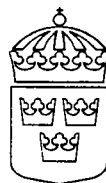


Arbetsmarknadsutskottets betänkande 1989/90:AU24 Allmänt lönestopp



1989/90
AU24

Sammanfattning

Utskottet avstyrker regeringens proposition om ett allmänt lönestopp. Socialdemokraterna i utskottet reserverar sig mot detta ställningstagande.

Propositionen

I proposition 1989/90:95 yrkas

1. att riksdagen antar det i propositionen framlagda förslaget till lag om allmänt lönestopp (bilaga 1),
2. att riksdagen beslutar att förkorta motionstiden till fyra dagar.

Med anledning av lagförslaget har utskottet inhämtat yttrande från lagrådet (bilaga 2).

Motionerna

1989/90:A14 av Ylva Annerstedt (fp) vari yrkas

1. att riksdagen avslår proposition 1989/90:95,

1989/90:A16 av Bengt Westerberg m.fl. (fp) vari yrkas att riksdagen beslutar avslå proposition 1989/90:95 om allmänt lönestopp.

1989/90:A17 av Lars Werner m.fl. (vpk) vari yrkas

1. att riksdagen avslår regeringens förslag till allmänt lönestopp,
2. att riksdagen avslår regeringens förslag till strejkförbud,
3. att riksdagen avslår regeringens förslag till höjda strejkböter,
4. att riksdagen avslår regeringens förslag om straff för utbetalande eller mottagande av högre lön i strid mot §§ 2 och 3 i prop. 1989/90:95,

1989/90:A18 av Carl Bildt m.fl. (m) vari yrkas att riksdagen avslår regeringens förslag till lag om allmänt lönestopp.

1989/90:A20 av Inger Schörling m.fl. (mp) vari yrkas

1. att riksdagen avslår propositionen,

1. att riksdagen beslutar avslå proposition 1989/90:95 om allmänt lönestopp,

1989/90:A22 av Lars Ulander m.fl. (s) vari yrkas

1. att riksdagen beslutar att bestämmelserna i 5 § i förslaget till lag om allmänt lönestopp skall utgå,

2. att riksdagen uppdrar åt regeringen att återkomma till riksdagen med förslag om ett obligatoriskt medlingsförfarande i enlighet med vad som anförs i motionen.

Utskottet

Utskottet behandlar i det följande regeringens proposition 1989/90:95 om allmänt lönestopp och sju motioner som väckts med anledning av propositionen.

Regeringen föreslår i propositionen en temporär lagstiftning om lönestopp. Bakgrunden till den föreslagna lagstiftningen är den på senare tid alltmer okontrollerade kostnads- och löneutvecklingen på den svenska arbetsmarknaden. I lagen föreslås att ett allmänt lönestopp för hela arbetsmarknaden införs. Den rättsliga innebörden av detta är ett förbud att fr. o. m. den 8 februari 1990 utge eller ta emot högre löner och andra ersättningar i anställningsförhållanden för samma eller jämförbara arbetsuppgifter än som utgick dessförinnan. Förbudet skulle gälla för såväl den kollektivavtalsreglerade arbetsmarknaden som för områden där kollektivavtal tillfälligtvis inte gäller eller helt saknas.

I lagen föreslås även att arbetsmarknadens parter bör bli bundna av fredsplikt i fråga om löner och andra ersättningar till arbetstagare. Den som bryter mot bestämmelserna om fredsplikt kan enligt förslaget ådömas skadestånd. Ett högre skadestånd än 5 000 kr. kan dock inte åläggas en arbetstagare. Den som bryter mot bestämmelserna om lönestopp kan ådömas böter. Slutligen föreslås att regeringen och statens pris- och konkurrensverk får medge undantag från lönestoppet om särskilda skäl föranleder det.

Den nya lagstiftningen föreslås träda i kraft omgående och avses gälla till utgången av år 1991.

Moderata samlingspartiet framhåller i motion A18 att det föreslagna lönestoppet innebär en total statlig reglering av alla löner och andra kontanta ersättningar i närmare två år. Förslaget kränker enskilda individers rättigheter och utgör ett mycket allvarligt ingrepp i marknadsekonomi, ett ingrepp som inte har förankring i rättsmedvetandet. På sikt kommer regleringarna inte få någon effekt på löne- och prisutvecklingen medan de däremot ger utrymme för manipulation och myndighetsgodtycke.

Inkomstpolitiska ingripanden kan enligt moderaterna möjligen till en tid dämna upp lönestegringen men den bryter alltid igenom och då ofta som en "löneexplosion". Tanken på en statlig inkomstpolitik måste avvisas. Lösningen måste sökas i en klar arbetsfördelning mellan

den politiska makten och arbetsmarknadens parter. Själva lönebildningen är en uppgift för parterna, som dock måste utgå ifrån att de själva bär ansvaret för konsekvenserna av alltför stora löneökningar — arbetslöshet, konkurser och företagsnedläggelser kan bli följden.

I fråga om kontrollmöjligheten anser moderaterna att statens pris- och konkurrensverk fått sig ålagt en näst intill omöjlig uppgift. Det blir ogörligt att skilja t.ex. mellan "äkta" löneglidning i form av upparbetade ackord och otillåtna uppjusteringar.

