

Regeringens proposition

1981/82: 179

om administrativ beredskap på arbetsrättens område, m. m.;

beslutad den 25 mars 1982.

Regeringen förlägger riksdagen vad som har upptagits i bifogade utdrag av regeringsprotokoll för den åtgärd och det ändamål som framgår av föredragandens hemställan.

På regeringens vägnar

THORBJÖRN FÄLLDIN

INGEMAR ELIASSON

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen 1981/82:102 om säkerhets- och försvarspolitiken samt totalförsvarets fortsatta utveckling berörs bl.a. behovet av att följa upp 1970-talets arbetsrättslagstiftning från beredskapssynpunkt.

I den föreliggande propositionen behandlas inriktningen av detta arbete liksom ansvarsfördelningen mellan statsmakterna, totalförsvarsmyndigheterna och arbetsmarknadens parter. Det föreslås bl.a. att nu gällande lagstiftning om skyldighet för näringsidkare m. fl. att biträda vid planläggningen av rikets ekonomiska försvarsberedskap ändras så att även arbetsmarknadsparternas medverkan i totalförsvarsplaneringen läggs fast genom bestämmelser i lag.

De nya lagreglerna föreslås träda i kraft den 1 juli 1982.

Förslag till

Lag om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m. fl. att delta i totalförsvarsplaneringen

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Ägare eller innehavare av industriella anläggningar, andra näringsidkare, myndigheter samt arbetsgivarorganisationer och arbetstagarorganisationer som avses i 6 § lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet, är skyldiga att på begäran av den myndighet som regeringen förordnar (totalförsvarsmyndighet), delta i totalförsvarsplaneringen enligt bestämmelserna i denna lag.

Lagen gäller inte statliga myndigheter och inte heller den som i stället omfattas av särskilda föreskrifter för totalförsvaret.

2 § Ägare eller innehavare av industriella anläggningar och andra näringsidkare samt myndigheter skall lämna de upplysningar om personal, lokaler, maskiner och annan utrustning, produktion, förbrukning av energi, råvaror och andra förnödenheter, lagerhållning, inköp, leveranser och annat dylikt som totalförsvarsmyndigheterna behöver för sitt planeringsarbete samt, om det behövs, i övrigt medverka vid planeringen av de egna uppgifterna inom totalförsvaret.

Den som på grund av bestämmelserna i första stycket har fått utföra arbete som har medfört betydande kostnader, kan få ersättning för detta av allmänna medel. Kan överenskommelse om ersättningen inte träffas med den myndighet som har begärt arbetet, skall frågan hänskjutas till avgörande av skiljemän enligt lagen (1929:145) om skiljemän. Skiljemännen avgör om ersättning skall utgå och bestämmer i så fall ersättningens storlek.

3 § Arbetsgivarorganisationer och arbetstagarorganisationer är skyldiga att

1. överlägga med totalförsvarsmyndigheterna om organisationernas uppgifter inom eller i anslutning till totalförsvaret på central, regional och lokal nivå,

2. medverka vid övningar inom totalförsvaret,

3. lämna upplysningar eller annat biträde som totalförsvarsmyndigheterna behöver för sitt planeringsarbete.

4 § Arbetsgivare samt arbetsgivarorganisationer och arbetstagarorganisationer som i fredstid är eller brukar vara parter i kollektivavtalsförhandlingar, är skyldiga att överlägga med sina motparter om kollektivavtal för krissituationer som omfattas av totalförsvarsplaneringen.

5 § Totalförsvarsmyndigheterna får meddela de förelägganden som behövs för efterlevnaden av 2 §. I beslut om föreläggande kan vite sättas ut.

Beslut om föreläggande får överklagas till regeringen.

6 § Till böter eller fängelse i högst ett år döms den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet har lämnat oriktiga uppgifter om förhållanden av vikt, när en totalförsvarsmyndighet har begärt upplysningar enligt 2 §.

7 § Den som på grund av bestämmelser i denna lag har fått kännedom om enskilda affärs- eller driftförhållanden eller förhållande av betydelse för totalförsvaret eller eljest för rikets säkerhet får inte obehörigen röja eller utnyttja vad han eller hon har erfarit.

I det allmänna verksamheten tillämpas i stället bestämmelserna i sekretesslagen (1980:100).

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1982, då lagen (1948:390) om skyldighet för näringsidkare m.fl. att biträda vid planläggningen av rikets ekonomiska försvarsberedskap skall upphöra att gälla.

Utdrag
ARBETSMARKNADSDEPARTEMENTET PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1982-03-25

Närvarande: statsministern Fälldin, ordförande, och statsråden Wikström, Friggebo, Dahlgren, Åsling, Söder, Johansson, Wirtén, Andersson, Boo, Petri, Eliasson, Gustafsson, Elmstedt, Ahrland, Molin

Föredragande: statsrådet Eliasson

Proposition om administrativ beredskap på arbetsrättens område, m. m.

1 Inledning

Den arbetsrättsliga lagstiftningen tar sikte på normala fredsförhållanden och innehåller endast undantagsvis bestämmelser som avser beredskap och krig. De omfattande reformerna under 1970-talet på arbetslivets område har hittills inte följts upp i beredskapshänseende. I regeringens proposition (1981/82: 102) om säkerhets- och försvarspolitikerna samt totalförsvarets fortsatta utveckling har anmälts att denna fråga skall tas upp särskilt.

Mot den bakgrunden har inom arbetsmarknadsdepartementets rättssekretariat upprättats promemorian (Ds A 1982: 3) Administrativ beredskap på arbetsrättens område. Promemorian, som bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 1*, upptar inte några förslag till särskilda undantagsregler i den fredstida arbetsrättslagstiftningen utan utmynnar i stället i ett förslag om att lagen (1948: 390) om skyldighet för näringsidkare m.fl. att biträda vid planeringen av rikets ekonomiska försvarsberedskap först skall ändras så att även organisationerna på arbetsgivarsidan och arbetstagersidan mera aktivt kommer att delta i totalförsvarsplaneringen. Inom ramen för en sådan lagstiftning bör det, enligt promemorian, sedan vara möjligt att få till stånd olika åtgärder för den nödvändiga anpassningen av lagar och kollektivavtal samt att finna organisatoriska former för arbetsmarknadsparternas deltagande i totalförsvaret.

Efter remiss har yttranden över promemorian avgetts av rikspolisstyrelsen, överbefälhavaren, försvarets civilförvaltning, civilförsvarsstyrelsen, beredskapsnämnden för psykologiskt försvar, televerket, statens arbetsgivarverk (SAV), överstyrelsen för ekonomiskt försvar, arbetsmarknadsstyrelsen, arbetarskyddsstyrelsen, civilbefälhavaren i Östra civilområdet, länsstyrelsen i Malmöhus län, Svenska kommunförbundet, Landstingsför-

bundet, Svenska arbetsgivareföreningen (SAF), Tidningarnas arbetsgivarförening, Kooperationens förhandlingsorganisation, Statsföretagens förhandlingsorganisation, SHIO-Familjeföretagen, Landsorganisationen i Sverige (LO), Tjänstemännens centralorganisation (TCO), Centralorganisationen SACO/SR, Sveriges arbetsledareförbund samt Sveriges Radio AB. En sammanställning av remissyttrandena bör fogas till detta protokoll som *bilaga 2*.

2 Allmän motivering

Det torde inte råda någon tvekan om att den administrativa beredskapen på arbetsrättens område med tiden har blivit eftersatt. Detta gäller inte bara anpassningen av lagstiftningen som sådan utan också av de kollektivavtal som kompletterar och ersätter de fredstida lagreglerna eller som reglerar frågor, t.ex. lönebildningen, som normalt inte är reglerade i lag. Skall det av statsmakterna uppställda kravet på administrativ beredskap uppfyllas, är det nödvändigt att utarbeta bestämmelser som omedelbart kan tillämpas i överraskande kriser och som på förhand lägger fast handlingslinjer som undanröjer osäkerhet om hur arbetsmarknadsparterna skall agera i ett utsatt läge. Utgångspunkten i det arbetet bör vara att partsorganisationernas medansvar för förhållandena på arbetsmarknaden i princip inte är mindre i kriser än under normala fredsförhållanden. Det är inte eftersträvansvärt att för krissituationer tillskapa ett system som drastiskt avviker från den ordning som under en lång följd av år har präglat den svenska arbetsmarknaden.

Även om man i en för landet så allvarlig krissituation som krig, krigsfara eller krig i vår omvärld bör kunna räkna med en allmän uppslutning kring nödvändigheten att ge avkall på det välstånd som med åren har kommit till uttryck i bl.a. den arbetsrättsliga lagstiftningen, liksom om behovet att bringa lagreglerna i nivå med beredskapslagstiftningen på andra samhällsområden, är det tydligt att meningarna är delade om hur det målet på bästa sätt skall uppnås. Den alldeles övervägande uppfattningen bland remissinstanserna är att departementspromemorian och den övergripande analys som där har gjorts utgör ett viktigt steg i det fortsatta anpassningsarbetet. Det råder också enighet om att det är helt nödvändigt att integrera arbetsmarknadsorganisationerna i totalförsvaret. Men sedan skiljer sig uppfattningarna åt. De som företräder totalförsvarsintressen ser helst att regeringen utan vidare dröjsmål tar initiativet till under fredstid beslutade och utfärdade undantagsförfattningar samt erforderliga riksdagsbemyndiganden. Endast på det sättet kan man enligt dem undvika tidsförlust i kritiska lägen. Det kommer då också att finnas underlag för planering och övning av företag och myndigheter inom totalförsvaret. Flera arbetsgivarorganisationer, t.ex. SAF och SAV, menar att det över huvud taget inte är

möjligt att under fredstid uppnå någon kollektivavtalsanpassning, om inte statsmakterna redan på förhand anger klara målsättningar och normer för de avvägningar som behöver göras. De fackliga organisationerna menar att man så långt det är möjligt bör reglera dessa frågor avtalsvägen och att farhågorna rörande arbetsrättslagstiftningens bristande anpassbarhet är kraftigt överdrivna. SACO/SR tillägger att en lagstiftning om arbetsmarknadsparternas deltagande i totalförsvaret kan uppfattas som ett misstroende mot organisationerna och deras förmåga att träffa beredskapsavtal m.m. LO och TCO däremot tillstyrker en sådan lagstiftning.

Självfallet bör inte undfallenhet inför de meningsmotsättningar om arbetets fortsatta bedrivande som här har antytts få bestämma totalförsvarsberedskapen på detta område. De ansvariga myndigheterna liksom berörda arbetsmarknadsparter på ömse sidor bör få de besked av statsmakterna som behövs för att planeringsarbetet skall kunna fortskrida. Departementspromemorian utgör därvidlag bara ett första steg. En intensifierad diskussion om arbetsrätten i krig bör ge värdefull mental beredskap hos alla inblandade, oberoende vilka samhälls- eller partsintressen som man företräder. Kan ett fortsatt arbete också leda till enighet parterna emellan, är det uppenbarligen en styrka för nationen. Det är då sannolikt också lättare att i praktiken genomföra de förändringar som stunden kan komma att kräva.

En tillfredsställande beredskap kan emellertid inte uppnås bara genom formella författningsändringar. På en rad punkter har branschanpassningen av lagarna överlämnats till arbetsmarknadsparterna att reglera genom kollektivavtal. Det är också de som i betydande utsträckning exklusivt reglerar frågor om lönebildningen, arbetstidens omfattning och förläggning samt andra i detta sammanhang helt avgörande frågor. Arbetsmarknadsparterna spelar också betydande roller vid genomförandet av arbetsmarknadspolitiken i stort, och de kan vidare behöva tillmätas nya viktiga uppgifter, när samhället utsätts för påfrestningar. Ett gemensamt, fast handlande kan därvid i många situationer vara överlägset lagstiftning för att komma till rätta med de problem som uppstår. Det viktigaste, och kanske helt avgörande, är emellertid att viljeinriktningen finns och att snabbhetskriteriet är uppfyllt. En tillfredsställande och reell administrativ beredskap uppnås alltså inte bara genom att lagar och förordningar ändras.

Jag har då noterat att huvudorganisationerna på arbetstagsarsidan har uttalat sin förståelse för att de arbetsrättsliga reglerna i en krissituation måste vika för intressen av högre dignitet och att de är beredda att i förväg diskutera och medverka till rimliga anpassningar av arbetsrätten vid krigstillstånd eller vid de olika beredskapsgraderna.

Mot den bakgrunden delar jag den bedömning som har gjorts i promemorian att det är lämpligast att nu, snarast möjligt och med iakttagande av nödvändig skyndsamhet, börja det fortsatta planeringsarbetet med att de ansvariga totalförsvarsmyndigheterna – främst arbetsmarknadsstyrelsen

och överstyrelsen för ekonomiskt försvar – för arbetsmarknadsparterna anger de mål som måste uppnås och de planeringsförutsättningar som föreligger, varefter det blir arbetsmarknadsorganisationernas uppgift att undersöka vilka regeländringar som måste till i den grundläggande lagstiftningen och vilka praktiska lösningar som kan uppnås genom uttryckliga regler i förberedda beredskapsavtal, särskilda förhandlingsordningar, skiljenämnder eller på annat sätt. Det arbetet bör avse både krigsviktig verksamhet och annan verksamhet, t. ex. den som bedöms behöva läggas ned i en krissituation. Detta samarbete mellan totalförsvarsmyndigheterna och arbetsmarknadsorganisationerna bör inte bara ta sikte på frågor om regelanpassning eller produktions- och arbetskraftsplanering utan också avse parternas medverkan i olika funktioner inom eller i anslutning till totalförsvaret. Som flera av remissinstanserna har påpekat bör inte den offentliga sektorn glömmas bort i detta sammanhang. Statens järnvägar, televerket och andra affärsverk har t. ex. utomordentligt viktiga uppgifter i totalförsvaret.

Det anförda betyder inte att statsmakterna skall dra sig undan huvudansvaret för beredskapen. Helt visst måste vissa grundläggande regler om hur arbetsmarknaden skall fungera i krig läggas fast i lag på samma sätt som sker beträffande arbetsmarknaden under normala fredsförhållanden. Till detta kommer att samhället i dess helhet torde bli mera författningsreglerat i krislägen än i fredstid. Men enligt min uppfattning bör man alltså inte börja med att lagstifta innan arbetsmarknadens parter och de ansvariga myndigheterna har försökt att närmare gripa sig an problemen och statsmakterna därmed har fått en bättre grund för sina övergripande ställningstaganden. Uppnås emellertid inte ett från beredskapssynpunkt tillfredsställande resultat av den samverkan som jag här har antytt, får mera detaljerade lagstiftningsåtgärder övervägas. Det är också statsmakterna som har ansvaret för att erforderliga riksdagsbemyndiganden utverkas och att även vissa tvingande lagregler kan anpassas efter stundens krav. Det senare problemet får dock inte överdrivas. Den inom arbetsmarknadsdepartementet gjorda utredningen visar, att flertalet av de lagregler som kan behöva ändras i krislägen är dispositiva till sin karaktär. Man får vidare räkna med att i princip alla företag eller myndigheter som berörs av totalförsvarsplaneringen står i kollektivavtalsförhållande till sina fackliga motparter och således också kan utnyttja dispositiviteten.

