

I tredje stycket regleras medlarens rätt att skjuta upp, "frysa", en varslad stridsåtgärd.Befogenhet att skjuta upp en stridsåtgärd har riksmedlaren eller den medlare som har förordnats att medla i tvisten. Uppskov kan ske med någon eller enstaka dagar, sammanlagt högst sju dagar. De situationer som avses är sådana där medlaren

gör bedömningen att parterna inte har förhandlat färdigt, men att en uppgörelse ändå är möjlig inom kort.

48-51 §§

I dessa paragrafer har inte gjorts annat än terminologiska förändringar jämfört med gällande rätt.

52 § (utgår)

Denna bestämmelse, som bl.a innehåller bestämmelser om regeringens möjlighet att utse förlikningskommission och särskilda förlikningsmän, föreslås utmönstrad. Frågan har berörts i den allmänna motiveringen, vartill hänvisas.

54 §

Ändringen innebär att de allmänna skadeståndsreglerna i paragrafen blir tillämpliga parterna emellan också då part bryter mot ett beslut av riksmedlaren, eller av denne utsedd medlare, om uppskov med varslad stridsåtgärd. Skadelidande i en sådan situation är motparten i tvisten, som befinner sig i samma situation som om den stridande parten inte följer varselregeln i 45 § MBL.

60 §

Bestämmelsen motsvarar gällande rätt med det undantaget att det fjärde stycket, 200-kronorsregeln, föreslås inte längre gälla. Härigenom kommer allmänna reglerna om skadestånd i MBL att gälla även för arbetstagare som deltagit i en olovlig stridsåtgärd.

Huvudregeln är bestämmelsen i 54 § MBL om skadestånd med beaktande av regeln om allmänt skadestånd i 55 §.Om en arbetstagare har återgått i arbete efter överläggning enligt 43 § skall normalt inte skadestånd komma ifråga. I övriga fall skall skadestånd i princip utgå, dock med beaktande av den allmänna jämkningsregeln i 60 § första stycket.

För de fall då en olovlig stridsåtgärd varken innehåller försvårande eller förmildrande omständigheter har i den allmänna motiveringen föreslagits en skadeståndsnivå i 1991 års penningvärde på 2 000 kr. Nivån bör med jämna mellanrum justeras med hänsyn till penningvärdets förändring på samma sätt som har skett med allmänna skadestånd enligt LAS.

Ett högre belopp kan komma ifråga i försvårande fall. Ett sådant är då den olovliga stridsåtgärden fortsatt trots att AD i ett interimistiskt beslut har ålagt arbetstagarna att återgå i arbete.

200-kronorsregeln innebär i praktiken att det finns litet utrymme för jämkningsregeln i paragrafens fjärde stycke. I undantagsfall har AD jämkat ett utdömt skadeståndsbelopp på grund av att arbetstagarna deltagit i en stridsåtgärd under mycket kort tid eller på grund av att det har förelegat särskilda omständigheter. Med den föreslagna nya lydelsen av paragrafen kommer jämkning i fortsättningen att ske med stöd av paragrafens första stycke. Härigenom bör utrymmet för jämkning kunna bli något större.

I fråga om stridsåtgärder som t.ex. beror på missförhåll anden på arbetsplatsen bör utrymmet vara betydande för jämkning av skadeståndet. Det gäller dock inte stridsåtgärder som pågått under lång tid eller där det är

uppenbart att arbetstagarnas invändningar om t.ex. missförhållanden på arbetsplatsen saknar fog.

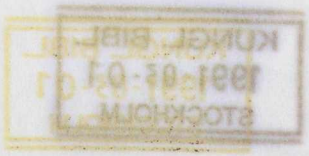
KUNGL. BIBL.
1991-03-01
STOCKHOLM

KUNGL. BIBL.
1991-03-01
STOCKHOLM

Statens offentliga utredningar 1991

Kronologisk förteckning

1. Flykting- och immigrationspolitiken. A.
2. Finansiell tillsyn. Fi.
3. Statens roll vid främjande av export. UD.
4. Miljölagstiftningen i framtiden. M.
5. Miljölagstiftningen i framtiden. Bilagedel. Sekretariatets kartläggning och analys. M.
6. Utvärdering av SBU. Statens Beredning för Utvärdering av medicinsk metodik. S.
7. Sportslig och ekonomisk utveckling inom trav- och galoppsporten. Fi.
8. Beskattning av kraftföretag. Fi
9. Lokala sjukförsäkringsregister. S.
10. Affärstiderna. C.
11. Affärstiderna. Bilagedel. C.
12. Ungdomarna och makten. C.
13. Spelreglerna på arbetsmarknaden. A.



Statens offentliga utredningar 1991

Systematisk förteckning

Utrikesdepartementet

Statens roll vid främjande av export. [3]

Socialdepartementet

Utvärdering av SBU. Statens Beredning för Utvärdering av medicinsk metodik. [6]
Lokala sjukförsäkringsregister [9]

Finansdepartementet

Finansiell tillsyn. [2]
Sportslig och ekonomisk utveckling inom trav- och galoppsporten. [7]
Beskattning av kraftföretag. [8]

Arbetsmarknadsdepartementet

Flykting- och immigrationspolitiken. [1]
Spelreglerna på arbetsmarknaden. [13]

Miljödepartementet

Miljölagstiftningen i framtiden. [4]
Miljölagstiftningen i framtiden. Bilagedel.
Sekretariatets kartläggning och analys. [5]

Civildepartementet

Affärstiderna. [10]
Affärstiderna. Bilagedel. [11]
Ungdomarna och makten.[12]

KUNGL. BIBL.
1991-03-01
STOCKHOLM

KUNGL. BIBL.
1991-05-07
STOCKHOLM

KUNGL. BIBL.
1991-01-01
STOCKHOLM