När det gäller grundlagsenligheten av konfliktförbudet framförs att det är uppenbart att mycket starka skäl skall föreligga för en lagstiftning som inskränker rätten att vidta stridsåtgärd. De skäl som regeringen anfört är inte tillräckliga enligt moderaterna. Inte heller finns sådana omständigheter som enligt artikel 31 i den europeiska sociala stadgan tillåter begränsningar av strejkrätten.

Avslutningsvis anförs i motionen att förslaget kan förefalla att innehålla en förbättring genom att skadeståndsbeloppen vid olovliga stridsåtgärder kan fastställas till maximalt 5 000 kr. Med hänvisning till vad som anförts i en tidigare motion anser moderaterna dock att denna ändring skall vara permanent.

Moderata samlingspartiet hemställer att riksdagen avslår regeringens förslag till lag om allmänt lönestopp.

Även *folkpartiet* anser i motion A17 att regeringens proposition bör avslås. I motionen anförs att den ekonomiska utvecklingen under en följd av år har kännetecknats av alltför låg tillväxt, alltför höga pris- och kostnadsökningar, otillräckligt sparande samt brist på förnyelse inom den offentliga sektorn. Det hade varit motiverat att strama åt finanspolitiken redan på våren 1988.

De utbudsstimulanser som regeringen mäktat föreslå har varit blygsamma med undantag för skattereformen. Denna kan dock inte lösa alla problem — särskilt som betydande steg tas i motsatt riktning genom förslag om ökad semester och förlängd föräldraledighet.

Folkpartiet konstaterar att regeringen lägger ett oproportionerligt stort ansvar för lönekostnadsutvecklingen på arbetsmarknadens parter. Huvudorsaken till överhettningen på arbetsmarknaden är emellertid den ekonomiska politiken och därför vilar ansvaret tyngst på regeringen enligt folkpartiet.

Regeringens förslag om lönestopp bidrar inte till att lösa några problem. Att införa lönestopp är att angripa symptomen på obalans i stället för att angripa obalanserna i sig själva, anför folkpartiet. Även från principiell synpunkt måste man se allvarligt på förslagen; konflikträtten har stöd såväl i grundlagen som i internationella konventioner. Det konstateras också att lönestoppet kommer att inbjuda till mygel och en oändlig byråkrati.

Slutligen bör regeringen enligt folkpartiet åstadkomma en klarare gränsdragning mellan statsmakternas uppgifter och arbetsmarknadsparternas uppgifter.

Centern framhåller i sin motion A21 att regeringens "tredje väg" är ett misslyckande. Det nu föreslagna lönestoppet är tveksamt ur arbets-

marknads- och arbetsrättssynpunkt liksom ur effektivitetssynpunkt. Lönestoppet kommer bara åt kollektivavtalen och kan kringgås genom t ex kontraktsavtal i kombination med förändrade arbetsuppgifter.

Det är vidare mycket anmärkningsvärt, anser motionärerna, att regeringen förelägger riksdagen förslag om inskränkningar i strejkrätten. Inget annat europeiskt land använder i dag de metoder regeringen föreslår.

Dessutom innebär förslaget att skadestandsreglerna kommer att regleras i en särskild lag vid brott mot fredsplikten trots att motsvarande regler redan finns i medbestämmandelagen. Påföljd vid brott mot lönestoppet skall utdömas av allmän domstol medan skadestånd på grund av brott mot fredspliktsbestämmelserna enligt den föreslagna lagen skall utdömas av arbetsdomstolen. Enligt motionärernas uppfattning bör regeringen återkomma till riksdagen i annat sammanhang med förslag till förändring av fredspliktsbestämmelserna i medbestämmandelagen vad gäller påföljd vid vilda strejker. Mot bakgrund av vad sålunda anförts anser centern att proposition 95 skall avslås.

I *vänsterpartiet kommunisternas* motion A17 begärs att riksdagen avslår regeringens förslag om allmänt lönestopp, strejkförbud, höjda strejkböter samt straff för utbetalande eller mottagande av högre lön i strid mot 2 och 3 §§ enligt propositionens lagförslag. Vpk säger nej till det i regeringens åtgärdsprogram som riktar sin udd mot fackföreningsrörelsens självständighet och lönearbetarnas levnadsvillkor. Förslaget som helhet slår nu hårdast mot de lågavlönade, bland vilka de flesta är kvinnor. Den tredje vägens politik är i en återvändsgränd enligt motionen. Regeringen har undvikit att bekämpa inflationen med åtgärder mot kapitalet; i stället har de arbetandes löneökningar utmålats som inflationens huvudorsak.

Enligt vpk:s analys är det kraftigt växande underskottet i bytesbalansen allvarligt. Ekonomin är för närvarande överhettad, anför vpk. I detta läge är det nödvändigt att bedriva en politik som förstärker industrins och offentliga sektorns möjligheter att rekrytera arbetskraft. Vpk delar däremot inte regeringens uppfattning om att Sverige står inför en akut kostnadskris. Det framlagda åtgärdsprogrammet framstår inte heller som särdeles effektivt eller rättvist. Ett generellt lönestopp slår hårdast mot de lågavlönade och därför avvisar vpk ett allmänt lönestopp. Vidare avvisas bestämt införande av strejkstopp, olagligförklarande av strejker i två år samt höjda strejkböter.

