



# Regeringens proposition

1989/90:95

om allmänt lönestopp

Prop.  
1989/90:95

---

Regeringen föreslår riksdagen att anta det förslag som har tagits upp i bifogade utdrag ur regeringsprotokollet den 8 februari 1990.

På regeringens vägnar

*Ingvar Carlsson*

*Mona Sahlin*

## Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås en temporär lagstiftning om lönestopp. Bakgrunden till den föreslagna lagstiftningen är den på senare tid alltmer okontrollerade kostnads- och löneutvecklingen på den svenska arbetsmarknaden. Genom lagen införs ett allmänt lönestopp för hela arbetsmarknaden. 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 gäller 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 ådömas skadestånd. Ett högre skadestånd än 5 000 kronor 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.

## Förslag till

### Lag om allmänt lönestopp

Härigenom föreskrivs följande.

**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, traktamente 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.

**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.

**4 §** Utan hinder av bestämmelserna i 2 och 3 §§ får till en arbetstagare 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 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. 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 arbetstagare 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.

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.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 8 februari 1990

Närvarande: statsministern Carlsson, ordförande, och statsråden Feldt, S. Andersson, Göransson, Dahl, R. Carlsson, Hellström, Johansson, Lindqvist, G. Andersson, Lönnqvist, Thalén, Engström, Freivalds, Wallström, Löw, Persson, Molin, Sahlin

Föredragande: statsrådet Sahlin

---

## Proposition om lönestopp

### 1 Bakgrund

Under 1989 var resursutnyttjandet högt i den svenska ekonomin. I många sektorer och regioner rådde avsevärda överhettningstendenser och pris- och kostnadsökningarna var väsentligt högre än i omvärlden. Tillväxten var låg. Ökningen av bruttonationalprodukten stannade vid knappt 2% trots att antalet arbetade timmar ökade med ca 1 1/2%. Sparandet var lågt och bytesbalansen uppvisade stigande underskott.

Den ekonomiska utvecklingen i Sverige har försämrats påtagligt den senaste tiden. Industrikonjunkturen har försvagats. Exportutvecklingen har dämpats samtidigt som den inhemska efterfrågan har uppvisat en stark utveckling med en fortsatt kraftig importutveckling som följd. Om inga åtgärder vidtas torde bytesbalansen komma att uppvisa ännu större underskott under 1990 och 1991 än vad som angavs i finansplanen 1990. Lönekostnaderna och hemmamarknadspriserna har fortsatt att öka i snabb takt. Konflikter har förekommit på arbetsmarknaden.

I finansplanen 1990 fastslogs att inflationen nu är det centrala stabiliseringspolitiska problemet. Inflationen urholkar företagets konkurrenskraft, den leder till orättvisor och innebär ett hot mot det viktigaste målet för den ekonomiska politiken, nämligen den fulla sysselsättningen. I finansplanen framhölls vidare att för att motverka alltför snabba pris- och löneökningar måste den ekonomiska politiken ha en fortsatt restriktiv inriktning. Vikten av att samtidigt stimulera utbudet av produktiva resurser i ekonomin framhölls också. Vid sidan av den reformering av skattesystemet som nu inletts föreslogs en rad åtgärder i detta syfte.

Den svenska löneökningstakten har varit påtagligt snabbare än i konkurrentländerna under de senaste åren. Denna utveckling är inte förenlig med samhällsekonomisk balans. I vår omvärld har löneökningstakten pressats ned till priset av hög arbetslöshet. Denna metod har avvisats av den svenska regeringen. Den nuvarande trenden med hög inflation, alltmer urholkad konkurrenskraft och stigande underskott i bytesbalansen kan emellertid inte längre accepteras. Den innebär ett hot mot sysselsättningen och äventyrar välfärden.

I finansplanen 1990 framhölls vidare 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 motiverad. 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.