Det är även viktigt att totalförsvarsaspekterna beaktas inom ramen för den pågående översynen av arbetsrättslagstiftningen. Så sker också. Som exempel från den allra senaste tiden kan nämnas reglerna i den nya lagen (1982: 80) om anställningsskydd såvitt gäller extraanställning upp till sex månader vid tillfällig arbetsanhopning eller tidsbegränsad anställning på grund av arbetets särskilda beskaffenhet (se prop. 1981/82: 71 s. 50 f och 119 ff). Härigenom tillgodoses i betydande mån det krav på möjlighet att anlita extra arbetskraft i krissituationer som har förts fram från totalför-

svarsmyndigheternas sida. Som ett annat exempel kan nämnas de nya totalförsvarsbestämmelserna om arbetstid och arbetsmiljö – också de av vital betydelse för totalförsvarsplaneringen – som föreslås i propositionen 1981/82:154 (s. 54 ff). Att även andra fredstida bestämmelser medger ett inte oviktigt handlingsutrymme framgår t.ex. av undantagsbestämmelserna i 11 § andra stycket, 34 § andra stycket och 38 § tredje stycket lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet (MBL), vilka – när det föreligger synnerliga skäl – medger arbetsgivaren rätt att fatta beslut utan hinder av primär förhandlingsskyldighet eller fackligt tolkningsföreträdare eller vetorätt. Totalförsvarsaspekterna måste givetvis beaktas också i den pågående översynen av ledighetslagarna osv.

Det medansvar för totalförsvarsplaneringen som således förutsätts kunna läggas även på arbetsmarknadens parter bör komma till uttryck i en av riksdagen antagen lag. Jag kan inte dela SACO/SR:s uppfattning att detta kan tolkas som en misstro mot arbetsmarknadens parter och deras vilja eller förmåga att framgångsrikt delta i beredskapsplaneringen. Totalförsvarets uppbyggnad, och därmed också de deltagandes uppgifter och ansvarsområden, är noga författningsreglerad. Alla bör i det sammanhanget behandlas lika. Har arbetsmarknadsparterna genom den fredstida lagstiftningen fått nya viktiga uppgifter, är det dessutom inte orimligt att deras motsvarande uppgifter i krislägen också lagfästs. Det har f.ö. redan på visst sätt skett genom bestämmelserna i 16 § allmänna tjänstepliktslagen (1959:83).

För närvarande finns, som jag inledningsvis nämnde, en i lag inskriven skyldighet att delta i beredskapsplaneringen endast för enskilda näringsidkare och offentliga myndigheter. Skyldigheten består framför allt i att lämna uppgifter om personal, maskinutrustning, produktionsförmåga, råvaror, leveranser m.m. liksom att i övrigt biträda vid den planläggning som bedrivs av totalförsvarsmyndigheterna, bl.a. överstyrelsen för ekonomiskt försvar och arbetsmarknadsstyrelsen. Av det föregående har framgått, att den lagen behöver utvidgas både med avseende på de parter som bör delta i planeringsarbetet och deras uppgifter i detta arbete. Jag föreslår därför att 1948 års lag (SFS 1948:390) ersätts med en ny, utvidgad lag i samma ämne.

De enskilda näringsidkarnas m. fl. uppgifts- och planeringsskyldighet i förhållande till totalförsvarsmyndigheterna enligt 1948 års lag följer ett med åren väl inarbetat mönster, vilket inte bör förändras med anledning av de utvidgade reglerna. Den i 1948 års lag inskrivna möjligheten att få ersättning för särskilda planeringsinsatser m.m. – en regel som endast undantagsvis torde ha utnyttjats – bör stå kvar. Däremot bör ersättningsmöjligheterna inte utvidgas till att omfatta även arbetsmarknadsparternas nya uppgifter.

Vad arbetsmarknadsparterna beträffar, är det en första viktig uppgift för dem i det planeringsarbete som bör följa på lagens ikraftträdande vilken arbetsfördelning som i största allmänhet bör råda mellan den lagstiftande

makten och myndigheterna på den ena sidan samt de förhandlande och kollektivavtalslutande arbetsmarknadsparterna på den andra. Problemen, vilka kan variera från ämnesområde till ämnesområde, bör därvid angripas främst från centrala utgångspunkter. Det synes vara en allmän uppfattning bland remissinstanserna, vilken också jag ansluter mig till, att inslaget av offentligrättslig reglering bör vara större vid krig eller motsvarande beredskap än vid s.k. skyrningslägen.

En annan viktig fråga är, som förut har nämnts, hur långt arbetsmarknadsparterna skall utnyttja den normalt gällande dispositiviteten till att själva göra undantag från de fredstida lagreglerna och i vilken omfattning de nödvändiga undantagen eller särbestämmelserna bör lagfästas i en särskild beredskapslagstiftning som fastställs av riksdagen. Vilken som härvidlag är den mest framgångsrika metoden vet man inte förrän totalförsvarsmyndigheterna i samverkan med arbetsmarknadsparterna har undersökt vilka möjligheter som finns för kollektivavtalsreglering. Exempel finns redan på att sådana beredskapsavtal har kommit till stånd, t.ex. inom försvarets område såvitt gäller övertid, jourtid m.m. i samband med höjd försvarsberedskap. I de statliga medbestämmande- och arbetsmiljöavtalen finns avgränsningar mellan fredsverksamheten och myndigheternas uppgifter i totalförsvaret.

Minst lika viktigt är enligt min uppfattning att totalförsvarsmyndigheterna och arbetsmarknadsorganisationerna tar upp, i detalj, vilka uppgifter som organisationerna bör ha – i informativt och psykologiskt hänseende, som konfliktlösare om tvister skulle uppstå eller som medverkande i största allmänhet med djupgående kunskaper om arbetsmarknadens funktions sätt – och i samband därmed hur många av organisationernas företrädare som bör integreras i totalförsvaret eller på annat sätt knyts till detta på central, regional och lokal nivå. Uppenbarligen förhåller det sig på det sättet att en betydande delegation av förhandlingsuppgifter m.m. måste genomföras inom arbetsmarknadsorganisationerna på ömse sidor, motsvarande den delegation som sker på myndighetssidan i krislägen. Ytterligare frågor som har uppmärksamats under remissbehandlingen är exempelvis säkerhetsaspekter och personkontroll, de regionala kontakterna med civilbefälhavarna när kontakten är bruten med rikets centrala ledning, osv. En särskild fråga är vilken offentlighet som bör ges åt den framtida anpassningen av arbetsrättslagstiftningen för krigs- och beredskapsförhållanden. Den alldeles övervägande uppfattningen bland remissinstanserna, vilken jag delar, är att största möjliga grad av offentlighet bör ges åt dessa för vårt samhälle så vitala frågor.

Regeringen bör ha möjlighet att genom förordning eller på annat sätt meddela närmare föreskrifter om planeringsarbetets uppläggnings, att ange tidsramar för vissa planeringsuppgifter osv. (jfr 1948 års tillämpningsföreskrifter, SFS 1948: 391, 1961: 644 och 1967: 699, till 1948 års motsvarande lag).

3 Upprättat lagförslag

I enlighet med det anförda har inom arbetsmarknadsdepartementet upprättats förslag till lag om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m. fl. att delta i totalförsvarsplaneringen.

Den nu föreslagna lagstiftningen och de riktlinjer som jag har angett för den administrativa beredskapen på arbetsrättens område bör handläggas i det större sammanhang som den förut nämnda propositionen 1981/82: 102 representerar och träda i kraft samtidigt med vad som där föreslås. Av remissbehandlingen av departementspromemorian framgår, att totalförsvarsmyndigheterna är angelägna om att planeringsarbetet fullföljs utan dröjsmål för att snabbt leda till resultat. Det föreligger därför synnerliga skäl att också den förevarande propositionen behandlas under innevarande riksmöte, även om den skulle inte hinna avlämnas inom den tid som anges i 3 kap. 3 § riksdagsordningen.

Lagrådet har under februari och mars 1982 arbetat med det högsta tillåtna antalet avdelningar. Trots detta har lagrådets program under denna tid varit utomordentligt ansträngt. Alla de lagförslag som har varit av det slaget att lagrådet enligt 8 kap. 18 § andra stycket regeringsformen bör höras över dem har inte kunnat granskas i sådan tid att förslagen kan föreläggas riksdagen inom den i 3 kap. 3 § riksdagsordningen angivna tiden. Av den nyss nämnda bestämmelsen följer emellertid att lagrådets granskning kan underlätas, om det skulle fördröja lagstiftningsfrågans behandling så att avsevärt men skulle uppkomma.

Av de skäl som jag nyss har anfört om behovet av att bl. a. utan dröjsmål knyta arbetsmarknadsparterna fastare till totalförsvarsplaneringen bör en remiss till lagrådet kunna underlätas i förevarande ärende.

4 Specialmotivering

1 § Ägare eller innehavare av industriella anläggningar, andra näringsidkare, myndigheter samt arbetsgivarorganisationer och arbetstagarorganisationer som avses i 6 § lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet, är skyldiga att på begäran av den myndighet som regeringen förordnar (totalförsvarsmyndighet), delta i totalförsvarsplaneringen enligt bestämmelserna i denna lag.

Lagen gäller inte statliga myndigheter och inte heller den som i stället omfattas av särskilda föreskrifter för totalförsvaret.

I denna paragraf anges den grundläggande skyldigheten för näringsidkare m. fl., myndigheter och arbetsmarknadsparter att delta i totalförsvarsplaneringen.

Som framgår av lagtexten gäller skyldigheten till att börja med enskilda

näringsidkare och andra ägare eller innehavare av industriella anläggningar. Skyldigheterna tar sikte inte bara på dem i deras egenskap av rörelseidkare, ägare av företag eller liknande utan också på de av dem som samtidigt är arbetsgivare. Detsamma gäller myndigheterna. Reglerna gäller både på den privata och den offentliga delen av arbetsmarknaden, dvs. fysiska eller juridiska personer som driver företagsamhet eller utgör myndigheter och andra liknande organ med motsvarande funktioner på det kommunala eller landstingskommunala området.

Av andra stycket framgår bl.a. att lagreglerna inte skall tillämpas på statliga myndigheter. Det följer nämligen redan av regeringsformen att regeringen kan ålägga de statliga myndigheterna uppgifter inom totalförsvaret utan att det behöver ske med stöd av lag. Självfallet bör de statliga myndigheterna delta i totalförsvaret på samma sätt som enskilda näringsidkare och kommunala myndigheter eller som arbetsmarknadsparterna i övrigt. De statliga myndigheterna har f. ö. i många fall redan ålagt längre gående skyldigheter på totalförsvarets område än som följer av den nya lagen (se t. ex. förordningen 1977: 55 om vissa statliga myndigheters beredskap m. m.). Finns det i annan lag särskilda regler om totalförsvaret för andra än statliga myndigheter, t. ex. för dem som är verksamma inom sjukvården, tar de över de nu aktuella reglerna. Detta gäller dock endast i den mån de särskilda reglerna kan sägas ersätta de nu föreslagna. En kommunal arbetsgivare eller arbetsgivarorganisation kan t. ex. bli skyldig att överlägga om beredskapsavtal. I de fall där s. k. dubbelt huvudmannaskap gäller för en viss verksamhet, får det ankomma på totalförsvarsmyndigheterna att sörja för att arbetsgivarna engageras i planeringsarbetet på lämpligt sätt.

Vad gäller arbetsmarknadsorganisationerna tar lagreglerna också där sikte på både den privata och den offentliga sektorn av arbetsmarknaden med det undantag som följer av andra stycket. Både centrala och lokala organisationer avses. Genom hänvisningen till 6 § lagen (1976: 580) om medbestämmande i arbetslivet (MBL) blir det de allmänna bestämmelserna om organisationernas roll i förhandlings- och avtalsarbetet som får vara vägledande också på detta område. Av 4 § framgår att de där angivna skyldigheterna är begränsade till de normalt avtalslutande parterna.

Några regler som ålägger enskilda arbetstagare att för egen del delta i planeringsarbetet finns inte i denna lag.

Skyldigheten att på närmare angivet sätt delta i totalförsvarsplaneringen inträder inte automatiskt utan först på begäran av en totalförsvarsmyndighet. Som framgår av motiven till 4 §, bör en sådan begäran vara på lämpligt sätt preciserad. Det ligger i sakens natur att totalförsvarsmyndigheterna bör samordna sin verksamhet så att dubbelarbete undviks på ömse sidor. De kutymor för kontakter mellan olika totalförsvarsmyndigheter och resp. företag och myndigheter som har upparbetats med stöd av 1948 års lag bör i görligaste mån följas. Lagreglerna hindrar självfallet inte att

totalförvarsfrågor förtroendefullt tas upp mellan myndigheter och arbetsmarknadsparter i annat lämpligt sammanhang eller på annat sätt.

Det är regeringen som enligt 1 § beslutar om vilka myndigheter som kan påkalla tillämpning av lagreglerna. Av 8 kap. 13 § regeringsformen följer att regeringen också kan meddela föreskrifter om verkställigheten av lagreglerna, t.ex. ge närmare föreskrifter för uppläggnings- och planeringsarbetet.

2 § Ägare eller innehavare av industriella anläggningar och andra näringsidkare samt myndigheter skall lämna de upplysningar om personal, lokaler, maskiner och annan utrustning, produktion, förbrukning av energi, råvaror och andra förnödenheter, lagerhållning, inköp, leveranser och annat dylikt som totalförvarsmyndigheterna behöver för sitt planeringsarbete samt, om det behövs, i övrigt medverka vid planeringen av de egna uppgifterna inom totalförsvaret.

Den som på grund av bestämmelserna i första stycket har fått utföra arbete som har medfört betydande kostnader, kan få ersättning för detta av allmänna medel. Kan överenskommelse om ersättningen inte träffas med den myndighet som har begärt arbetet, skall frågan hänskjutas till avgörande av skiljemän enligt lagen (1929:145) om skiljemän. Skiljemännen avgör om ersättning skall utgå och bestämmer i så fall ersättningens storlek.

I paragrafen har lämnats en närmare beskrivning av den upplysningsplikt m.m. som åligger enskilda näringsidkare och andra samt kommunala myndigheter. Bestämmelserna överensstämmer i huvudsak med de motsvarande reglerna i 1948 års lag. Någon ändring i sak är inte åsyftad.