Även i motion A20 från *miljöpartiet de gröna* yrkas avslag på propositionen. Miljöpartiet delar uppfattningen att det finns svåra problem i svensk ekonomi men har en annan uppfattning om orsakerna till problemen och hur de skall lösas. Grundorsaken till nuvarande problem är att det under många år bedrivits en resursslösande ekonomisk politik som uppmuntrat till överkonsumtion och skuldsättning. Regeringens förslag att lösa krisen är felaktiga eftersom de bara inriktar sig på kortsiktiga lösningar. Efter avkylningsperioden kommer resursslöseriet att ta ny fart, om inte ett trendbrott åstadkoms i den ekonomiska politiken.

Om långsiktigt verkande åtgärder beslutas kan miljöpartiet stödja förslaget om ett tidsbegränsat lönestopp under förutsättning att de lägst avlönade inte drabbas. Miljöpartiet avvisar regeringsförslaget att arbetsmarknadens parter skall bli bundna av fredsplikt i fråga om löner och andra ersättningar till arbetstagare eftersom detta innebär ett allvarligt ingrepp i den fria förhandlingsrätten.

I motion A14 av Ylva Annerstedt (fp) föreslås att proposition 95 avslås — bland annat mot den bakgrunden att folkrättsliga experter menar att skälen för det föreslagna strejkförbudet inte är tillräckliga för att godkännas vid en prövning mot Europarådets sociala stadga.

I motion A22 av Lars Ulander m.fl. (s) anförs att det i regeringens lagförslag uttryckligen föreskrivs att fredsplikt skall råda i fråga om löner och andra ersättningar (§ 5). Detta har väckt starka reaktioner på arbetsplatserna och hos de anställdas fackliga organisationer. Motionärerna yrkar därför att bestämmelserna i 5 § skall utgå. I stället bör det införas en bestämmelse om att förhandlingar som kan leda till beslut om dispens i sista hand skall kunna föras under obligatorisk medling. Medlarnas slutbud skall underställas regeringen för dispensprövning. Om regeringen medger dispens måste det finnas en skyldighet för arbetsgivaren att betala ut lön i enlighet med dispensbeslutet. I denna del yrkas att riksdagen uppdrar åt regeringen att återkomma till riksdagen med förslag om ett obligatoriskt medlingsförfarande i enlighet med det anförda.

På utskottets begäran har lagrådet granskat lagförslaget (bilaga 2). I yttrandet framförs att lagrådet naturligen ägnat särskild uppmärksamhet åt frågan om förslagens förenlighet med grundlag och Sveriges internationella förpliktelser. Bestämmelsen i 2 kap. 17 § regeringsformen innebär enligt lagrådet inte något hinder att genomföra den nu föreslagna lagstiftningen. I fråga om de internationella förpliktelserna utmynnar granskningen i slutsatsen att det är mycket möjligt att, särskilt på grund av långvarigheten i det föreslagna konfliktförbudet, kritik kan komma att riktas mot Sverige av organ inom Europarådet och/eller ILO. Enligt lagrådets mening kan dock Sveriges internationella förpliktelser inte anses förhindra att den föreslagna lagen genomförs.

I övrigt har lagrådet förordat vissa justeringar i den föreslagna lagtexten av huvudsakligen juridisk/teknisk natur.

Regeringens förslag om allmänt lönestopp kan inte biträdas av utskottet. Förslaget bör därför avvisas av riksdagen. Den i sammanhanget väckta motionen av Lars Ulander (s) bör också avslås.

Utskottet baserar sitt ställningstagande på följande bedömning.

Den fria förhandlingsrätten är sedan decennier etablerad på den svenska arbetsmarknaden. De fackliga organisationernas rätt att genom förhandlingar med motparten träffa frivilliga överenskommelser om löner och arbetsvillkor är hävdvunnen. Med de ingrepp i förhandlingsrätten som den av regeringen föreslagna regleringen innebär finns risk att allmänheten och parterna väntar sig nya regeringsingripanden även

i framtiden. Har man väl en gång berövat arbetsmarknadens parter deras ansvar är det svårt att senare komma tillbaka och begära ett ansvarsfullt uppträdande.

Det lönestoppet regeringen förespråkar kommer att leda till en dispensgivning som innebär en omfattande byråkratisk hantering när det skall bedömas om överenskomna löneökningar skall godtas eller inte. Som exempel kan här anges handläggningen av det otal dispensärenden som blir en följd av fördelningen av lokala potter för de stora grupper tjänstemän på den privata arbetsmarknaden som har individuella löner.

Lönestoppet kommer att vara mest effektivt när det gäller arbetstagarer som har fasta löner på en inte särskilt hög nivå. Det gäller främst kollektivanställda på den privata sektorn och offentliganställda med vårdande eller rutinbetonade arbetsuppgifter. Högre tjänstemän på den enskilda sektorn får lättare att komma överens med arbetsgivaren om arrangemang som kringgår lönestoppet, och fria yrkesutövare torde över huvud taget inte gå att kontrollera.

Det kan vidare noteras att kriminaliseringen av utbetalning och mottagande av löneökningar som överenskommits i strid med lönestoppet innebär att regeringen frångår den vedertagna principen att den arbetsrättsliga sanktionen för regelöverträdelser är skadestånd och inte straff.