Efter det att överläggningarna nu har avslutats kan regeringen konstatera att förutsättningar inte föreligger för att snabbt teckna centrala avtal som åstadkommer det nödvändiga trendbrottet i kostnadsutvecklingen. Den ekonomiska politiken bör därför skärpas. Som ett led i en sådan skärpning bör ett lönestopp införas.

## 2 Allmän motivering

**Mitt förslag:** På grund av det överhettade läget på arbetsmarknaden föreslås en lag om lönestopp som temporärt "fryser" för närvarande utgående löner och andra ersättningar. Vidare föreslås att fredsplikt skall gälla i fråga om löner och andra anställningsförmåner till arbetstagare. Den som bryter mot bestämmelserna om fredsplikt kan åläggas skadestånd, dock högst 5000 kronor för enskild arbetstagare. Den som bryter mot lönestoppet kan ådömas böter. Regeringen och statens pris- och konkurrensverk föreslås få möjlighet att medge undantag från det föreslagna lönestoppet.

**Skälen för mitt förslag:** Den svenska arbetsmarknadslagstiftningen bygger på att parterna på arbetsmarknaden i första hand själva skall reglera sina förhållanden genom frivilliga överenskommelser. Inte minst gäller detta frågor om lön och andra anställningsförmåner. I stort sett råder enighet om att denna ordning har varit till gagn för det svenska samhället och bidragit till att hos parterna på arbetsmarknaden skapa en samförståndsvilja och en känsla av ömsesidigt ansvar för samhällsekonomin. I speciella situationer har statsmakterna dock ansett det nödvändigt att ingripa med lagstiftning för att skydda vitala samhällsintressen (jfr t. ex. prop. 1971:50 och InU 1975/76:45 s. 59). Det läge som nu uppkommit på arbetsmarknaden gör att regering och riksdag inte längre kan stå överkamma. Tidpunkten har kommit då lagstiftningsåtgärder måste vidtas för att hindra ytterligare skadeverkningar. En utgångspunkt måste därvid vara att lagstiftningen inte bör göras mera ingripande än som är absolut nödvändigt. Tanken är självfallet att så snart det är möjligt återgå till den

situation då parterna själva tar det fulla ansvaret för förhållandena på arbetsmarknaden.

När det därför gäller att genom lagstiftning åstadkomma ett temporärt lönestopp bör lösningar sökas som i minsta möjliga mån griper in i de lönesystem som tillämpas på arbetsmarknaden.

Ett lönestopp bör gälla alla delar av arbetsmarknaden oavsett om kollektivavtal gäller eller tillfälligtvis inte gäller eller helt saknas. Lönestoppet innebär i princip att arbetsgivare inte får utge och arbetstagare inte ta emot högre ersättning än vad som utgick före den 8 februari 1990.

Även om kollektivavtalen utgör den alldeles övervägande utgångspunkten för att bestämma löner och andra anställningsförmåner, finns det områden där sådana avtal saknas. Det finns också enskilda arbetsplatser där någon eller flertalet av de anställda får sina lönevillkor bestämda genom enskilda anställningsavtal eller på annat sätt. För att ett lönestopp skall bli effektivt och bäras solidariskt av löntagarna fordras därför att lagstiftning också innehåller regler för de fall där lönen inte har bestämts genom kollektivavtal.

I situationer 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 får bedömningen istället göras med ledning av vad som då var de normalt tillämpade löne- och ersättningsbeloppen i jämförbara anställningsförhållanden.

Lönestoppet bör således vara konstruerat så att det hindrar en icke önskvärd löneutveckling.