I andra stycket finns regler om möjlighet att i vissa fall få ersättning för utfört planeringsarbete m. m. Bestämmelserna har i stort sett oförändrade i sak förts över från den äldre lagen.

Skyldigheten att lämna upplysningar och att biträda vid planeringsarbetet i övrigt är sanktionerad genom vitesregler i 5 §. I 7 § finns bestämmelser om sekretess och tystnadsplikt.

En begränsning av skyldigheten enligt 2 § ligger i att näringsidkarens m. fl. upplysningar eller medverkan i övrigt behövs för planeringsarbetet i stort eller för totalförvarsplaneringen av det aktuella företaget eller myndigheten. Skyldigheten för arbetsgivare att medverka vid överläggningar om t.ex. lokala kollektivavtal för den egna verksamheten är reglerad i 4 §.

3 § Arbetsgivarorganisationer och arbetstagarorganisationer är skyldiga att

1. överlägga med totalförvarsmyndigheterna om organisationernas uppgifter inom eller i anslutning till totalförsvaret på central, regional och lokal nivå,

2. *medverka vid övningar inom totalförsvaret,*
3. *lämna upplysningar eller annat biträde som totalförsvarsmyndigheterna behöver för sitt planeringsarbete.*

I 3 § har samlats regler som gäller för samtliga arbetsgivarorganisationer (med undantag för statens arbetsgivarverk, som är en statlig myndighet) och fackliga organisationer på den svenska arbetsmarknaden. I 4 § finns sedan kompletterande föreskrifter för kollektivavtals slutande parter. I 3 § föreskrivs till en början en överläggnings skyldighet rörande organisationernas deltagande i totalförsvaret på olika nivåer, antingen direkt i de olika totalförsvarsorganen eller som formellt fristående parter med konsultativa, informativa eller andra liknande uppgifter i stort eller smått. Någon skyldighet för organisationerna att permanent delta i totalförsvaret eller att ändra sin organisatoriska uppbyggnad kan inte föreskrivas med stöd av 3 §. Paragrafen föreskriver bara en skyldighet att överlägga om den saken. Däremot är organisationerna skyldiga att vid behov direkt medverka vid de övningar som fortlöpande hålls av totalförsvarsmyndigheterna samt att lämna de upplysningar eller det biträde i övrigt som behövs i myndigheternas verksamhet. Här i ligger bl.a. en skyldighet att lämna vissa uppgifter om organisationernas inre liv – organisation, informationskanaler och annat sådant, om dessa uppgifter har betydelse för totalförsvaret. Det har varken här eller i något annat hänseende ansetts behöva skrivas några närmare regler angående omfattningen av denna uppgiftsplikt, deltagandet i övningar m.m. Det ligger i sakens natur att totalförsvarsmyndigheterna inte skall kräva in uppgifter eller ett planeringsarbete som kan upplevas som överdrivet eller ekonomiskt oförsvarbart. Lika självfallet har det ansetts att arbetsmarknadsparterna engagerar sig på ett sätt som gör planeringen meningsfull och att de för planeringsarbetet framåt. Skulle det behövas närmare föreskrifter för totalförsvarsmyndigheternas och arbetsmarknadsparternas insatser i planeringsarbetet, kan det ske genom tillämpningsföreskrifter för verkställigheten av lagreglerna.

4 § *Arbetsgivare samt arbetsgivarorganisationer och arbetstagarorganisationer som i fredstid är eller brukar vara parter i kollektivavtalsförhandlingar, är skyldiga att överlägga med sina motparter om kollektivavtal för krissituationer som omfattas av totalförsvarsplaneringen.*

Som framgår av 1 § med dess hänvisning till 6 § medbestämmandelagen avses med föreskrifterna i 4 § både centrala organisationer – arbetsgivarförbund eller fackförbund – och lokala organisationer, främst då på arbetstagsidan (avdelningar, klubbar eller liknande). På arbetsgivarsidan är den lokala kollektivavtalsparten normalt ett företag eller en kommunal myndighet, och för den arbetsgivaren gäller motsvarande regler. Reglerna i 4 § gäller slutligen också huvudorganisationer eller motsvarande, t. ex.

Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet, och förhandlingskarteller. De huvudorganisationer som normalt inte är part i kollektivavtalsförhandlingar, t. ex. TCO, berörs dock endast av 3 §. Detsamma gäller arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer som normalt inte sluter kollektivavtal inom sitt område.

Någon skyldighet att också träffa beredskapsavtal föreskrivs inte i 4 §, inte ens någon renodlad förhandlingsskyldighet. En sådan förhandlingsskyldighet kan emellertid föreligga, om t. ex. kollektivavtalsmotparten påkallar regelrätta förhandlingar om sådana kollektivavtal. Detta följer av 10 § MBL. I överläggningsskyldigheten enligt 4 § ligger emellertid en skyldighet att på begäran av en totalförsvarsmyndighet träda i överläggning med motparten för att undersöka vilka möjligheter som finns för att söka kollektivavtalslösningar på de av myndigheten förelagda frågorna. Det kan gälla anpassning av gällande fredstidslagstiftning eller fredstida kollektivavtal, förhandlingsordningar, skiljenämnder eller liknande. I skyldigheten ligger också att tillsammans med andra avtalsparter inom samma bransch, region, ort eller företag/myndighet undersöka om vissa samordningsfrågor (gemensamma skiljenämnder, utlåning av arbetskraft, överflyttning av produktion, improvisationer av annat slag, osv.) kan lösas avtalsvägen. Två typsituationer – det överraskande anfallet resp. ett s. k. skymningsläge – bör därvid särskilt uppmärksammas.

5 § Totalförsvarsmyndigheterna får meddela de förelägganden som behövs för efterlevnaden av 2 §. I beslut om föreläggande kan vite sättas ut. Beslut om föreläggande får överklagas till regeringen.

I denna paragraf finns regler om vissa tvångsåtgärder gentemot den som inte fullgör de skyldigheter som följer av 2 §. Totalförsvarsmyndigheten kan således meddela vitesföreläggande, om det behövs för att lagreglerna skall efterlevas. Andra vägar att uppnå rättelse, t. ex. genom hänvändelse till en överordnad näringslivsorganisation, bör dock först prövas.

Det är viktigt att totalförsvarsmyndigheterna redan när lagens tillämpning påkallas så noga som möjligt klargör vad för slags medverkan som önskas från t. ex. en näringsidkares sida. Om föreläggande meddelas med stöd av 5 §, skall den förelagda åtgärden klart preciseras.

Beslut om föreläggande får överklagas till regeringen. Har ett föreläggande förenats med vite, är det allmän domstol som på talan av allmän åklagare prövar om vitet är lagligt och om ändamålet med vitet kvarstår vid utdömandet.

Arbetsmarknadsparternas skyldighet att medverka i totalförsvaret eller att lämna varandra de uppgifter som behövs för kollektivavtalsförhandlingar har ansetts inte behöva särskilt sanktioneras. Har någon part påkallat förhandlingar, följer en sådan informationsplikt av bl. a. 15 och 18 §§ MBL. Även reglerna i 11 och 19 §§ MBL har ett intresse i detta sammanhang. Ett

K-företag (se bilaga 1 s. 31 ff) torde exempelvis knappast kunna göra några viktigare åtaganden under fredstid om framtida insatser utan att ha först primärförhandlat med de fackliga organisationerna.

I 7 § finns bestämmelser om tystnadsplikt och sekretess.

6 § *Till böter eller fängelse i högst ett år döms den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet har lämnat oriktiga uppgifter om förhållanden av vikt, när en totalförsvarsmyndighet har begärt upplysningar enligt 2 §.*

I denna paragraf finns bestämmelser om straff för den som vid fullgörande av upplysningsplikten enligt 2 § uppsåtligen eller av grov oaktsamhet lämnar oriktiga uppgifter till en totalförsvarsmyndighet. En förutsättning för påföljd är dock att den oriktiga uppgiften rör förhållanden av vikt.

7 § *Den som på grund av bestämmelser i denna lag har fått kännedom om enskilda affärs- eller driftförhållanden eller förhållande av betydelse för totalförsvaret eller eljest för rikets säkerhet får inte obehörigen röja eller utnyttja vad han eller hon har erfarit.*

I det allmännas verksamhet tillämpas i stället bestämmelserna i sekretesslagen (1980:100).

I sekretesslagen finns bestämmelser om sekretess för bl.a. uppgifter som lämnas till totalförsvarsmyndigheterna, t.ex. i 2 kap. 2 § för uppgifter som rör totalförsvaret och i 8 kap. 1 – 3 §§ för uppgifter om enskilda affärs- och driftförhållanden. Som enskild avses därvid även ideella organisationer såsom organisationerna på arbetsgivarsidan och arbetstagersidan (se t.ex. prop. 1979/80: 2 s. 226 och 228). En erinran om dessa sekretessregler har tagits in i andra stycket.

Dessa regler har i 7 § första stycket kompletterats med bestämmelser om motsvarande uppgifter, när de lämnas av totalförsvarsmyndigheterna till enskilda näringsidkare m. fl. eller till de organisationer på arbetsmarknaden som inte omfattas av sekretesslagen, t.ex. organisationerna på den privata sektorn. Detsamma gäller totalförsvarsinformation som lämnas parterna emellan, t.ex. vid förhandlingar om beredskapskollektivavtal. Med enskild avses också i denna lag även organisationerna på arbetsmarknaden.

5 Hemställan

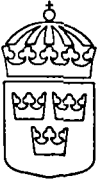
Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen *dels* föreslår riksdagen att antaga förslaget till lag om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m. fl. att delta i totalförsvarsplaneringen,

dels bereder riksdagen tillfälle att ta del av vad jag har anfört i det föregående om inriktningen av den administrativa beredskapen på arbetsrättens område.

Ärendet bör behandlas under innevarande riksmöte.

6 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition förelägga riksdagen vad föredraganden har anfört för den åtgärd och det ändamål som föredraganden har hemställt om.



ARBETSMARKNADS-
DEPARTEMENTET

ADMINISTRATIV BEREDSKAP PÅ ARBETSRÄTTENS OMRÅDE

Promemoria upprättad inom
arbetsmarknadsdepartementets rättssekretariat
Februari 1982

Ds A 1982: 3

2 Riksdagen 1981/82. I saml. Nr 179

Inom arbetsmarknadsdepartementens rättssekretariat är det i första hand hovrättsassessorn Carl Magnus Pontén som har svarat för promemorians färdigställande. I det arbetet har han biträtt bl.a. av företrädare för arbetsmarknadsstyrelsens försvarsenhet, försvarsdepartementets samordningsavdelning, försvarsstabens avdelning för arbetstid och medbestämmande samt överstyrelsen för ekonomiskt försvar. Vissa överläggningar har också hållits med funktionärer inom arbetsmarknadens huvudorganisationer.

I en särskild bilaga (avsnitt 7) redovisas vissa frågeställningar kring den arbetsrättsliga lagstiftningens tillämpning vid fredskriser och andra konflikter av ekonomisk karaktär.

I promemorian behandlas inte frågor som gäller de svenska intressenas tillvaratagande vid t.ex. ockupation under krigstillstånd, t.ex. gentemot den ockuperande maktens krav på tvångsarbetsinsatser och specialistuttagningar. Den frågan får tas upp i ett annat sammanhang. Inte heller behandlas här frågan om återgång till normala förhållanden efter fredsslut.

1 Inledning

1.1 Tänkbara konflikter

Den svenska säkerhetspolitikens inriktning och totalförsvarets målsättningar bildar grunden även för den svenska beredskapsplaneringen. Med jämna mellanrum brukar försvarsutredningar tillsättas för att ge underlag för beslut om säkerhetspolitikens och totalförsvarets framtida utformning. Det senaste försvarsbeslutet tillkom 1977 och avser tiden fram till 1982. Det har nu varit en uppgift för 1978 års försvarskommitté att utreda totalförsvarets utveckling efter 1982. Kommittén har avgivit betänkandena Vår säkerhetspolitik (SOU 1979:42) samt Säkerhetspolitiken och totalförsvaret (Ds Fö 1981:1). Dessa utredningar bereds f.n. inom regeringskansliet och en proposition med utgångspunkt i förslagen är avsedd att föreläggas riksdagen under våren 1982.

Förenklat kan man i dessa sammanhang tala om två slags hot mot vårt land. Först, och det anses vara det allvarligaste, kommer hotet av ett militärt angrepp, vilket innefattar risk för avspärning, krigsfara eller krig. Samhället skall kunna organisera sig mot och möta ett sådant hot. Det andra hotet utgörs främst av att landet utsätts för ekonomiska påfrestningar eller ekonomisk krigföring (se närmare härom avsnitt 7).

1.2 Behovet av administrativ beredskap

Tidigare har det antagits att ett militärt angrepp på Sverige skulle komma till stånd först efter en tid av successivt höjd spänning i vår omvärld. Man har föreställt sig att det kunde handla om skärpta spänningar eller öppet

krig mellan maktblocken i centraleuropa. En konflikt i Europa kunde i sin tur föregås av lokala kriser i andra delar av världen och även av ökade störningar i världshandeln. 1978 års försvarskommitté har emellertid funnit att den militär-tekniska utvecklingen har lett till att förutsättningarna för ett överraskande anfall eller ett anfall efter kort förvarning mot Sverige har ökat. Även andra omständigheter gör att sådana anfall blir mer sannolika. Totalförsvaret måste således vara berett på att med full styrka kunna verka efter ingen eller mycket kort förvarningstid. Försvarskommittén vill därför bl.a. satsa på den mentala beredskapen. Det betyder att den administrativa beredskapen på hög myndighetsnivå måste vara fullständigt planerad redan i fredstid och vidare att en ökad utbildning av främst chefspersonal måste ske, så att denna redan i fredstid blir förtrogen med vilka åtgärder som måste vidtagas. Endast färdiga bemyndiganden för regeringen samt beslutade och offentliggjorda beredskapsförfattningar ger de legala förutsättningarna för ett effektivt bemötande av överraskande anfall.

1978 års försvarskommitté har i betänkandet Säkerhetspolitiken och totalförsvaret (Ds Fö 1981:1 sid.118) berört frågan om den administrativa beredskapen på arbetsrättens område. Försvarskommittén konstaterar att det än så länge saknas en arbetsrättslig beredskapsförfattning. Kommittén understryker vikten av att det pågående arbetet påskyndas och leder fram till de författningsförslag som erfordras. Försvarskommittén fortsätter: Arbetet bör bedrivas i samverkan med parterna på arbetsmarknaden. Därvid bör man utreda vilka författningsregler som behövs för att tillgodose behovet av dispenser och avsteg från normalt gällande förordningar vid kriser och krig. Problemen i ett s.k. skymningsläge bör därvid enligt kommitténs mening ägnas särskild uppmärksamhet.