Den modifiering av regeringens förslag som innefattas i motion A22 av Lars Ulander m.fl. (s) går kritiken mot förslaget till mötes i ett avseende. Men lönestoppet förutsätts bestå med de konsekvenser detta får för vissa grupper såsom ovan berörts, och behovet av en omfattande dispensbyråkrati kvarstår. Ingreppet i parternas konflikträtt hävs med motionens förslag men parternas fria förhandlingsrätt kan i stället sättas ur spel med det nya skiljedomsförfarandet. Utskottet är inte berett att på grundval av motionen och i den situation som råder förorda att den svenska avtalsrätten tillförs ett nytt och oprövat instrument av detta slag.

Såsom påpekats i motionerna leder regeringens förslag endast till att man försöker komma åt symptomen utan att samtidigt angripa de bakomliggande orsakerna till obalansen i den svenska ekonomin. I ett senare sammanhang återkommer utskottet till de motioner som berör krav på en översyn av formerna för förhandlingar och avtal.

Hemställan

Utskottet hemställer

att riksdagen med bifall till motionerna 1989/90:A14 yrkande 1, 1989/90:A16, 1989/90:A17 yrkandena 1, 2, 3 och 4, 1989/90:A18, 1989/90:A20 yrkande 1 och 1989/90:A21 yrkande 1 avslår proposition 1989/90:95 och motion 1989/90:A22.

Utskottet hemställer dessutom

att förevarande ärende företas till avgörande efter endast en bordläggning.

På arbetsmarknadsutskottets vägnar

Lars Ulander

Närvarande: Lars Ulander (s), Elver Jonsson (fp), Kjell Nilsson (s), Marianne Stålberg (s), Börje Hörnlund (c), Lahja Exner (s), Anders G. Högmark (m), Gustav Persson (s), Sten Östlund (s), Bo Nilsson (s), Mona Saint Cyr (m), Charlotte Branting (fp), Kersti Johansson (c), Karl-Erik Persson (vpk), Anna Horn af Rantzien (mp), Monica Öhman (s) och Erik Holmkvist (m).

Reservationer

1. Reservation 1

Lars Ulander, Kjell Nilsson, Marianne Stålberg, Lahja Exner, Gustav Persson, Sten Östlund, Bo Nilsson och Monica Öhman (alla s) anser

dels att den del av utskottets yttrande på s. 5 som börjar med "Regeringens förslag" och på s. 6 slutar med "och avtal" bort ha följande lydelse:

Den svenska ekonomin är överhettad. Prisökningarna och den nominella löneökningstakten har varit påtagligt snabbare än i konkurrenländerna under de senaste åren. I vår omvärld har löneökningstakten pressats ned till priset av hög arbetslöshet. Denna metod har avvisats av den svenska regeringen. Den nuvarande utvecklingen med hög inflation, alltmer urholkad konkurrenskraft och stigande underskott i bytesbalansen kan inte accepteras. Detta innebär ett allvarligt hot mot sysselsättningen och äventyrar välfärden.

I finansplanen 1990 framhölls att överhettningen i den svenska ekonomin nu gått så långt samt att pris- och löneökningstakten länge legat så högt att en ytterligare åtstramning av den ekonomiska politiken är nödvändig. Regeringen förklarade sig emellertid beredd att, innan åtgärder vidtogs, tillsammans med arbetsmarknadens parter pröva om det fanns någon väg att genom en kombination av stram ekonomisk politik samt samförstånd och ansvarstagande få ned inflationen utan hög arbetslöshet. Regeringen inbjöd därför arbetsmarknadens parter till överläggningar om lönerna 1990 och 1991 och om möjligheterna att bryta den alltför höga löneökningstakten. När överläggningarna avslutats skulle regeringen ta ställning till i vilken utsträckning den ekonomiska politiken måste skärpas ytterligare i syfte att uppnå balans i den svenska ekonomin.

Överläggningarna har visat att förutsättningar inte föreligger för att snabbt teckna centrala avtal som åstadkommer det nödvändiga trendbrottet i kostnadsutvecklingen. Den ekonomiska politiken måste därför

skärpas. Det bör ske bl.a. genom det åtgärdsprogram som regeringen har redovisat med pris- och hyresstopp, lönestopp, utdelningsstopp samt kommunalt skattestopp. Det är åtgärder som måste genomföras utan dröjsmål.

Det som utskottet nu har att ta ställning till är förslaget om ett tillfälligt lönestopp. Den av regeringen föreslagna lagstiftningen bör genomföras med följande förtydliganden och förändringar.

Lönestoppet under åren 1990 och 1991 är enligt lagförslaget inte absolut. Som självklara undantag anges i propositionen löneökningar som följt av ännu inte slutförda förhandlingar om 1990 års löner och icke fördelade s.k. lokala potter. I propositionen ges ytterligare exempel på undantagsmöjligheter. Till dessa anser utskottet det väsentligt att infoga att man vid dispensprövningen från lönestoppet ser till att det utrymme som kan komma att finnas för löneökningar under år 1991 i första hand tillfaller lågavlönade.

I motion A22 av Lars Ulander m.fl. (s) föreslås att fredsplikten och det särskilda skadeståndet som föreskrivs i lagförslagets 5 § skall utgå och att regeringen får i uppdrag att återkomma till riksdagen med förslag om förstärkt medlingsförfarande. Motionsförslaget stämmer bättre överens med traditionerna på svensk arbetsmarknad. Lagförslaget bör ändras i enlighet härmed. Utskottet anser i likhet med regeringen att lagstiftning av det slag det nu gäller inte bör göras mer ingripande än absolut nödvändigt.