I systemet med lönestopp ligger också att arbetsmarknadens parter bör bli bundna av fredsplikt. Redan av lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet följer att arbetsgivare och arbetstagare som är bundna av kollektivavtal inte får vidta stridsåtgärder som strider mot bestämmelse om fredsplikt i kollektivavtal eller att åstadkomma ändring i avtalet. Härutöver bör emellertid med hänsyn till sektorer på arbetsmarknaden där kollektivavtalslöst tillstånd, tillfälligt eller stadigvarande råder, föreskrivas en allmän regel om förbud att vidta stridsåtgärder i de delar de strider mot lagreglerna om frysning av utgående löner och ersättningar. Den utvidgade fredsplikten kan lämpligen sanktioneras genom skadestånd på i huvudsak samma sätt som har skett på den offentliga sektorn. För att garantera lagens efterlevnad bör dock föreskrivas en möjlighet att utdöma ett väsentligt högre skadestånd för arbetstagare än enligt den s. k. 200-kronorsregeln.

En lagstiftning om allmänt lönestopp bör dock inte förhindra att förhandlingar förs och kollektivavtal träffas på andra ämnesområden än dem som omfattas av de traditionella löneavtalen t. ex. beträffande medbestämmande eller jämställdhet i arbetslivet, även om de skulle innebära vissa ekonomiska åtaganden av arbetsgivaren.

Jag vill även i detta sammanhang beröra den komplikationen att det på vissa avtalsområden före den 8 februari 1990 ännu inte hunnit träffas något avtal om 1990 års löner. Givetvis får det inte inträffa att det inom vissa avtalsområden inte blir möjligt att justera lönerna enbart därför att avtalsrörelsen dragit ut på tiden. Ett allmänt lönestopp kommer också att

omfatta sådana löntagargrupper som vid tidpunkten för lönestoppet ännu inte hunnit träffa avtal om fördelning av s.k. lokala potter. Av denna anledning bör det finnas en möjlighet för regeringen och statens pris- och konkurrensverk att för sådana särskilda fall medge undantag från lönestoppet.

När det gäller sanktioner för den som bryter mot lagens regler om lönestopp föreslås böter.

Enligt min mening är det från samhällsekonomiska utgångspunkter av avgörande betydelse att den nu föreslagna lagstiftningen träder i kraft snarast möjligt. Jag kommer därför att i det följande föreslå riksdagen att besluta om en förkortad motionstid.

### 3 Upprättat lagförslag

I enlighet med vad jag nu har anfört har inom arbetsmarknadsdepartementet upprättats förslag till lag om allmänt lönestopp.

Förslaget har upprättats efter samråd med cheferna för finans- och civildepartementen.

### 4 Specialmotivering

#### 1 §

I denna paragraf bestäms lagens tillämpningsområde. Vidare anges att lagen är avsedd att gälla till utgången av år 1991. Med uttrycket ersättning för arbete syftas på allt som enligt det tillämpade synsättet på arbetsmarknaden är att räkna hit, vare sig det är fråga om löner eller andra anställningsvillkor som utgår enligt bestämmelser i kollektivavtal eller enligt enskilda anställningsavtal. Lagen är tillämplig på anställningsförhållanden i gängse civilrättslig mening.

#### 2 §

I denna paragraf anges att det inte är tillåtet för en arbetsgivare att utge högre löner eller andra ersättningar än de som tillämpades före den 8 februari 1990. Det anges också att det är förbjudet för en arbetstagare att ta emot högre ersättning än som då utgick. Lönen under tiden för lönestoppet skall vara densamma som utgick under den angivna perioden. Inga löne- eller ersättningsbelopp får under tiden för lönestoppet höjas utöver vad som gällde vid den angivna tidpunkten. Detta gäller när ersättningen avser samma eller jämförbara arbetsuppgifter. Inte heller får nya ersättningar betalas ut som i realiteten utgör en löneförhöjning. En arbetstagare som får sina arbetsuppgifter förändrade och därför kommer att omfattas av andra lönebestämmelser berörs däremot inte av lönestoppet. Det gör inte heller den arbetstagare som byter till ett helt annat arbete. En arbetstagare som t. ex. till följd av studier höjt sin kompetens och därmed blir uppflyttad till

högre lön omfattas inte heller av lönestoppet. Den som exempelvis övergår från arbete på deltid till heltid eller på annat sätt ökar sin arbetsinsats skall självklart kunna erhålla den högre lön som motiveras av den ökade arbetsinsatsen.