1.3 Arbetmarknadsdepartementet i totalförsvaret

Totalförsvaret består av det militära försvaret, civilförsvaret, det ekonomiska försvaret, det psykologiska försvaret och det som ryms under samlingsbeteckningen övrigt totalförsvaret, främst polis och sjukvård.

Arbetmarknadsdepartementet berörs av totalförsvaret inte bara såsom ytterst ansvarigt bl.a. för den arbetsrättsliga lagstiftningen utan också genom att ett av departementets verk, arbetsmarknadsverket, är en av de "tungta" totalförsvarsmyndigheterna med ansvar bl.a. för att behoven av civil arbetskraft tillgodoses inom hela totalförsvaret. Den verksamheten är främst inriktad på det ekonomiska försvarets behov. På lagstiftningssidan är mest iögonfallande den betydelse som anställnings- och arbetsförhållandena kan ha för det ekonomiska försvaret och den offentliga förvaltningen i krig. Men de arbetsrättsliga reglernas utformning har genomgripande betydelse även för övriga delar av totalförsvaret. I detta sammanhang berörs även de uppgifter som åvilar arbetarskyddsstyrelsen med avseende bl.a. på arbetsmiljö och arbetstid.

Utanför promemorian faller däremot departementets och invandrarverkets administrativa beredskap rörande här i landet befintliga utländska medborgare. Inte heller berörs frågor som särskilt gäller de offentliganställda. Det bör dock betonas att vissa offentliga organ, t.ex. kommunikationsverken, har funktioner som nära anknyter till den s.k. K-produktionen.

2 Författningar av grundläggande betydelse

2.1 Föresättningar i grundlag för beredskapslagstiftning

I den äldre regeringsformen fanns endast enstaka och spridda stadganden för krisförhållanden. I den nya regeringsformen har i 13 kap. under rubriken "Krig och krigsfara" förts in en rad regler för olika krissituationer. Som skäl angavs att en stat kunde komma i lägen då det inte längre är möjligt att iakttä annars gällande konstitutionella regler. Det har vidare påpekats att beslut under krig eller vid krigsfara kan behöva fattas så skyndsamt att den vanliga proceduren måste sättas åt sidan och vidare att det kan finnas krav på sekretess kring planerade åtgärder som gör att man måste undvika en procedur inför offentligheten. I görligaste mån har därför regeringsformen utformats så att den kan följas även i de krissituationer som kan förutses. Å andra sidan gör en undantagsreglering för särskilda förhållanden det möjligt att i betydande utsträckning bryta genom det konstitutionella regelsystemet i övrigt. Departementschefen ansåg det därför angeläget (prop. 1973:90 sid. 445) att undantagsreglernas tillämpning begränsades så mycket som möjligt och förordade i fråga om huvuddelen av bestämmelserna i 13 kap. att dessa skulle vara tillämpliga endast när riket befinner sig i krig eller krigsfara. I några fall befanns det emellertid nödvändigt att låta en föreskrift avse även sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara vari riket har befunnit sig.

Av bestämmelserna i 13 kap. RF är det främst 6-8 §§ som här är av intresse. I 13 kap. 6 § RF finns bestämmelser om fullmaktslagstiftning för regeringen. 13 kap. 7 § RF upphäver för vissa fall bestämmelserna i 2 kap. 12 § tredje stycket RF att lagförslag angående fri- och rättigheter skall vila i minst tolv månader på yrkande av tio eller fler riksdagsledamöter. I 13 kap. 8 § RF regleras bland annat överflyttande av en uppgift till annan myndighet.

I 13 kap. 6 § RF föreskrivs således att regeringen med stöd av bemyndigande i lag kan genom förordning meddela sådana föreskrifter i ett visst ämne som enligt grundlag annars skall meddelas genom lag. Regeringen kan dock få ett sådant bemyndigande bara för fyra i paragrafen angivna krissituationer, nämligen om riket är i 1) krig eller i 2) krigsfara eller om det råder 3) sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig -

varmed åsyftas även krig vari Sverige inte har deltagit - eller 4) som är föranledda av krigsfara vari riket har befunnit sig. För andra krissituationer, t.ex. så kallade skymningslägen, kan regeringen inte få fullmakt med stöd av 13 kap. 6 § RF. Regeringen har emellertid möjlighet att få fullmakt också jämlikt 8 kap. RF. Detta kap. är egentligen avsett för normala fredsförhållanden och det delegeringsbara området är därför inte så omfattande som enligt i 13 kap. 6 § RF.

I 8 kap. RF räknas upp de ämnen där normgivningskompetensen i första hand ligger hos riksdagen och utövas genom lagstiftning. Av bestämmelserna i 2 kap. RF om grundläggande fri- och rättigheter följer att föreskrifter av visst innehåll ej får meddelas eller får meddelas endast genom lag samt att förslag till lag i vissa fall skall behandlas i särskild ordning (8 kap. 1 § RF). I 8 kap. 2 § första stycket finns den i detta sammanhang viktiga bestämmelsen att normgivning inom civilrättens (bl.a. arbetsrättens) område ovillkorligen skall ske genom lagstiftning: "Föreskrifter om enskildas personliga ställning samt om deras personliga och ekonomiska förhållanden inbördes meddelas genom lag." (Betydelsen av s.k. dispositiv lagstiftning berörs i det följande.) I 8 kap. 3 § stadgas att även normgivning på den offentliga rättens område skall ske genom lagstiftning: "Föreskrifter om förhållandet mellan enskilda och det allmänna, som gäller åligganden för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden, meddelas genom lag." Bestämmelser finns också om att normgivning skall ske genom lagstiftning när det t.ex. gäller kommunerna (5 §) och finansmakten (6 §).

Riksdagen kan bara delegera sin normgivningskompetens i sådana fall som särskilt anges. Någon möjlighet till delegering beträffande föreskrifter som faller under 8 kap. 2 § ges inte enligt RF. Civilrättens (arbetsrättens) område är således förbehållet riksdagen så länge det inte råder sådana krigssituationer som avses i 13 kap. 6 § RF.

Delegation under fredskriser eller i "skymningslägen" är däremot möjlig på det offentlighetsrättsliga lagstiftningsområdet. De ämnen inom detta område som står öppna för delegation anges i 8 kap. 7 § första stycket RF: "Utan hinder av 3 eller 5 § kan regeringen efter bemyndigande i lag genom förordning meddela föreskrifter om annat än skatt, om föreskrifterna avser något av följande ämnen:

1. skydd för liv, personlig säkerhet eller hälsa,
2. utlännings vistelse i riket,
3. in- och utförsel av varor, pengar eller av andra tillgångar, tillverkning, kommunikationer, kreditgivning, näringsverksamhet, ransonering eller utformning av byggnader, anläggningar och bebyggelsemiljö,
4. jakt, fiske, djurskydd eller natur- och miljövård,
5. trafik eller ordningen på allmän plats,
6. undervisning och utbildning,
7. förbud att röja sådant som någon har erfarit i allmän tjänst eller under utövande av tjänsteplikt.

Med utnyttjande av delegeringsmöjligheten i denna paragraf kan riksdagen således ge regeringen fullmakt att utfärda föreskrifter om t.ex. arbetsmiljön för sådana krissituationer som inte faller inom 13 kap. 6 § RF.

Lagtekniskt används två konstruktioner för att regeringen skall kunna meddela föreskrifter enligt fullmakt. Den ena går till så att det i den aktuella lagen tas in en bestämmelse om att regeringen bemyndigas meddela särskilda föreskrifter i frågor som avses i lagen. Den modellen har valts t.ex. i 1 kap. 4 § arbetsmiljölagen. Bestämmelsen kan naturligtvis villkoras så att den gäller bara för vissa närmare angivna förhållanden. Regeringen har sedan bara att, när det är påkallat, i förordning meddela föreskrifter med stöd av bemyndigandet. Den andra konstruktionen förekommer i fullmaktslagar som t.ex. ransoneringslagen. Enligt den skall regeringen - när det är påkallat - först sätta de bestämmelser i kraft (för ransoneringslagens del 6-9 §§) som innehåller bemyndigandet och därefter meddela föreskrifter med stöd av bemyndigandet. Två författningar blir således nödvändiga. Ett förordnande om att sätta bestämmelser i kraft måste grunda sig på ett särskilt uttryckt bemyndigande. Detta bemyndigande grundas för de fall som ryms inom 13 kap. 6 § RF på detta stadgande, medan grunden för övriga fall - dvs. materiella fullmakter enligt 8 kap. 7 § första stycket RF - ligger i 8 kap. 10 § RF.

Inom arbetsmarknadsdepartementets ansvarsområde finns lagstiftning av både civilrättslig och offentligrättslig karaktär. För sådana mest påtagliga krissituationer som ryms inom tillämpningsområdet för 13 kap. 6 § RF är handlingsmöjligheterna i beredskapshänseende lika beträffande den civilrättsliga och den offentligrättsliga lagstiftningen. Regeringen kan för båda dessa typer av lagstiftning bemyndigas att genom förordning meddela föreskrifter som enligt grundlag annars skall meddelas genom lag. För fredskriser, "skymningslägen" och andra sådana krissituationer skiljer sig emellertid handlingsmöjligheterna åt. Eventuella bemyndiganden åt regeringen för skymningslägen eller motsvarande står endast att få jämlikt 8 kap. 7 § RF. Arbetsmiljölagen och allmänna arbetstidslagen kan tas som exempel på författningar om sådana ämnen där delegering är tillåten. Inga delegeringsmöjligheter - utom för 13 kap. 6 § RF-fallen - finns däremot för renodlat arbetsrättslig lagstiftning såsom medbestämmandelagen och förtroendemannalagen eller anställningsskyddslagen, jämställdhetslagen, ledighetslagarna osv. Inte ens i de delar lagstiftningen innehåller offentligrättsliga inslag - t.ex. främjandelagen och vissa delar av jämställdhetslagen - är delegation möjlig, eftersom lagstiftningen får anses falla utanför de ämnen som har räknats upp i 8 kap. 7 § RF. Samma är förhållandet med reglerna om arbetslöshetsförsäkring. Ändringar i dessa slag av författningar måste således enligt gällande RF beslutas av riksdagen.

För fullständighetens skull bör framhållas att fullmaktslagstiftningen bör uppfattas som en nödfallslösning, för den händelse den ordinarie normgivningsproceduren med riksdagens medverkan inte fungerar till följd av de

yttre händelser som sammanhänger med krisläget. Tack vare RF:s bestämmelser om riksdagens krigsdelegation och i anledning av dessa vidtagna organisatoriska förberedelser finns anledning anta att den tid under vilken riksdagen/krigsdelegationen inte kan fullgöra sina grundlagsenliga uppgifter inskränker sig till, i sämsta fall, några få dagar. Detta minskar emellertid inte värdet av att regeringen, i nödfall, har vittgående befogenheter att snabbt meddela bestämmelser.

Bestämmelserna i regeringsformen att civilrättsliga förhållanden skall regleras genom lag utesluter inte att lagstiftningen helt eller delvis görs dispositiv så att den genom avtal kan ändras, anpassas eller utvecklas genom avtal. Som bekant är betydande delar av den arbetsrättsliga lagstiftningen dispositiv på det sättet att den kan ändras genom centrala eller, i vissa fall, lokala kollektivavtalsöverenskommelser. Genom den fredstida lagstiftningen har således skapats den från beredskapssynpunkt något särregna situationen, att arbetsmarknadsparterna själva men inte regeringen kan i krislägen disponera över den av riksdagen antagna lagstiftningen. Inte heller kan regeringen, även om delegation skulle ha skett med stöd av 8 kap. 7 § RF, disponera över de kollektivavtal som parterna har träffat under fredstid - t.ex. om arbetstid - utan härför krävs att riksdagen ändrar den fredstida lagstiftningen.

2.2 Förfogandelagen och tjänstepliktslagen

Förfogandelagen är en fullmaktslag som reglerar möjligheterna att genom förfogande tillgodose vissa behov hos totalförsvaret och folkförsörjningen. Lagens verkställighetsbestämmelser (4-6 §§) kan träda i tillämpning under i 1-3 §§ givna förutsättningar, vilka i sin tur är utformade enligt de förutsättningar som anges i 13 kap. 6 § RF. Lagen är således en fullmaktslag i vad gäller verkställighetsbestämmelserna.

Verkställighetsbestämmelserna träder automatiskt i kraft om riket kommer i krig (1 §). Därutöver får regeringen i tre fall besluta att verkställighetsbestämmelserna skall tillämpas helt eller delvis, nämligen

1. om riket är i krigsfara,
2. om det råder sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara vari riket har befunnit sig och det till följd av dessa förhållanden föreligger knapphet eller betydande fara för knapphet inom riket på egendom av vikt för totalförsvaret eller folkförsörjningen,
3. om det befinnes nödvändigt att med hänsyn till försvarsberedskapen inkalla värnpliktiga till tjänstgöring med stöd av 27 § 2 mom. eller 28 § 1 mom. värnpliktslagen.

Om regeringen utnyttjar möjligheten att föreskriva att verkställighetsbestämmelserna skall tillämpas, skall regeringens föreskrift underställas riksdagen för prövning. Underställning skall ske inom en månad från utfärdandet av beslutet eller, om riksmöte ej pågår, från början av närmast

följande riksmöte. Sker ej underställning eller godkänner riksdagen inte föreskrifterna inom två månader från det att underställning gjordes, upphör föreskrifterna att gälla (2 §).

Syftet med förfogandebestämmelserna är att genom förfogande för statens eller annans räkning kunna tillgodose totalförsvarets eller folkförsörjningens ofrånkomliga behov av egendom eller tjänster, som inte utan olägenhet kan tillgodoses på annat sätt (4 §). Frivilliga överenskommelser skall eftersträvas innan förfogande tillgrips.

Genom förfogande kan fast egendom, nyttjanderätt och servitut tas i anspråk (5 § första stycket punkterna 1-2). Bestämmelser finns också som gör det möjligt att förfoga över produktions- och transportmedel samt annan egendom som behövs för framställning eller förvaring av egendom eller för transporter (5 § första stycket punkterna 3-5).