Förslag om ett förstärkt medlingsförfarande bör, såsom föreslås i motionen, utarbetas av regeringen och föreläggas riksdagen.

Vad utskottet anfört om dispensprövningen samt beträffande ett förstärkt medlingsförfarande bör ges regeringen till känna.

Att stridsåtgärder får vidtas utan hinder av lagen bör anges i lagtexten. En regel härom kan lämpligen bilda en ny 5 §.

De ändringar av väsentligen redaktionell art som lagrådet har förordat bör genomföras.

När det gäller regeringens befogenhet att godkänna undantag bör en motsvarande befogenhet införas för riksdagen i fråga om arbetstagare hos riksdagen och dess myndigheter i likhet med de undantag som görs i t.ex. lagen om offentlig anställning.

Utskottet lägger i bilaga 3 fram förslag till lagtext med den av utskottet förordade lydelsen.

De ovan redovisade ställningstagandena innebär att utskottet avvisar de avslagsyrkanden som har framställts i de föreliggande motionerna från m, fp, c, vpk och mp.

dels att utskottets hemställan bort ha följande lydelse:

att riksdagen med anledning av proposition 1989/90:95 och motion 1989/90:A22 samt med avslag på motionerna 1989/90:A14 yrkande 1, 1989/90:A16, 1989/90:A17 yrkandena 1, 2, 3 och 4, 1989/90:A18, 1989/90:A20 yrkande 1 och 1989/90:A21 yrkande 1

dels antar det i bilaga 3 framlagda lagförslaget med som *Reservanternas förslag* betecknade lydelse,

dels godkänner vad utskottet anfört om dispensförfarandet, dels som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört om förslag till förstärkt medlingsförfarande.

2. Reservation 2 (motiveringen)

Anna Horn af Rantzen anser att den del av utskottets yttrande som på s. 5 börjar med "Den fria" och på s. 6 slutar med "och avtal" bort ha följande lydelse:

Den fria förhandlingsrätten är sedan decennier etablerad på den svenska arbetsmarknaden. De fackliga organisationernas rätt att genom förhandlingar med motparten träffa överenskommelser om löner och arbetsvillkor är hävdvunnen. Regeringen har lyckligtvis dragit tillbaka sitt förslag om strejkförbud.

Den modifiering av regeringens förslag som innefattas i motion A22 av Lars Ulander m. fl. (s) går kritiken mot förslaget till mötes i ett avseende. Ingreppet i parternas konflikträtt hävs med motionens förslag, men parternas fria förhandlingsrätt kan starkt begränsas med det nya skiljedomsförfarandet. Utskottet är inte berett att på grundval av denna motion förorda att den svenska avtalsrätten tillförs ett nytt och oprövat instrument av detta slag.

Utskottet delar uppfattningen att det finns svåra problem i svensk ekonomi men har en annan uppfattning om orsakerna till problemen och hur de skall lösas. De kortsiktiga "stoppåtgärder" regeringen föreslår kan bara bli meningsfulla om de sätts in i ett långsiktigt perspektiv av miljöinriktad åtstramning.

Inom ramen för en sådan långsiktig åtstramning hade utskottet kunnat godta ett lönestopp som en tillfälligt nedkylande åtgärd under förutsättning att de lägst avlönade inte drabbades.

Såsom påpekats i motionerna leder regeringens förslag endast till att man försöker komma åt symtomen utan att samtidigt angripa de bakomliggande orsakerna till obalansen i den svenska ekonomin. I ett senare sammanhang återkommer utskottet till de motioner som berör krav på en översyn av formerna för förhandlingar och avtal. Under nuvarande förhållanden anser utskottet att propositionen bör avslås.

Särskilt yttrande

Karl-Erik Persson (vpk) anför:

Vpk har i motion A17 med anledning av proposition 95 yrkat avslag på regeringens förslag till ett allmänt lönestopp som främst drabbar de breda medlemsgrupperna inom LO och TCO. Lönestoppet har sin udd riktad mot de lågavlönade, vilka är åttiotalets förlorare. Åttiotalets vinnare är däremot de högavlönade, kapitalägare och företag.

I vpk:s motion finns förslag till åtgärder mot de högavlönades löneutveckling. Tyvärr har utskottet inte varit berett att diskutera sådana åtgärder.

Vpk ställer sig därför bakom ett avslag på införandet av ett lönestopp enligt regeringens förslag. Förutom att lönestoppet drabbar de lågavlönade är regeringens förslag oacceptabelt när det gäller tvångsmedling och en helt statligt dirigerad lönepolitik. Detsamma gäller frågan om införande av principer på arbetsrättens område som härstammar från "legostadgans" tid, vilket kriminaliserar brott mot lönestoppet.

Förslag till Lag om allmänt lönestopp

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Denna lag innehåller regler om ersättning för arbete till arbetstagarare under tiden den 8 februari 1990 till utgången av år 1991.

Med ersättning för arbete avses i denna lag avlöning, arvode, traktement och annan förmån som utgår i en anställning.

Lönestopp

2 § För tid fr.o.m. den 8 februari 1990 får arbetsgivare inte utge, och arbetstagarare inte ta emot, högre ersättning för samma eller jämförbara arbetsuppgifter än som utgick dessförinnan.