### 3 §

I denna paragraf behandlas de fall där det inte går att bestämma vad som var arbetstagarens lön. Hit hör nyanställningar i såväl nya som redan befintliga verksamheter under tiden för lönestoppet. Vidare hör hit alla olika fall där arbetstagaren visserligen var anställd före den 8 februari 1990 men då inte uppbar någon lön eller hade lägre lön än normalt. Det kan t.ex. röra sig om fall av tjänstledighet eller sjukledighet, ledighet för studier etc. I många sådana fall gäller att arbetstagaren har en viss lön bestämd i avtal, t.ex. månadslön, men att den lönen inte utgår under ledighetsperioden. Om arbetstagarens ledighet upphör och denne återgår i arbete är det den sålunda avtalade lönen som skall bibehållas under tiden för lönestoppet. I andra fall måste i stället en jämförelse göras med det normala löneläget i jämförbara anställningsförhållanden. I regel kan man då falla tillbaka på bestämmelserna i det kollektivavtal som tillämpas på arbetsplatsen, vare sig det formellt gäller där eller det ändå tillämpas vid lönesättningen. När den möjligheten inte finns har arbetsgivaren att göra en allmän jämförelse med närmast jämförbara anställningsförhållanden.

### 4 §

I denna paragraf anges att redan avtalade höjningar som skall börja tillämpas under tiden för lönestoppet får betalas ut utan hinder av det generella förbudet mot lönehöjningar. Vad som avses är sådana höjningar som avtalats före den 8 februari 1990 men som av olika skäl enligt avtalet skall börja tillämpas först senare. Om det t.ex. av ett före denna tidpunkt träffat kollektivavtal eller enskilt anställningsavtal framgår att en arbetstagarers lön skall höjas med ett visst belopp den 1 juli 1990 omfattas denna höjning inte av lönestoppet enligt denna lag.

### 5 §

I första stycket regleras frågan om giltighet av avtal som träffats i strid mot denna lag. Så länge lönestoppet gäller kan avtal inte träffas med giltig verkan om högre löner eller andra ersättningar än som följer av reglerna i 2 och 3 §§. Avtal som strider mot lönestoppsreglerna blir i den eller de delarna ogiltiga under förutsättning att dispens inte medges enligt vad som föreskrivs i 7 §. Om även andra delar än de direkta lönebestämmelserna i sådana avtal kommer att drabbas av ogiltighet får avgöras med tillämpning av vanliga avtalstolkningsregler. Tvister om ogiltighetsverkan är att betrakta som arbetstvister i den mening som åsyftas i lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister.

I andra stycket regleras den fredsplikt som skall gälla i frågor om löner



och andra ersättningar. Såväl lockout och strejk som andra kollektiva stridsåtgärder är otillåtna under denna tid. Det blir inte heller tillåtet att under lönestoppet vidta stridsåtgärder med avseende på löneavtal som skall träda i kraft när stoppet har upphört. Bestämmelsen innebär också att fredsplikt gäller även för den del av arbetsmarknaden som står utanför kollektivavtalsförhållanden. Av bestämmelsen följer alltså att vid lagens ikraftträdande pågående konflikter blir olovliga. Den närmare innebörden av att det råder fredsplikt följer av den anknytning som gjorts till vissa av bestämmelserna om arbetskonflikter och skadestånd i 3 kap. lagen (1976:600) om offentlig anställning (LOA). Anknytningen har gjorts eftersom dessa bestämmelser utgör den enda allmänna lagstiftning som för närvarande finns om vissa begränsningar av rätten att vidta stridsåtgärder utanför kollektivavtalsförhållanden. I de här avsedda paragraferna i 3 kap. LOA utvecklas det ansvar för fredsplikten som åvilar enskilda och arbetsmarknadsorganisationer, och de rättsliga påföljder i form av skadeståndsansvar som är knutna till fredspliktsreglerna. Reglerna i LOA är utformade i mycket nära anknytning till reglerna om fredsplikt och om skadeståndspåföljder i 41–43, 54, 55, 60 och 61 §§ lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet (MBL). Detta innebär att även dessa regler får betydelse vid tillämpningen av fredspliktsregeln i lagen om lönestopp. Detta innebär att på vanligt sätt skadestånd kan komma i fråga för den som deltar i en olovlig stridsåtgärd. Även tvister om fredsplikt enligt denna lag är att betrakta som arbetstvister.