I punkten 3 föreskrivs att ägare eller innehavare av fastighet, gruva, byggnad, industrianläggning eller annan anläggning eller av transportmedel, arbetsmaskin eller liknande kan åläggas att utöva verksamhet för eller på annat sätt medverka till framställning av egendom för statens eller annans räkning. Punkten 3 kommenterades av departementschefen (prop. 1977/78:72, sid. 90):

Det utmärkande för förfogande som avses med föreskriften i denna punkt är att det inte är fastigheten etc. i sig själv som är av intresse utan det ändamål som den används till. Föreskriften gör det möjligt att ålägga en fabriksägare att upprätthålla en tillverkning som är betydelsefull för totalförsvaret eller folkförsörjningen. Vidare ges möjlighet att tvinga en ägare av en fabrik att tillverka andra produkter än han normalt gör, om det behövs för att tillgodose totalförsvarets eller folkförsörjningens behov. Exempelvis kan den som tillverkar ammunition till jaktgevär åläggas att framställa ammunition för de vapen som försvarsmakten använder. På motsvarande sätt kan ägaren av en jordbruksfastighet åläggas att frambringa andra alster än han gör vid tidpunkten för åläggandet. Föreskriften i punkten 3 får inte tillämpas så att ägaren tvingas att frambringa eller tillverka produkter som faller utanför fastighetens eller fabriken naturliga och tekniska förutsättningar. Som angavs i prop. 1954:20 (s. 151) får detta anses följa av den regel som motsvaras av den föreslagna 8 § och som säger att vid tillämpning av den föreslagna förfogandelagen och med stöd av lagen meddelade föreskrifter skall tillses att den vars rätt berörs inte lider större förfång än som är nödvändigt.

I punkten 5 föreskrivs att ägare eller innehavare av transportmedel kan åläggas att ombesörja transporter.

Behovet av arbetskraft vid fabriker eller av förare för att ombesörja transporter regleras däremot i princip inte genom förfogandelagen. Arbetskraftsbehovet får i stället tillgodoses genom bl.a. tillämpning av *allmänna tjänstepliktslagen*, t.ex. genom föreskrifter för de arbetstagare som normalt är sysselsatta i den verksamhet som det är fråga om. Beslut om förfogande kan föregås av ett interimistiskt beslut, dispositionsförbud (6 §).

Varken förfogandelagen eller allmänna tjänstepliktslagen behandlar emellertid i vad mån de anställda är skyldiga att efterkomma ett påbud eller de anställnings- eller arbetsvillkor enligt vilka arbetet skall utföras. Inte heller tar förfogandelagen eller tjänstepliktslagen "över" den fredstida arbetsmarknadslagstiftningen. Medan förfogandelagen kan åberopas av en rad myndigheter, militära chefer osv. kan tjänstepliktslagens tillämpning påfordras endast av arbetsmarknadsmyndigheterna.

Beslut om förfogande meddelas nämligen av regeringen, vissa militära myndigheter eller länsstyrelse, luftfartsverket, sjöfartsverket, transportrådet m.fl. civila myndigheter (7 § första stycket och förfogandeförordningen (1978:558) 1 och 2 §§). Beslut enligt tjänstepliktslagen meddelas av länsarbetsnämnderna. Dessas verkställighetsuppgifter kan under vissa förutsättningar delegeras till chefen för ett distriktskontor.

Hur förfogande skall planläggas i fredstid regleras i förordningen (1978:561) om förberedelser för krigsanskaffning. Andra sådana regler finns i lagen (1948:390) om skyldighet för näringsidkare m.fl. att biträda vid planläggningen av rikets ekonomiska försvarsberedskap. Hur de reglerna tillämpas berörs närmare i avsnittet 3.3.

Ingripande kan ske under de yttre förutsättningar som anges i 1-2 §§ förfogandelagen. Dessa yttre förutsättningar har gemensamt det militära hotet mot Sverige men täcker in hela skalan från inkallelser i beredskaps-höjande syfte till krig.

Sverige håller en jämförelsevis låg materiell beredskap. Minsta möjliga lager hålls av militära och andra förnödenheter. Befästnings- och andra arbeten utförs ej tillfullo under fred. Omställning av produktion och igångsättande av exempelvis befästningsarbeten måste därför, för att få erforderlig effekt, påbörjas tidigt inför en annalkande kris. Redan vid ganska små beredskapshöjningar utöver grundberedskapen är det därför nödvändigt att sätta igång den nämnda särskilda verksamheten. Denna avses delvis komma igång genom frivilliga överenskommelser innan ens beredskapsinkallelser har skett. Dessförinnan kan nämligen inte förfogandeinstituttet brukas. Även om då endast viss verksamhet, exempelvis ammunitionsproduktion, berörs av förfogandeingripanden är det av vikt att den berörda verksamheten kan drivas med skyndsamhet och effektivitet.

Förfogandebestämmelserna liksom allmänna tjänstepliktslagen är avsedda att ge behörig myndighet stora befogenheter att gripa in i och styra verksamheten inom främst näringslivet men även beträffande kommunal förvaltning. Mot staten är förfogande inte tillåtet (se dock prop. 1977/78:72 sid. 88). Tillämpningen av förfogande eller tjänsteplikt innebär emellertid som nyss har angetts i och för sig inte att den fredstida arbetsrättsliga lagstiftningen sätts ur kraft. Medbestämmandelagens regler om förhandlingsskyldighet och fackligt tolkningsföreträde eller vetorätt kommer att kunna verka fördröjande men förlorar i praktiken verklig innebörd. Det blir i realiteten behovsmyndigheten som - antingen formellt genom förfö-

gande elier reellt genom ett hot om förfogande, för vilket företaget viker sig - kommer att besluta om verksamhetens inriktning. Även frågor såsom produktionstakt och platsen för verksamheten torde kunna påverkas på detta sätt. Att den arbetsrättsliga lagstiftningen i betydande mån styr förutsättningarna för produktionens bedrivande är dock en sak för sig, som närmare behandlas i det följande.

3 Olika beredskapsåtgärder

3.1 Allmänt

Här behandlas främst försvarsmaktens och det ekonomiska försvarets förhållanden. Den statliga och kommunala verksamhetens planläggning, förutsättningar och behov av arbetsrättsliga förändringar är i betydande mån desamma som det ekonomiska försvarets. De särskilda regler som kan behövas för den offentliga verksamhetens bedrivande faller däremot utanför denna framställning.

Med beredskap och beredskapsplanering avses i främsta rummet verksamhet för att möta väpnat hot och krig. När i författningar ordet beredskap används, åsyftas inte i första hand åtgärder mot en fredskris eller ekonomisk krigsföring utan hur totalförsvarets olika delar krigsorganiserar.

Grundläggande för beredskapssystemet är lagen (1960:513) om beredskapstillstånd, kungörelsen (1960:515) om vad som skall iaktas vid beredskapstillstånd m.m. (beredskapskungörelsen) och förordningen (1977:55) om vissa statliga myndigheters beredskap m.m. Till den sistnämnda finns hemliga anvisningar.

Enligt lagen om beredskapstillstånd kan regeringen, om riket befinner sig i krigsfara, för stärkande av försvarsberedskapen förordna om beredskapstillstånd (1 §). Vid omedelbar krigsfara kan beredskapstillstånd eller skärpning av redan bestående beredskapstillstånd tillkännages genom beredskapslarm (2 §). I vissa fall kan civilbefälhavare eller länsstyrelse förordna om beredskapstillstånd m.m. (3 §). I beredskapskungörelsen anges vilka åtgärder som vidtas vid beredskapstillstånd och beredskapslarm. För det civila totalförsvaret tillämpas beredskapsgraderna III, II och I, där I är den högsta graden av beredskap. Innebörden av beredskapsgraderna, dvs. vilka åtgärder som skall vidtas eller förberedas, anges för civilförsvaret i 7 § civilförsvarkungörelsen (1960:377), för det allmänt civila medicinalväsendet i 36 § krigssjukvårdskungörelsen (1955:442), för det civila veterinärväsendet i 12 § krigsveterinärkungörelsen (1966:678) och för polisväsendet i särskilda delvis hemliga anvisningar. Innebörden av beredskapsgraderna för övriga statliga myndigheter m.fl., vilkas verksamhet skall upprätthållas i krig, anges i beredskapskungörelsen. Kungörelsen gäller i den delen också för sådana kommunala myndigheter samt kommunala och enskilda organisationer och företag, för vilka föreskrifter har utfärdats om förbere-

delse för verksamhet i krig. För statliga myndigheter finns kompletterande föreskrifter om åtgärder vid de olika beredskapsgraderna i den förut nämnda förordningen om vissa statliga myndigheters beredskap m.m.

Riksdagen kan som nämnts i avsnitt 2 för fall av krig eller krigsfara och vissa andra utomordentliga förhållanden (13:6 RF) bemyndiga regeringen att föreskriva att vissa fullmaktslagar (exempelvis förfogandelagen och allmänna tjänstepliktslagen) skall träda i kraft. Beredskapslarm innebär t.ex. samtidigt ett förordnande om att sådana i 9 § 1 mom. beredskapskungörelsen uppräknade lagar skall tillämpas. Beredskapslarm innebär också att vissa förordningar skall tillämpas. Vid beredskapstillstånd anbefalls någon av de tidigare nämnda beredskapsgraderna. Några författningar sätts inte i kraft automatiskt, såsom vid beredskapslarm, utan för det krävs särskilda beslut.

Både den militära och civila beredskapsplaneringen skall avse såväl en successiv stegring av beredskapen som intagande av högsta beredskap i ett steg. Det system av beredskapsgrader som finns inom totalförsvaret är inte ett schema som strikt måste följas. Det är sålunda möjligt att höja beredskapen inom skilda verksamhetsområden eller olika delar av landet efter lägets krav. Man söker figursy beredskapen efter behovet. Särskilt före ett förordnande om beredskapstillstånd avses beredskapshöjningar ske genom punktförordnanden av regeringen, dvs. beredskapshöjningar inom olika sektorer med eller utan anknytning till beredskapsgrad. Ett förordnande om beredskapstillstånd kan nämligen av olika skäl dröja, bl.a. eftersom ett sådant förordnande innebär att regeringen öppet uttalar att riket befinner sig i krigsfara. För att de beredskapsåtgärder, som vidtas vid olika beredskapsgrader eller särskilda beredskapshöjningar skall få full verkan, måste bl.a. beaktas om den arbetsrättsliga lagstiftningen på olika sätt verkar hindrande och i så fall hur dessa hinder kan undanröjas. Endast därigenom undanröjs i ett verkställighetsläge tillräckligt snabbt en rad formella hinder och därmed osäkerhet för såväl arbetsgivares och arbetstagens sannolikt helt solidariska handlande i ett för landet allvarligt läge.

Särskilt måste beaktas situationer då beredskapen måste höjas utan att det väcker större uppmärksamhet. Arbetsmarknadens parter har här ett stort ansvar för att de av statsmakterna uppställda målen skall kunna förverkligas. Och även det som ligger inom parternas ansvarsområde måste förberedas i fredstid.

Beredskapssystemen är olika utformade inom totalförsvaret. Åtskillnad kan göras främst mellan försvarsmaktens beredskapssystem å ena sidan och det civila totalförsvaret å den andra. Försvarsmakten har t.ex. ett i huvudsak från beredskapskungörelsen fristående beredskapssystem med egna beredskapssteg.

3.2 Försvarsmakten

Försvarsmakten håller under normala fredsförhållanden alltid en grundberedskap. Däri ingår bl.a. incidentberedskap, vilken innebär att mindre enheter ur armén, marinen och flyget alltid är gripbara för omedelbara insatser. ÖB disponerar helt över fredsorganisationen och kan beordra att dess beredskap höjs. En beredskapshöjning kan ske t.ex. genom höjd stabsberedskap eller genom intagande av olika beredskapssteg. Beredskapen kan också höjas inom resurserna för fredsorganisationen genom att övningar hålls. Nu nämnda beredskapshöjningar kräver emellertid som regel ett ökat uttag av övertid. Om situationen skulle kräva inkallelser till försvarsmakten, beslutar emellertid regeringen om detta med stöd av värnpliktslagen. Regeringen kan med hänsyn till krigsberedskapen antingen besluta om inkallelser till beredskapsövningar (27 § 2 mom. värnpliktslagen (1941:967)) eller, då rikets försvar eller dess säkerhet i övrigt kräver det, inkalla värnpliktiga (28 § 1 mom. värnpliktslagen). Inkallelsernas storlek kan varieras efter vad som bedöms nödvändigt. Partiell mobilisering har förberetts i form av olika beredskapsalternativ. ÖB har ansett att beredskapslagstiftningen inte behöver tas i anspråk vid en mindre omfattande mobilisering. Vid en mer omfattande eller en allmän mobilisering måste den särskilda beredskapslagstiftningen tas i bruk bl.a. för att säkra försvarsmaktens behov av förnödenheter, lokaler och befästningsarbeten.

Till försvarsmakten hör en del centrala myndigheter, exempelvis fortifikationsförvaltningen, försvarets materielverk, försvarets civilförvaltning och försvarets sjukvårdsstyrelse. ÖB kan även för dessa beordra intagande av viss beredskap. Beordrande av beredskapshöjning ankommer i första hand på ÖB. Om läget så kräver, skall även lägre chef beordra höjning av beredskapen.

Motsvarande regler om förhöjd beredskap gäller också för civilförsvaret.

3.3 Det ekonomiska försvaret

Det ekonomiska försvaret skall, med en efter förhållandena anpassad försörjningsstandard, trygga försörjningen för det svenska samhället om landet helt eller delvis blir hänvisat till egna försörjningsresurser. Tillgången på oundgängligen nödvändiga förnödenheter och tjänster skall säkerställas genom en väl avvägd beredskap mellan de olika försörjningsområdena. Försörjningen skall fortlöpande kunna anpassas till ändrade förhållanden. Man får då utgå från att fredssamhällets resurser och befintliga beredskapsförberedelser inte kan förändras i ett kortare tidsperspektiv. Försörjningen måste i stället säkerställas genom att t.ex. alternativa möjligheter förbereds för distribution, produktion m.m., vilket i sin tur leder till ökad handlingsfrihet vid verkställighet (se även SOU 1975:57, Varuförsörjning i kristid).

Försörjningsplaneringen går ut på att uppnå en balanserad beredskap så att verksamheten kan genomföras på ett tillfredsställande sätt inom alla försörjningsområden. Därvid skall dock följande produktion och distribution av varor och tjänster prioriteras:

- försvarsmaktens behov, dvs. krigsanskaffning enligt bestämmelserna om uttagning och krigsleveranser (SFS 1978:56)
- krigsanskaffning för andra totalförsvarsmyndigheter
- sjukvårdens behov
- befolkningens oundgängliga behov.

Därnäst skall krigsviktig produktion och distribution i övrigt säkerställas.

Planläggning av industrins verksamhet är en viktig del av försörjningsplaneringen. Målet är att hålla igång den del av industrin och näringslivet i övrigt som har betydelse för totalförsvaret så långt detta är möjligt och resurserna det medger. Industrin måste emellertid anpassa sig efter krisens utveckling och ändrade förutsättningar beträffande tillgång på energi, råvaror, komponenter, arbetskraft och andra produktionsförutsättningar liksom självfallet beträffande avsettningsmöjligheterna. Man måste sålunda i avspärringssituationer räkna med betydande omställningar i industriproduktionen i skilda avseenden, bl.a. för att ersätta produkter som under normala förhållanden importerar.