3 § När en arbetstagarare har anställts fr.o.m. den 8 februari 1990, eller när det annars inte går att beräkna vad som var en arbetstagarares normala inkomst vid denna tidpunkt, skall bedömningen i stället göras med ledning av vad som då var de normalt tillämpade löne- och ersättningsbeloppen i jämförbara anställningsförhållanden.

4 § Utan hinder av bestämmelserna i 2 och 3 §§ får till en arbetstagarare utges högre ersättning än som gällde före den 8 februari 1990 om de avtalats redan före denna tidpunkt.

Övrigt

5 § Ett avtal är ogiltigt i den mån det strider mot vad som föreskrivs i 2 och 3 §§.

Fredsplikt skall råda i fråga om löner och andra ersättningar till arbetstagarare. Därvid skall för hela arbetsmarknaden tillämpas 3 kap. 4–6 §§ lagen (1976:600) om offentlig anställning och de bestämmelser i lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet som följer därav. I stället för bestämmelserna i 60 § sista stycket sistnämnda lag skall dock vad som föreskrivs i nästföljande stycke gälla.

Högre skadestånd än femtusen kronor får inte åläggas en arbetstagarare för brott mot den fredsplikt som följer av denna lag.

6 § Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot 2 och 3 §§ döms till böter.

Har flera medverkat till en gärning som avses i första stycket, skall 23 kap. 4 och 5 §§ brottsbalken tillämpas.

7 § Statens pris- och konkurrensverk får om särskilda skäl föranleder det medge undantag från 2 och 3 §§. Ärenden av större vikt skall av verket hänskjutas till regeringen.

8 § Statens pris- och konkurrensverk skall ha tillsyn över tillämpningen av bestämmelserna om lönestopp.

9 § Mål om tillämpningen av 5 § handläggs enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister.

Denna lag träder i kraft dagen efter den dag då lagen enligt uppgift på den utkom från trycket i Svensk författningssamling. Bestämmelsen i 6 § tillämpas inte på ersättning som utgetts för tid före ikraftträdandet.

Lagrådet

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 1990-02-12

Närvarande: justitierådet Staffan Vängby, regeringsrådet Bertil Werner, justitierådet Lars K Beckman.

Enligt protokoll vid riksdagens arbetsmarknadsutskotts sammanträde den 9 februari 1990 har utskottet beslutat inhämta lagrådets yttrande över propositionen 1989/90:95 med förslag till lag om allmänt lönestopp.

Förslaget har inför lagrådet föredragits av hovrättsassessorn Lars Johan Eklund.

Förslaget föranleder följande yttrande av *lagrådet*:

Lagrådet har vid sin granskning av lagförslaget naturligen ägnat särskild uppmärksamhet åt frågan om dess förenlighet med grundlag och Sveriges internationella förpliktelser. Bestämmelsen i 2 kap. 17 § regeringsformen om fackliga friheter har avsiktligt och efter önskemål av bl.a. de fackliga centralorganisationerna getts en mycket begränsad räckvidd (se prop. 1975/76:209 s. 123, KU 1975/76:56 s. 33). Där föreskrivs endast att förening av arbetstagare samt arbetsgivare och förening av arbetsgivare äger rätt att vidta fackliga stridsåtgärder, om annat ej följer av lag eller avtal. Bestämmelsen utgör inte något hinder att genomföra den nu föreslagna lagstiftningen.

Vad angår Sveriges internationella förpliktelser är dessa mer svåröverblickbara. Art. 8 i FN-konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter och art. 6 i den europeiska sociala stadgan innefattar båda ett principiellt krav på erkännande av strejkrätten. Enligt förstnämnda bestämmelse har Sverige förbundit sig att säkerställa rätten att strejka under förutsättning att den utövas i enlighet med svensk lagstiftning. Enligt art. 6 i den europeiska sociala stadgan har Sverige förbundit sig att erkänna arbetstagarnas och arbetsgivarnas rätt att tillgripa kollektiva åtgärder i händelse av intressekonflikter, däri inbegripet strejk, om inte annat följer av förpliktelser enligt gällande kollektivavtal. I förpliktelserna får enligt art. 31 i stadgan göras sådana inskränkningar och begränsningar som är i lag föreskrivna och som är nödvändiga i ett demokratiskt samhälle såsom garanti för annans fri- och rättigheter eller såsom skydd för samhällets intresse, nationell säkerhet, allmän hälsa eller moral.

Frågan kompliceras något av att det kan diskuteras i vad mån gällande konventionsbestämmelser om föreningsfriheten och/eller rätten att bilda och ansluta sig till fackföreningar kan anses inbegripa skydd också för de fackliga föreningarnas rätt att i sin verksamhet använda sig av fackliga stridsåtgärder. Sådana finns i art. 23 i Förenta Nationernas universella förklaring om de mänskliga rättigheterna, art. 22 i FN-konventionen om medborgertliga och politiska rättigheter, art. 11 i europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättig-

heterna och de grundläggande friheterna och i olika ILO-konventioner, främst nr 87 angående föreningsfrihet och skydd för organisationsrätten och nr 98 angående tillämpningen av principerna för organisationsrätten och den kollektiva förhandlingsrätten.