För att upprätthålla respekten för lagens regler har det ansetts erforderligt att frånga den regel i 60 § medbestämmandelagen som begränsar skadeståndsskyldigheten till tvåhundra kronor för arbetstagare som deltar i olovlig stridsåtgärd. I stället har skadeståndsskyldigheten maximerats till femtusen kronor. Härigenom blir det möjligt att utdöma väsentligt högre skadestånd för arbetstagares fredspliktsbrott enligt denna lag än enligt motsvarande regel i MBL. Avsikten med detta är också att ge domstolen en större möjlighet att ta hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet.

## 6 §

I denna paragraf finns en bestämmelse om påföljd för den som bryter mot lagens bestämmelser genom att betala ut eller ta emot högre lön eller annan ersättning än som tillåts. Påföljden är böter. Frågor om utdömande av sådana böter prövas av allmän domstol.

## 7 §

I denna paragraf finns bestämmelser som ger regeringen och statens pris- och konkurrensverk rätt att om särskilda skäl föreligger medge undantag från lönestoppet. Sådana undantag är främst avsedda för centrala kollektivavtal. Undantag bör vidare kunna komma i fråga i fall där lönestoppet kan medföra att väsentliga verksamheter inte kan upprätthållas. Särskild hänsyn skall därvid tas till för hela samhället viktiga funktioner. Undantag kan också komma i fråga för att hindra att orimliga skillnader uppstår på

arbetsmarknaden, t. ex. på grund av avtalsperiodernas olika längd. Så kan på områden av arbetsmarknaden där kollektivavtal för 1990 ännu inte har träffats före den 8 februari 1990 undantag enligt denna bestämmelse komma att medges när parterna har nått fram till en överenskommelse. Under lönestoppet får alltså förhandlingar under fredsplikt föras med sikte på avtal om löneförhöjningar. Sådana avtal blir dock giltiga och får tillämpas först sedan undantag medgetts enligt denna paragraf. Undantag av detta slag får anses vara av sådan vikt att ärendet enligt bestämmelsen skall hänskjutas till regeringen.

## 8 §

I denna paragraf anges att tillämpningen av bestämmelserna om lönestopp skall stå under tillsyn av statens pris- och konkurrensverk.

## 9 §

I denna paragraf klargörs att mål om tillämpningen av 5 § i lagen skall prövas i den för arbetstvister föreskrivna ordningen.

## 5 Lagrådets hörande

Ur samhällelig synpunkt är det av stor vikt att den föreslagna lagen kan träda i kraft omgående. Med hänsyn till lagstiftningsärendets brådskande natur anser jag därför att lagrådets hörande kan underlåtas.

## 6 Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att

1. regeringen föreslår riksdagen att anta förslaget till lag om allmänt lönestopp,
2. regeringen föreslår riksdagen att besluta förkorta motionstiden till fyra dagar.

## 7 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition föreslå riksdagen att anta de förslag som föredraganden har lagt fram.

	Sid.
Propositionen .....	1
Propositionens huvudsakliga innehåll .....	1
Propositionens lagförslag .....	2
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 8 februari 1990 .	4
1 Bakgrund .....	4
2 Allmän motivering .....	5
3 Upprättat lagförslag .....	7
4 Specialmotivering .....	7
5 Lagrådets hörande .....	10
6 Hemställan .....	10
7 Beslut .....	10