Mot den bakgrunden är det viktigt att man i förväg kartlägger vilken produktion som är särskilt viktig från försörjningssynpunkt och vilka verksamheter som behöver prioriteras vid brist på råvaror, arbetskraft m.m. Till försörjningsviktiga industrier räknas bl.a. industrier för framställning av råvaror och material, livsmedel, beklädnadsvaror, läkemedel, försvarsmateriel samt företag med resurser för reparationer och service. Tillverkning av personbilar, hushållsmaskiner och vissa konsumtionsvaror kan däremot vid avspärrning eller krig ses som mindre viktig från försörjningssynpunkt.

Särskilda åtgärder måste förberedas för att trygga den produktion som är mest angelägen från försörjningssynpunkt. Åtgärderna kan gälla beredskapslagring av råvaror, industribränslen m.m., förberedelser för regleringar av viktiga knapphetsvaror, planering för att säkerställa arbetskraftsbehov m.m.

Inom ramen för försörjningsplaneringen sker en planering av produktionen vid försörjningsviktiga företag. Man bedömer hur företagen i krissituationer berörs beträffande bl.a. råvaruförsörjningen (importstopp, regleringar, underleverantörer), arbetskraften (inkallelser) och transporterna (möjligheten till transporter beskär).

De centrala myndigheterna skall upprätta försörjningsplaner inom sina respektive områden. Därvid bör särskilt uppmärksammas arbetsmarknadsstyrelsens (AMS) ansvar för arbetskraftsförsörjningen. Överstyrelsen för ekonomiskt försvar (ÖEF) har ansvaret för samordningen inom det

ekonomiska försvaret. ÖEF skall också utarbeta planer för produktion och konsumtion för sådana områden som inte speciellt ankommer på annan myndighet.

Myndigheterna utarbetar tillsammans med berörda företag planer över vad varje företag skall producera. Skyldigheten att medverka regleras i den förut nämnda lagen (1948:390) om skyldighet för näringsidkare m.fl. att biträda vid planläggningen av rikets ekonomiska försvarsberedskap. Det åligger således ägare eller innehavare av industriell anläggning ävensom annan näringsidkare här i riket att på särskild anfordran av ÖEF eller annan myndighet, som regeringen förordnar (bl.a. AMS), beträffande anläggningen eller rörelsen lämna de uppgifter om personal, lokalförhållanden, maskinpark och annan utrustning, produktion och produktionsförmåga, förbrukning av elektrisk kraft, bränslen, råvaror eller andra förnödenheter, lagerhållning, inköp, leveranser och dylikt, vilka myndigheten finner erforderliga för planläggningen av rikets ekonomiska försvarsberedskap ävensom att i övrigt biträda vid nämnda planläggning. Bland de enskilda organisationer som också biträder i planlägningsarbetet, t.ex. med information, kan nämnas Näringslivets beredskapsbyrå hos Svenska arbetsgivareföreningen (SAF).

Produktion för folkförsörjningen

85-90 procent av de beredskapsplanlagda företagen, K-företagen, arbetar för folkförsörjningen och skall vid en kris fortsätta att producera samma varor eller tjänster som under normala förhållanden. Ingen köpare har vid planläggningen bundit sig för varorna eller tjänsterna, utan vad som har planlagts är till slag och volym vad man har bedömt kommer att behövas för folkförsörjningen i en kris. Produktionen skall liksom under normala förhållanden anpassas till efterfrågan (om inte denna regleras genom ransonering). De vanliga distributionsvägarna behålls också. För att trygga erforderlig produktion och produktionskapacitet förbinder sig en del företag (t.ex. i textilbranschen) att mot ersättning av ÖEF hålla igång verksamhet som annars skulle ha lagts ned eller att förrådsställa äldre maskiner. ÖEF håller för att trygga den nödvändiga produktionen å sin sida lager av erforderliga råvaror. I samråd med företagen upprättas produktionsplaner, där bl.a. anges den produktionshastighet som har bedömts vara nödvändig. Personalplanläggningen sker sedan av företagen i samråd med länsarbetsnämnden och efter anvisningar från AMS.

Uppskovskungörelsen (1973:939) reglerar möjligheten att undanta värnpliktiga och fast anställda vid försvarsmakten från skyldighet att tjänstgöra vid försvarsmakten under beredskapstillstånd och krig. Undantag får ske om det oundgängligen krävs för att tillgodose behovet av personal inom andra delar av totalförsvaret. Arbetsmarknadsstyrelsen är tillsynsmyndighet över uppskovsväsendet och ansvarar för att erforderliga anvisningar för detta finns utfärdade.

Krigsanskaffning

10-15 procent av K-företagen skall leverera särskilt beställda varor och tjänster åt vissa totalförvarsmyndigheter inom statsförvaltningen, landstingen eller kommunerna. Det gäller egendom och tjänster som totalförvarsmyndigheterna behöver för egen del för att kunna fullgöra sina uppgifter. Planeringsverksamheten regleras i den tidigare också nämnda förordningen (1978:561) om förberedelser för krigsanskaffning. Med krigsanskaffning avses anskaffning under krigsförhållanden av egendom och tjänster som totalförvarsmyndigheterna behöver för att kunna fullgöra sina uppgifter. Med krigsförhållanden avses då antingen att riket kommer i krig eller är i krigsfara eller att det råder sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig eller krigsfara vari riket har befunnit sig och att det till följd av dessa förhållanden föreligger knapphet eller betydande fara för knapphet inom riket på egendom av vikt för totalförsvaret eller folkförsörjningen eller, slutligen, att det befinner sig nödvändigt att med hänsyn till försvarsberedskapen inkalla värnpliktiga till tjänstgöring med stöd av 27 § 2 mom. eller 28 § 1 mom. värnpliktslagen.

Krigsanskaffning sker efter överenskommelser eller genom förfogande och förbereds i fred genom uttagning eller krigsleveransplanläggning. De s.k. behovsmyndigheterna kan träffa överenskommelse om krigsleverans av "allmänna varor" från ett företags lager eller löpande produktion. Därmed avses sådana varor som förekommer allmänt i marknaden. Beträffande varor som måste tillverkas enligt behovsmyndighetens särskilda specifikationer, "speciella varor", träffas överenskommelse om krigsleverans i form av ett K-produktionsbesked. I detta anges vilka varor som skall produceras, i vilken mängd och med vilken hastighet. Vidare anges materielbehov samt behov av energi, transporter och personal. Antalet arbetstimmar per vecka och antalet skift anges också. I många fall sker dagens produktionsplanering med utgångspunkt i ett kraftigt ökat arbetstidsuttag utan stöd i de för fredstida förhållanden avsedda lag- och avtalsföreskrifterna. Ofta anges exempelvis 60 timmars arbetsvecka som planeringsförutsättning.

Inneliggande beställningar för leverans till totalförsvaret under fredstid kan vid en kris behöva påskyndas. Leverantören underrättas i så fall då beställningen görs att forcerad leverans kan komma att krävas. Samtidigt sker en beräkning av det ökade arbetskraftsbehovet vid en forcering.

K-produktion för totalförsvaret tryggas i vissa fall genom att maskiner hålls i "malpåse" och att råvaror lagras. Dessutom kan lokaler som normalt inte används för produktion komma att tas i bruk. Det gäller lokaler både ovan och under jord.

De företag som har beredskapsplanlagts registreras i det ekonomiska försvarets register över K-företag, det s.k. EF-registret. Detta förs av ÖEF och omfattar nära 15 000 företag och organisationer med försörjningsviktiga uppgifter. Av företagen är 1 200 industrier.

Ett K-företag kan i beredskapslägen och krig räkna med myndigheternas stöd vid tilldelning av råvaror, energi, arbetskraft m.m. för den planlagda försörjningsviktiga produktionen. Ansvaret för att företagen försörjs med sådana produktionsmedel åvilar beträffande arbetskraft AMS och länsarbetsnämnderna, beträffande elenergi statens vattenfallsverk, beträffande bränsle och drivmedel ÖEF, beträffande transporter transportrådet och beträffande materiel ur beredskapslager ÖEF. Dessutom åligger det de särskilda krisnämnderna som upprättas av ÖEF för olika varuområden att vid ransonering eller andra regleringar styra varuflödet till lämpliga företag.

Igångsättning av K-produktion

Såsom förut har nämnts räknade man tidigare vid planläggningen av det ekonomiska försvaret i första hand med en under viss tid pågående successiv omställning av normal fredsproduktion till krisproduktion, som också innefattar en forcerad och utökad produktion för det militära försvarets räkning. Man ansåg ett överraskande läge, som ledde till en hastig och omfattande omläggning av produktionsmönstret, som mindre sannolikt. Den bedömningen måste nu ändras. Det överraskande anfallet eller ett anfall efter kort förvarning har av 1978 års försvarskommitté bedömts som alltmer sannolikt. Tankarna om en successiv produktionsförändring allteftersom en internationell kris stegras kan också ifrågasättas från andra utgångspunkter. Regeringen kan exempelvis vid en internationell kris - för att inte ytterligare stegra spänningen - underlåta eller dröja med att vidtaga beredskapsåtgärder som skulle uppmärksammas internationellt. Igångsättande av K-produktion, särskilt av krigsmateriel, och utnyttjande av fullmaktslagar är sådana beredskapsåtgärder som inte undgår att väcka uppmärksamhet. Vidare måste beaktas att det inträder en omfattande eller ingripande omställning av produktionen åtminstone senast då en partiell mobilisering alternativ mindre äger rum.

I situationer med höjd beredskap förutsätts att produktion av varor som skall tillgodose krigsanskaffningsbehovet startas successivt och senast då partiell mobilisering har anbefallts. Särskilt produktion som skall tillgodose försvarsmaktens krigsanskaffningsbehov måste komma igång tidigt. Igångkörningstiden för utökad produktion och i synnerhet för nystartade anläggningar är rätt lång. Det är därför av stor betydelse att också viss K-produktion kan komma i gång tidigt i en uppseglade kris. Produktionen bör därför sättas igång innan partiell mobilisering äger rum. De ineliggande fredsbeställningarna kan vara sådana att också forcerad produktion bör utverkas innan förfogande kan tillgripas. Förfogandelagen kan i en sådan situation inte användas för att driva fram den önskade produktionen. Än mindre finns extraordinära medel att tillgripa för att ordna arbetskraftsförsörjningen för K-produktionen i en sådan situation.

Företagen kan i ett sådant inledande skede vara mer eller mindre villiga

att åtaga sig K-produktion. Råder lågkonjunktur med låg orderingsgång och låg produktionstakt torde viljan vara god. Råder å andra sidan högkonjunktur med hög orderingsgång, finns det fog för antagandet att företagen är mindre villiga att t.ex. störa sina normala affärsförbindelser och bryta kontrakten med dem. Utan att förfogandelagen kommer till användning, torde t.ex. en leverantör ha svårt att avbryta en leverans till en kund utan att bli skadeståndsskyldig. Vidare skadas affärsförbindelserna för framtiden. Den behovsmyndighet som önskar få i gång K-produktionen i ett tidigt skede av en kris måste därför antagligen räkna med att få ersätta sin leverantör för de ekonomiska skador som igångsättandet av K-produktion kan medföra. På motsvarande sätt kan t.ex. benägenheten från de anställdas sida att arbeta på övertid i ett sådant skede vara mindre än i mera utalade krissituationer.

3.4 Byggnads- och reparationsberedskapen (BRB)

Enligt kungörelsen (1959:177) angående byggnads- och reparationsberedskapen träder denna i verksamhet vid krig eller vid krigsfara, om regeringen förordnar därom. BRB utför byggnads-, anläggnings- och reparationsarbeten för totalförsvaret. Arbeten som beställarna vill ha utförda kan vara befästningsanläggningar, skyddsrum, vägar, broar etc. De arbeten som beställs får inte vara mer omfattande än att de skall kunna slutföras inom en månad. Längre tid bedöms inte stå till förfogande för beredskapshöjning på detta område. Om möjligt fortsätter verksamheten efter förstahandsinsatsen med andra uppdrag. Dessutom beräknas reparationsverksamhet behövas för förstörda anläggningar.

Hos byggnadsföretagen är som regel inte all personal fast anställd. Företagen anställer tillfällig arbetskraft för varje objekt som skall byggas. Hos de byggföretag (cirka 1500) som registreras som K-företag beräknas hur många kadergrupper varje företag kan sätta upp med sin stampersonal. Kadergrupperna består av nyckelpersonal som förmän och maskinskötare. Förutom byggnadsföretagen sätter byggnadsstyrelsen och AMS med utnyttjande av egna anställda upp kadergrupper åt BRB.

På lokal nivå avgörs hur många kadergrupper av olika slag som behövs för varje projekt. Ett lämpligt företag utses att utföra projektet. Om företaget skulle sakna tillräckligt antal kadergrupper planläggs tillförsel av sådana från andra företag i egenskap av "underentreprenörer". Företagen skall i princip använda sig av egna maskiner och fordon. Om dessa inte kommer att räcka till, förbereds komplettering genom uttagning enligt förordningen (1978:561) om förberedelser för krigsanskäffning. Sådan uttagning kan dock tvångsvis verkställas först när förfogandelagen tillämpas. Den personal som behövs för byggnadsprojekten utgörs till omkring en tredjedel av kadergrupperna. Resterande två tredjedelar skall tillgodoseas genom länsarbetsnämndernas försorg. BRB beräknas sysselsätta 55 000 -

60 000 personer. Dessa senare finns registrerade hos länsarbetsnämnderna och meningen är att de på kallelse skall inställa sig vid arbetsförmedlingarna och fördelas på projekten. För att kallelsen skall få bindande verkan torde tjänstepliktslagens tvingande paragrafer behöva återopas. Vid en normalstor arbetsplats beräknas omkring 100 personer vara sysselsatta. Hela antalet arbetsplatser är vid förstahandsinsatsen omkring 1 500.

En hög arbetstakt är nödvändig i denna byggnadsverksamhet. Det är ett önskemål att vissa särskilt angelägna projekt kan påbörjas redan innan kungörelsen angående BRB kan användas. Berörda K-företag har då förklarat att sådan produktion är möjlig vid sidan av normalt pågående verksamhet. Den begärda produktionen kommer i så fall att pågå med den normala arbetsstyrkan och under normala arbetsförhållanden.

Företagens frigörelse från sin normala byggnadsverksamhet har förbättrats genom att det i Svenska teknologföreningens allmänna bestämmelser för byggnads-, anläggnings- och installationsentreprenader (AB 72) ges en möjlighet att kontraktsevenligt avbryta pågående arbete då BRB träder i verksamhet eller då myndighet vid krig eller krigsfara tager beställarens eller entreprenörens organisation i anspråk.