Bestämmelsen i den europeiska människorättskonventionen är naturligtvis av särskilt intresse med hänsyn till den prövning som kan ske i kommissionen och domstolen. Frågan om bestämmelsens tillämplighet på strejkrätten har diskuterats i litteraturen (Hans Danelius, *Mänskliga rättigheter*, 4 uppl., 1989 s. 226). Enligt lagrådets mening finns dock ej grundad anledning till antagande att vid en sådan prövning den föreslagna lagen skulle befinnas stridande mot art. 11 i europeiska människorättskonventionen.

Det är för lagrådet känt att den expertkommitté inom Europarådet som granskar tillämpningen av den europeiska sociala stadgan och ILO:s kommitté för föreningsfriheten behandlat dansk lagstiftning i mars 1985 om en tvåårig förlängning av kollektiva löneavtal. Därvid framhöll bl.a. Europarådskommittén, som grundade sin bedömning på art. 6 och 31 i den europeiska sociala stadgan, att tiden för begränsningar i rätten till kollektiva åtgärder måste göras så kort som möjligt och under alla omständigheter inte fick överstiga vad som behövdes för en återgång till normala förhållanden. ILO-kommittén underströk att ingripanden genom lagstiftning i kollektiva förhandlingar borde ske bara "in cases of emergency and for brief periods of time".

Av sin genomgång drar lagrådet den slutsatsen att det är mycket möjligt att, särskilt på grund av långvarigheten i det föreslagna konfliktförbudet, kritik kan komma att riktas mot Sverige av organ inom Europarådet och/eller ILO. Enligt lagrådets mening kan dock Sveriges internationella förpliktelser inte anses förhindra att den föreslagna lagen genomförs.

Lagrådet förordar att rubrikerna närmast före 2 och 5 §§ får utgå.

2 och 3 §§

I det remitterade förslaget innehåller 2 § den grundläggande regeln om förbud mot högre ersättning för arbete än som utgick före den 8 februari 1990 medan i 3 § behandlas fall där arbetstagarens lön före den 8 februari 1990 inte kan tjäna som utgångspunkt för lönestoppet. Enligt motiven avser 3 § dels nyanställningar, dels olika fall där en arbetstagares anställnings- eller arbetsförhållanden ändras. Enligt lagrådets mening skulle innebörden av 3 § komma till ett tydligare uttryck om paragrafen gavs följande lydelse:

"När en arbetstagare anställs efter den 7 februari 1990 får arbetsgivaren inte utge och arbetstagaren inte ta emot ersättning som är högre än vad som den 7 februari 1990 normalt tillämpades i jämförbara anställningsförhållanden.

Vad nu sagts gäller även när en arbetstagare efter den 7 februari 1990 får arbetsuppgifter som inte är jämförbara med dem han tidigare hade."

Godtas lagrådets förslag till ändring av 3 § bör även tidsangivelsen i 2 § — "fr.o.m. den 8 februari 1990" — ändras så att paragrafen får följande lydelse:

"För tid efter den 7 februari 1990 får arbetsgivare inte utge och arbetstagare inte ta emot högre ersättning för samma eller jämförbara arbetsuppgifter än som utgick dessförinnan."

4 §

I paragrafen torde i stället för uttrycket "om de avtalats" böra användas orden "om ersättningen avtalats".

5 §

I paragrafens andra stycke föreskrivs att fredsplikt skall råda i fråga om löner och andra ersättningar till arbetstagare. Därvid skall för hela arbetsmarknaden tillämpas 3 kap. 4—6 §§ lagen (1976:600) om offentlig anställning och de bestämmelser i lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet som följer därav; dock att en särskild reglering föreslås i fråga om det skadestånd som skall kunna åläggas arbetstagare som bryter mot fredsplikten. Med hänsyn till att den föreslagna lagen enligt 1 § första stycket skall tillämpas i fråga om ersättning för arbete till arbetstagare varmed enligt 1 § andra stycket skall förstås avlöning, arvode, traktamente och annan förmån som utgår i en anställning förordar lagrådet att orden "löner och andra ersättningar" byts ut mot orden "ersättning för arbete". Vidare kan ifrågasättas om det inte också behövs en bestämmelse som reglerar fredsplikten under tid då prövning sker av frågan om viss stridsåtgärd är tillåten (jfr 3 kap. 2 § lagen om offentlig anställning). Med hänsyn till arbetsdomstolens praxis, enligt vilken interimistiskt förordnande om förbud mot stridsåtgärder kan meddelas i sådana fall, synes någon särskild bestämmelse inte nödvändig.

6 §

Lagrådet förordar att *första stycket* ges lydelsen:

"Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot 2 eller 3 § döms till böter."

I *andra stycket* föreskrivs att medverkansreglerna i 23 kap. brottsbalken skall tillämpas. Lagrådet anmärker att bestämmelsen kan tänkas leda till att inte bara utbetalningen av lön utan även ett ingående av avtal som föranleder att utbetalningen kommer till stånd blir straffbart. Det sagda skulle i så fall kunna gälla även ingående av kollektivavtal.

Att hos en arbetsgivare, som är en juridisk person, finna den som bör göras ansvarig för en överträdelse är ofta förenat med svårigheter. Lönestoppet skulle bli betydligt mer effektivt om sanktionen kunde riktas mot företaget som sådant. Såsom institutet företagsbot är utformat och tillämpas torde dock ett individuellt straffansvar vara erforderligt.

Övergångsbestämmelserna

1989/90:AU24

Bilaga 2

Den som före lagens ikraftträdande betalar ut ersättning får inte straffas, även om ersättningen skulle avse tiden efter ikraftträdandet; det skulle nämligen strida mot förbudet mot retroaktiv tillämpning av strafflag. För att tydligare ange detta bör den föreslagna övergångsbestämmelsen ges följande lydelse:

"Bestämmelsen i 6 § tillämpas inte på ersättning som utgetts före ikraftträdandet eller som utgetts därefter men avser tid före ikraftträdandet."

Den föreslagna regleringen innebär att ett avtal som ingåtts efter den 7 februari 1990 men före lagens ikraftträdande kan bli retroaktivt ogiltigt. Ehuru sådan retroaktiv ogiltighet alltid är ägnad att väcka betänkligheter torde den angivna effekten få godtas med hänsyn till den korta tid det är fråga om och den uppmärksamhet som redan förslaget till lagstiftning rönt.

Regeringens förslag till lag om allmänt lönestopp med ändringar föreslagna av de socialdemokratiska reservanterna

Förslag till Lag om allmänt lönestopp

Härigenom föreskrivs följande.

Regeringens förslag

Reservanternas förslag

1 §

Denna lag innehåller regler om ersättning för arbete till arbetstagare under tiden den 8 februari 1990 till utgången av år 1991.

Med ersättning för arbete avses i denna lag avlöning, arvode, traktement och annan förmån som utgår i en anställning.

Lönestopp

2 §

För tid *fr.o.m.* den 8 februari 1990 får arbetsgivare inte utge, och arbetstagare inte ta emot högre ersättning för samma eller jämförbara arbetsuppgifter än som utgick dessförinnan.

För tid *efter* den 7 februari 1990 får arbetsgivare inte utge och arbetstagare inte ta emot högre ersättning för samma eller jämförbara arbetsuppgifter än som utgick dessförinnan.

3 §

När en arbetstagare *har anställts fr.o.m.* den 8 februari 1990, eller när det annars inte går att beräkna vad som var en arbetstagares normala inkomst vid denna tidpunkt, skall bedömningen i stället göras med ledning av vad som då var de normalt tillämpade löne- och ersättningsbeloppen i jämförbara anställningsförhållanden.

När en arbetstagare *anställs efter* den 7 februari 1990 får arbetsgivaren inte utge och arbetstagaren inte ta emot ersättning som är högre än vad som den 7 februari 1990 normalt tillämpades i jämförbara anställningsförhållanden.

Vad nu sagts gäller även när en arbetstagare efter den 7 februari 1990 får arbetsuppgifter som inte är jämförbara med dem han tidigare hade.

Regeringens förslag

Reservanternas förslag

4 §

Utan hinder av bestämmelserna i 2 och 3 §§ får till en arbetstagarare utges högre ersättning än som gällde före den 8 februari 1990 om *de* avtalats redan före denna tidpunkt.

Utan hinder av bestämmelserna i 2 och 3 §§ får till en arbetstagarare utges högre ersättning än som gällde före den 8 februari 1990 om *ersättningen* avtalats redan före denna tidpunkt.

Övrigt

5 §

Ett avtal är ogiltigt i den mån det strider mot vad som föreskrivs i 2 och 3 §§.

Stridsåtgärder får vidtagas utan hinder av denna lag.

Fredsplikt skall råda i fråga om löner och andra ersättningar till arbetstagarare. Därvid skall för hela arbetsmarknaden tillämpas 3 kap. 4–6 §§ lagen (1976:600) om offentlig anställning och de bestämmelser i lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet som följer därav. I stället för bestämmelserna i 60 § sista stycket sistnämnda lag skall dock vad som föreskrivs i nästföljande stycke gälla.

Högre skadestånd än femusen kronor får inte åläggas en arbetstagarare för brott mot den fredsplikt som följer av denna lag.

6 §

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot 2 och 3 §§ döms till böter.

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot 2 eller 3 §§ döms till böter.

Har flera medverkat till en gärning som avses i första stycket, skall 23 kap. 4 och 5 §§ brottsbalken tillämpas.

7 §

Statens pris- och konkurrensverk får om särskilda skäl föranleder det medge undantag från 2 och 3 §§. Ärenden av större vikt skall av verket hänskjutas till regeringen.

Befogenhet som enligt första stycket tillkommer regeringen utövas i fråga om arbetstagarare hos riksdagen eller dess myndigheter av riksdagen eller myndighet som riksdagen bestämmer.

8 §

Statens pris- och konkurrensverk skall ha tillsyn över tillämpningen av bestämmelserna om lönestopp.

*Regeringens förslag**Reservanternas förslag*

9 §

*Mål om tillämpningen av 5 §
handläggs enligt lagen (1974:371)
om rättegången i arbetstvister.*

Denna lag träder i kraft dagen efter den dag då lagen enligt uppgift på den utkom från trycket i Svensk författningssamling. Bestämmelsen i 6 § tillämpas inte på ersättning som utgetts *för tid* före ikraftträdandet.

Denna lag träder i kraft dagen efter den dag då lagen enligt uppgift på den utkom från trycket i Svensk författningssamling. Bestämmelsen i 6 § tillämpas inte på ersättning som utgetts *före* ikraftträdandet *eller som utgetts därefter men avser tid före ikraftträdandet.*