Skulle det vara önskvärt att få projekt påbörjade innan BRB träder i kraft kan förfogandelagens möjligheter användas. Frivilliga åtaganden ger dock möjlighet till en tidigare start än vid förfogande, då åtminstone inkallelser enligt 27 § 2 mom. och 28 § 1 mom. värnpliktslagen måste ha skett. En annan omständighet som kan hindra igångsättningen av önskvärda projekt är att beställaren inte har tillgång till marken, där arbetet skall utföras. Sker inte en sådan upplåtelse frivilligt, måste den yttre situationen vara sådan att förfogande kan tillgripas beträffande marken.

Även den idag gjorda byggnadsplaneringen har skett med utgångspunkt i förutsättningar som saknar stöd i gällande lag. Planeringen förutsätter också att arbetsmarknadsmyndigheterna kan tillhandahålla en stor del av byggarbetskraften. För byggnadsprojekten har således förutsatts sex dagars arbetsvecka och tio timmars arbetsdag. För hälften av projekten har arbetsstyrkan dimensionerats så att två skift om vardera tio timmar skall kunna genomföras per dygn vid ett brådskande läge. Detta förutsätter antingen överenskommelser mellan arbetsmarknadens parter eller författningsreglering. Inte heller BRB-kungörelsen bryter nämligen den fredstida lagstiftningen. Motsvarande dispensproblem från lagstiftning och kollektivavtal finns också i fråga om arbetsmiljön, t.ex. i fråga om förläggning, utspisning, raststugor etc.

Arbetskraftsförsörjningen bör helst ordnas på frivillig väg. Endast vid krig och krigsfara kan nämligen tjänsteplikt komma i fråga. Goda avlöningsförmåner synes vara det bästa sättet att på frivillighetens väg få erforderlig arbetskraft. I bedömningen bör också läggas beställarens önskemål om snabb produktion, vilken kan nås genom antingen utökad arbetstid eller ökat antal anställda. Eftersom många byggnadsarbetare ej har fasta

löner krävs ackordsförhandlingar för BRB-projekten. Detta är desto mer påkallat som en hög arbetstakt eftersträvas och arbetstiden avses bli förlängd. Även för dem som har månadslön och är tillsvidareanställda krävs då nya löneavtal (målare, elektriker, rörmokare, chaufförer och servicepersonal).

3.5 Motorreparationstjänsten (MRT)

Enligt kungörelsen (1973:206) om motorreparationstjänsten träder denna i verksamhet vid krig, eller vid krigsfara efter regeringens förordnande. Motorreparationstjänsten skall utföra monterings-, reparations- och underhållsarbeten på fordon, släpfordon samt motor- och tryckluftsdrivna arbetsmaskiner, som utnyttjas för totalförsvaret. Cirka 3 900 verkstäder ingår i MRT, t.ex. lastbils-, personbils- och traktorverkstäder liksom gummiverkstäder. De verkstäder som planläggs är såväl enskilda K-företag som verkstäder hos statliga och kommunala myndigheter. Den i det föregående avsnitt gjorda beskrivningen av BRB och dess särskilda förhållanden stämmer i många stycken in också på MRT.

Vid mobilisering skall MRT utföra sådana monteringsarbeten att uttagna civila fordon kan användas i militär tjänst. Därvid krävs en intensiv arbetsinsats. Ett arbete som genast måste utföras är montering av speciella dragkrokar på inlånade civila traktorer, så att de kan kopplas till de dragdon som finns på försvarsmaktens kärror i mobiliseringsförråden. 300-400 verkstäder, plåtslagerier och smedjor anlitas enbart i mobiliseringsskedet för monteringsarbeten. För fortsatt verksamhet har de ofta inte utrustning. Efter mobilisering avser verksamheten inom MRT främst reparations- och underhållsarbeten.

Avsikten är att företagen skall drivas som i fred. Personalen avlönas av företaget enligt gällande kollektivavtal. Detta gäller all personal vid företaget, även tillförda värnpliktiga med uppskov samt icke värnpliktiga. För personal som har tillförts med stöd av tjänstepliktslagen gäller samma regel (12 § tjänstepliktslagen).

För motorreparationstjänsten erfordras kvalificerad personal för att sköta ledning, administration, reparationer och reservdelar. Omkring 25 procent av behovet täcks genom värnpliktiga som har fått uppskov. Resten är frikallade eller beredskapsregistrerade icke värnpliktiga. Av den erforderliga personalen beräknas 90 procent kunna stanna vid sina ordinarie arbetsplatser.

MRT:s första uppgift att göra civila fordon användbara för militärt bruk är brådsakande, eftersom den skall genomföras samtidigt med en mobilisering. Vid planläggningen har man även på detta område räknat med tio timmars arbetsdag under sex dagar i veckan. Man räknar emellertid med att ännu längre arbetstid kan komma att krävas tillfälligt vid mobilisering men även senare. Avsteg från nuvarande regler i författning eller avtal om

arbetstidens längd och förläggning måste därför kunna göras för att planeringen skall kunna genomföras. Inte heller MRT-kungörelsen tar nämligen över de fredstida bestämmelserna.

För motorbranschen finns anvisningar från arbetarskyddsstyrelsen och i kollektivavtal som rör arbetsmiljön. MRT:s verksamhet är tänkt att bedrivas på de ordinarie arbetsställena. Det är antagligt att de normala rutinerna i arbetsmiljöhänsen kan följas. Strävan bör vara att tillämpa de bestämmelser som normalt gäller i arbetsmiljöhänsen även under krigsfara och krig. Verkstäder kan dock komma att flyttas, nyupprättas eller skadas. Det måste då vara möjligt att göra avsteg från de normala reglerna.

För motorreparationstjänstens vidkommande framgår tydligare än beträffande mycken annan K-produktion att det normala partsförhållandet arbetstagare-arbetsgivare rubbas. Arbetsledningen och företagsledningen är i alla avgörande frågor underställd de reparationsledare som finns på orten och i olika militära staber. Antingen måste företaget frivilligt foga sig i dennes direktiv eller drabbas det av förfogande. Reparationsledaren kan även besluta om förflyttning av verksamheten helt eller delvis till annan plats, om vilka fordon som skall repareras på vilken verkstad, om vad som skall repareras på den egna verkstaden och vad som skall sändas till andra verkstäder för åtgärd. Motorreparationsledaren torde också kunna utfärda direktiv som förutsätter omflyttning av personal mellan olika verkstäder. Medbestämmandelagens regler om t.ex. förhandling kommer på det viset att förlora sitt avsedda innehåll när MRT träder i funktion.

3.6 Hälso- och sjukvård

Hälso- och sjukvården skall i krig bedrivas inom tre organisationer: den civila hälso- och sjukvården, civilförsvaret och försvarsmakten. För den operativa ledningen och driften av den civila hälso- och sjukvården i krig svarar landstingskommunerna och de tre landstingsfria kommunerna Göteborg, Malmö och Gotland. Civilförsvaret svarar för räddningstjänsten och omhändertagande av skadade främst i tätorter. Civilförsvarets uppgifter är dock under utredning av 1978 års försvarskommitté. Det övervägs att låta kommuner och landstingskommuner överta också civilförsvarets nyss nämnda uppgifter. Försvarsmakten har en egen organisation för de behov som främst de stridande förbanden har och som inte kan täckas av den civila organisationen.

Krigsleveransplanläggning sker för sjukvårdsmateriel och läkemedel. Den tyngre sjukvårdsmaterielen är som regel i användning på den civila sidan. För försvarets del lagras motsvarande specialmateriel såsom ambulanser, tält och fältröntgenapparater. Lagerhållningen i fredstid av förbrukningsmateriel är liten. För försvarsmaktens del finns utrustningsbehovet och första ersättningsbehovet i lager. I övrigt är man även där beroende av snabb påfyllning. Det finns inhemska producenter av förbrukningsmate-

riel, men beträffande många artiklar är landet helt beroende av import. ÖEF lagrar därför råvaror till en del ersättningsprodukter. Det tar emellertid tid att få igång ersättningsproduktion. Beträffande andra artiklar krävs en omDispositionering av produktionsresurserna med den tidsutdräkt och övriga startsvårigheter den kan medföra. För ytterligare andra artiklar gäller det "bara" att forcera den ordinarie produktionen. Produktionskapacitet finns ställd i malpåse för vissa sprutor m.m.

Även efterfrågan på läkemedel förändras i krig; behovet av vissa produkter minskar medan det för andra ökar kraftigt. Försvarsmakten lagerhåller utrustningsbehovet jämte första ersättningsbehovet medan den civila sektorn har små lager. För försvarsmaktens del är uthålligheten mindre beträffande läkemedel än beträffande sjukvårdsmateriel. Hälften av den nuvarande läkemedelsförbrukningen täcks av import, medan resten tillverkas inom landet. Den egna tillverkningen är ofta beroende av importbaserade råvaror. K-produktionen avses ske i samma lokaler som för den normala produktionen. Dessutom är en mindre skuggfabrik och en blodväskefabrik förberedda med igångsättningstider på några veckor.

Både beträffande sjukvårdsmateriel och läkemedel är situationen sådan att ransonering kan bli nödvändig vid ett spänt utrikespolitiskt läge eller vid en avspärrning. Ransoneringen kommer i sådant fall troligen att styras av socialstyrelsen. Ersättningsproduktion inom landet kommer inte att kunna ersätta utebliven import, med säkerhet åtminstone inte inledningsvis.

Med tanke på den ringa lagerhållningen av färdiga produkter av sjukvårdsmateriel och läkemedel samt den långa igångkörningstiden för K-produktion är det viktigt att K-produktion sätts i gång tidigt vid en gryende kris. Behovet av sådan tidig K-produktion bedöms vara väl så angeläget som FMV:s mest prioriterade produkter. Goda förutsättningar måste därför skapas för en "tidig" start av ersättningsproduktion. För det ändamålet måste arbetskraft anställas eller omfördelas och arbetstiden utökas. Produktionen är ofta lämpad för skiftgång. Det är också angeläget att nyckelpersonal finns tillgänglig och inte har semester eller annan ledighet. För sådan produktion som fortgår med ordinarie produktionsmedel och i ordinarie lokaler torde några dispenser i arbetsmiljöhänseende knappast vara nödvändiga annat än vad som kan föranledas av utökad skiftgång. För ersättningsproduktion och produktion i reservfabriker kan emellertid även andra dispenser i arbetsmiljöhänseende behövas. Fredsmässiga produktionsåtaganden kan komma att påverkas.

För försvarsmaktens del täcks behovet av medicinalpersonal genom anställda vid försvarets medicinalkår och krigsplacering av värnpliktiga. Även sjuksköterskor krigsplaceras vid försvarsmakten. I den civila hälso- och sjukvårdsorganisationen krigsplaceras manlig medicinalpersonal över värnpliktsåldern och kvinnlig medicinalpersonal. Där krigsplaceras även från värnplikt frikallade och vapenfria tjänstepliktiga. Socialstyrelsen krigsplacerar sammanlagt cirka 100 000 personer.

Från och med den 1 juli 1981 gäller en ny lag om tjänsteplikt för hälso- och sjukvårdspersonal samt veterinärpersonal m.m. (prop. 1980/81:57, SoU 1980/81:23). Såsom tidigare har nämnts krigsplaceras personalen i stor utsträckning. Med stöd av lagen kan de kallas till tjänstgöring. Tjänsteplikten anses nödvändig för omfördelningen av personalen i en krigssituation. Det har på detta område ansetts inte finnas utrymme för frivilliga åtaganden. Den hälso- och sjukvårdspersonal som omfattas av tjänsteplikten är i första hand personalen vid sjukhus och andra sådana inrättningar. Vidare hänförs dit t.ex. privatpraktiserande yrkesutövare samt den personal som biträder dem i vården (jfr lagen (1980:11) om tillsyn över hälso- och sjukvårdspersonalen m.fl.).

De flesta är krigsplacerade på sina ordinarie arbetsplatser, men många byter både arbetsplats och arbetsgivare. Även senare måste omflyttningar av personal kunna ske snabbt efter behov. Medicinalpersonalens anställningsförhållanden måste anpassas efter dessa krav. Medicinalpersonal har redan under normala förhållanden ofta lång arbetstid. Ändå kan krav på utökad arbetstid uppkomma, t.ex. om värnpliktig medicinalpersonal inkallas till försvarsmakten.

3.7 Sammanfattning

Totalförsvarets planering sker i dag i mycket stor utsträckning med utgångspunkt i förutsättningar som inte har stöd i vare sig lagstiftning eller kollektivavtal. Det synes vara en allmän uppfattning att de arbetsrättsliga reglerna på ett eller annat sätt skall ändras så att de inte hindrar de avsedda beredskapsåtgärderna. Endast härigenom skapas vidare förutsättningar för att civilbefälhavare eller länsstyrelser skall författningsenligt kunna agera i regeringens ställe i händelse förbindelserna med riksledningen ej kan upprätthållas.

4 Beredskapsfrågor inom arbetsmarknadsdepartementets lagstiftningsområde

4.1 Allmänt

Administrativ beredskap inför olika slags krisituationer behövs på arbetsrättens område liksom för arbetsmarknaden som sådan. Ofta har antagits att ett angrepp på Sverige skulle komma till stånd först efter en successivt höjd spänning i vår omvärld. Under denna tid hoppas man på olika sätt kunna vidta väsentliga beredskapshöjande åtgärder inom landet, vilka av olika skäl har fått anstå under normala fredsförhållanden. Det gäller främst produktion av materiel för försvarsmakten och övriga delar av totalförsvaret men även utförande av befäsnings- och skyddsrumsarbeten etc. Det svenska totalförsvaret skall emellertid också vara berett att

möta situationer som inte medger någon längre tid för beredskapshöjande åtgärder.

Det förstnämnda fallet med angrepp först efter en tids förvarning har tidigare bedömts vara det mest sannolika. Vår materiella beredskap har därför hållits ganska låg i förhoppningen om att viss tid kommer att stå till buds för en intensiv och forcerad produktion. De senaste studierna över tänkbara angreppsfall visar emellertid att ett överraskande angrepp eller ett angrepp med ytterst kort förvarning kan komma att bli mer sannolikt. Detta kräver ännu effektivare produktionsresurser. Och den slutsatsen måste också komma till uttryck i de konkreta beredskapssträvandena.

Som närmare har berörts i avsnittet 3 förbereds landets försörjning under svåra kriser och krig inom ramen för det ekonomiska försvaret. Som ett led i den verksamheten har beredskapsuppgifter för omkring 15 000 försörjningsviktiga företag (s.k. K-företag) planlagts. I fråga om de ca 1 200 industrierna klargörs vilken produktion som företaget skall kunna åstadkomma, volym och produktionshastighet. I samband med planläggningen av sådan K-produktion beräknas också bl.a. varje företags personalbehov i ett krisläge. Inom totalförsvaret sker fortlöpande också en personalplanläggning som tar sikte på hur arbetskraften i landet skall utnyttjas vid krigsfara eller krig. Till bilden av produktionsapparaten vid kriser eller krig hör bl.a. ransonering av råvaror och komponenter, produktion av ersättningsmateriel, arbetskraftsomflyttningar och - mestadels - en av statsmakterna styrd produktion. Personalbehovet måste också säkerställas för andra K-företag, t.ex. handels-, transport-, och serviceföretag.

Planeringen för att möta ett väpnat angrepp på Sverige kan emellertid inte inskränkas till fall då det kan sägas att krigsfara eller krig föreligger. Som nyss har nämnts bygger vår materiella beredskap på att kompletterande produktion hinner komma till stånd innan landet utsätts för ett angrepp. Särskilt försvarsmakten, sjukvården och civilförsvaret är i trängande behov av kompletterande materielleveranser vid beredskapshöjningar. Beträffande dessa områden måste K-produktion komma i gång på ett tidigt stadium av en kris och antagligen innan det - av olika anledningar - kan utsägas att landet befinner sig i krigsfara eller innan det är motiverat med en allmän mobilisering. I ett sådant skymningsläge får antas att riksdag och regering inte kan handla öppet genom krislagstiftning el.dyl. De åtgärder som man i detta läge vill genomföra är dels forcering av redan utlagd produktion, dels igångsättning av särskilt angelägen K-produktion, som dessutom har lång starttid, såsom produktion av ammunition och sjukvårdsmateriel. Detsamma gäller igångsättande av befästnings- och anläggningsarbeten och ett höjande av den militära beredskapen. Den force-rade produktionen och K-produktionen kommer då att få ske under utåt sett "normala" förhållanden.

I ett sådant skymningsläge kan antagligen förfogandelagen inte tillämpas, åtminstone inte inledningsvis. För att angelägen produktion skall

komma i gång är behovsmyndigheterna helt hänvisade till frivilliga överenskommelser med företagen och dessa i sin tur med de fackliga organisationerna. En omständighet som också måste beaktas i detta sammanhang är företagens möjlighet och vilja att åsidosätta annan produktion eller andra leveransåtaganden till förmån för beredskapshöjande produktion. Någon möjlighet t.ex. för företagen att häva ingångna avtal under åberopande av force majeure torde i det läget inte finnas. Tillfrågade företag har bedömt att det - om än i varierande grad - likafullt kommer att i praktiken finnas ett utrymme för forcerad produktion och K-produktion under ett skymningsläge eller en dold kris.

De nu gällande författningarna på arbetsrättens område är avsedda att tillämpas under normala fredsförhållanden. Endast i något enstaka fall finns uttryckliga bestämmelser som tar sikte på kris- eller beredskapsförhållanden (1 kap. 4 § arbetsmiljölagen och 18 § arbetsmiljöförordningen). Som en särskild beredskapsförfattning finns dessutom allmänna tjänstepliktslagen. I avsnitt 2 har berörts att varken tjänstepliktslagen eller annan förfogandelagstiftning "tar över" den fredstida arbetsrättslagstiftningen.

När det gäller att undersöka vilka krav på flexibilitet som beredskapshöjande produktion och annan liknande samhällelig verksamhet ställer på den arbetsrättsliga lagstiftningen, är det främst av intresse att undersöka förhållandena vid ett krigsutbrott resp. i det s.k. skymningsläget.

4.2 Krigsutbrott

4.2.1 Allmänna utgångspunkter

Den mest kritiska situationen inträder om landet helt överraskande drabbas av ett angrepp. De största omställningarna i samhället beräknas inträffa när försvarsmakten mobiliserar, när K-produktion i vid bemärkelse sätts i gång och när olika samhällsfunktioner krigsorganiserar. Dessa åtgärder måste vid ett överraskande anfall kunna genomföras samtidigt, och det är i det läget som den arbetsrättsliga beredskapen ställs inför de största påfrestningarna. Någon tid för förhandlingar eller beredningar finns då inte. Även om läget kan bli sådant att anpassningarna kan genomföras efter hand måste beredskapsförfattningarna vara anpassade för kraven vid ett överraskande krigsutbrott. Skulle stegvisa beredskapshöjningar bli möjliga, kan i stället ett lämpligt urval av de förberedda författningarna komma till användning.

85-90 procent av de beredskapsplanlagda K-företagen arbetar för folkförsörjningen och skall vid en kris fortsätta att producera samma varor eller tjänster som under normala förhållanden. Produktionen skall liksom under normala förhållanden anpassas till efterfrågan. 10-15 procent av K-företagen skall leverera särskilt beställda varor och tjänster åt vissa totalförsvarsmyndigheter inom statsförvaltningen, landstingen eller kommunerna. Det gäller varor och tjänster som totalförsvarsmyndigheterna

behöver för att kunna fullgöra sina uppgifter. Delar av denna verksamhet avser man att om möjligt starta redan under ett skymningsläge.

Annan produktion och verksamhet än den som har planlagts som K-produktion kommer att finnas också i ett krisläge. Hur stort utrymme den kommer att få blir beroende av vilka resurser som tas i anspråk för totalförsvaret. Statsmakterna har möjlighet att prioritera verksamhet genom förfogandelagen men även genom ökad eller minskad resurstilldelning (ransonering eller licensiering av råvaror, komponenter, energi etc.). Arbetskraftstillgången kan styras med hjälp av tjänstepliktslagen.

Genom förfogande enligt förfogandelagen för statens eller annans räkning kan man tillgodose totalförsvarets eller folkförsörjningens ofrånkomliga behov av egendom eller vissa tjänster. Däremot kan arbetsinsatser inte tas i anspråk annat än i några undantagsfall. Bestämmelser finns också som gör det möjligt att förfoga över produktionsmedel och transportmedel samt annan egendom som behövs för framställning eller förvaring av egendom eller för transporter. Det är alltså möjligt att ålägga en fabriksägare som har arbetskraft att upprätthålla en tillverkning som är betydelsefull för totalförsvaret eller folkförsörjningen. Vidare ges möjlighet att tvinga en ägare av en fabrik att tillverka andra produkter än han normalt gör för att tillgodose totalförsvarets eller folkförsörjningens behov.

Förfogandelagen behandlar i princip inte arbetstagarnas del i produktionsresultatet. Tillämpningen av förfogande eller tjänsteplikt enligt allmänna tjänstepliktslagen innebär enligt gällande rätt inte heller i och för sig att den arbetsrättsliga lagstiftningen sätts ur kraft, men den påverkar ändå den arbetsrättsliga lagstiftningen; vissa av medbestämmandelagens regler kommer t.ex. i praktiken att förlora verklig innebörd. Det blir i realiteten behovsmyndigheten som - antingen formellt genom förfogande eller reellt genom ett hot om förfogande och tjänsteplikt, för vilket företaget och de anställda viker sig - kommer att besluta om verksamhetens inriktning. Även mer interna frågor för ett företag såsom produktionstakt och platsen för verksamheten torde kunna påverkas på detta sätt. Att den arbetsrättsliga lagstiftningen i betydande mån styr förutsättningarna för produktionens bedrivande är dock en sak för sig.

Vid ett krigsutbrott eller under beredskapstillstånd kommer andra betingelser att gälla för produktionen än under normala förhållanden. Nya produkter skall tas fram. Produkter som inte just då tillverkas skall ersätta andra mindre angelägna. Samtidigt får man räkna med att det råder brist på råvaror och komponenter. Gamla maskiner, lokaler och tillverkningsprocesser kan därför komma att tas i bruk. Förutsättningarna för en god arbetsmiljö minskar.

Hos en del producenter kommer produktionen att öka kraftigt medan den hos andra minskar, nämligen om produktionen där är mindre angelägen för totalförsvaret och folkförsörjningen. Inkallelser kommer samtidigt att drabba stora delar av den ordinarie arbetsstyrkan. Stora och snabba

omflyttningar av arbetskraft blir därför nödvändiga. Efter mobilisering behövs dessutom en ökad arbetsinsats från de kvarvarandes sida. Detta fordrar i sin tur utökad arbetstid och mindre möjligheter till ledighet samt en snabb beslutsgång med ett minimum av byråkrati och formalism.

4.2.2 Skrivbordsförfattningar eller ej

En viktig fråga är i vad mån lagstiftning som är avsedd att gälla vid ett krigsutbrott eller olika stadier av beredskapstillstånd bör vara beslutad och utfärdad eller om i stället förberedelser bör vara gjorda i form av "skrivbordslagstiftning" och motsvarande kollektivavtal.

Mot utfärdande av beredskapsförfattningar under fredstid talar framför allt att det kan vara svårt att i förväg finna lagregler som svarar mot stundens krav, att det utan yttre tryck och närmare kunskap om de faktiska förhållandena kan vara svårt att vinna förståelse från arbetstagarparten för vissa inskränkningar i 1970-talets arbetslivsreformer, att en lagreglering på vissa områden inte är lämplig med hänsyn till gällande kollektivavtalsreglering samt att detaljregleringen ej bör drivas för långt. För ett utfärdande av krisförfattningar talar flera omständigheter. Eftersom ett snabbt och överraskande angrepp på Sverige numera anses vara det allvarligaste hotet mot vårt land, bör beredskapen med hänsyn härtill vara så långt driven redan i fredstid att tidskrävande moment som beredningsarbete i regeringskansliet och i riksdagen inte behövs för att beredskapen skall kunna höjas. I stället skall de nya reglerna liksom annan beredskapslagstiftning kunna träda i kraft omgående. Även andra förberedelser är nödvändiga. Kollektivavtal måste t.ex. träffas eller åtminstone förberedas efter de ändrade förutsättningar som beredskapsförfattningarna innebär. Företagens behov av personal och deras möjligheter att använda maskiner och lokaler är beroende av beredskapsförfattningarnas innehåll. De lagliga förutsättningarna för den nuvarande verksamhets- och K-produktionsplanläggningen måste fastställas och öppet kunna användas även vid utbildning och övning. Slutligen är den mentala beredskapen viktig, dvs. alla som kan beröras av de ändrade regelsystemen bör på förhand veta vad som i stort sett kommer att gälla.

Ett ställningstagande i denna fråga kräver ytterligare kunskap om vilka krav som möter och vilken typ av anpassning som bör göras. Ställning måste även tas till frågan om ansvarsfördelningen mellan totalförsvarsmyndigheterna och arbetsmarknadens organisationer.

4.2.3 De mest aktuella ämnesområdena för en tänkt arbetsrättslig särslagstiftning med avseende på krigsutbrott

Under denna rubrik redovisas de krav på ändringar i gällande lagstiftning (per den 1 januari 1982) som oftast har förts fram framför allt av totalförsvärsföretag och myndigheter i samband med arbetet på denna promemoria.

Medbestämmandelagen

En arbetsgivares förhandlingsskyldighet enligt 11-13 och 38 §§ gäller inte, om uppskov med arbetsgivarens beslut skulle medföra störningar i produktionen eller annat liknande hinder till men för totalförsvaret eller folkförsörjningen. Skyldigheten att primärförhandla med central arbetstagarorganisation upphör. Den lokala fackföreningens tolkningsföreträden faller bort.

Anställningsskyddslagen

Korttidsanställning eller anställning för visst arbete tillåts. Uppsägnings-tiderna begränsas. Turordningsreglerna vid permittering och uppsägning upphävs. Företrädesrätten till ny anställning upphör. Varseltiderna eller motsvarande kortas.

Allmänna arbetstidslagen

Den ordinarie veckoarbetstiden höjs till högst 60 timmar i veckan. Övertids-möjligheterna utvidgas.

Arbetsmiljölagen

En allmän bestämmelse införs, vari det sägs att man vid tillämpningen av lagen skall ta hänsyn till de särskilda verksamhetsbetingelser som råder och till verksamhetens angelägenhetsgrad för K-produktionen. Ändrade bestämmelser införs om dygns- och veckovila. Åldersgränsen för minder-åriga som får användas i arbete sänks.

Semesterlagen

Semestern får vid behov begränsas så att den kan läggas ut med högst 14 dagar per år. Resterande semester sparas. Semestern behöver ej förläggas till perioden juni-augusti.

Ledighetslagarna

Arbetstagarnas rätt till ledighet för utbildning (även svenskundervisning) upphör. Rätten till ledighet för vård av barn inskränks.

Rätten till ledighet för fackliga förtroendemän begränsas i princip till uppdrag som avser den fackliga verksamheten på arbetsplatsen eller verksamhet av betydelse för totalförsvaret. Arbetsgivaren får rätt att skjuta på ledigheter som hindrar arbetets behöriga gång.

4.2.4 Kommentar till kraven på en särskild beredskapslagstiftning med avseende på krigsutbrott

Det kan synas som om författningsändringarna främst går ut på att ensidigt inskränka arbetstagarnas rättigheter utan att arbetsgivarparten drabbas av motsvarande åtgärder. Det är därför angeläget att framhålla att beredskapsplanläggningen inte är riktad mot någon särskild part eller orga-

nisation och att även arbetsgivarparten drabbas av en långtgående ofrihet. Han fräntas sin beslutanderätt beträffande produktionens inriktning och bedrivande i stora drag. Lönsamheten blir i stort sett vad myndigheterna medger. Garanterad avsättning för produktionen föreligger endast i fråga om vissa varuslag, osv.

Den rent arbetsrättsliga beredskapsplanläggningen måste därför ses i ett större sammanhang, där beredskapslagstiftningen befins omfatta och medge regleringar för såväl företag och arbetsgivare (enskilda och allmänna) som arbetstagare. Därvid måste den offentligrättsliga beredskapslagstiftningen också tas med i bedömningen.

Förfogandelagen ger sålunda långtgående möjligheter för totalförsvarsmyndigheterna att ingripa mot företag och enskilda näringsidkare samt även mot enskilda personer. Fastigheter kan tas i anspråk med nyttjanderätt. Annan egendom såsom produktionsmedel och transportmedel kan tas i anspråk med äganderätt. Ägare till företag kan åläggas att utöva viss verksamhet. Ransoneringslagen ger också stora möjligheter att genom licensiering eller ransoneringslagen styra konsumtionen för enskilda och verksamheten hos företag.

Tjänstepliktslagen avser att underlätta arbetskraftsförsörjningen. Den ger möjligheter att reglera arbetsförmedlingen och främst den enskildes anställning samt hans eller hennes skyldighet att utföra arbete. Arbetsgivararen har dock enligt lagen ingen skyldighet att anta den anvisade arbetskraften. Möjligen kan en sådan skyldighet konstrueras fram med stöd av förfogandelagen (men den är tveksam). I lagen om offentlig anställning finns ett par bestämmelser som reglerar statliga anställningsförhållanden vid krig och krigsfara etc.

Vid sidan av dessa lagar framstår alltså de förändringar som diskuteras beträffande den arbetsrättsliga lagstiftningen som ett konsekvent led i beredskapsplaneringen. En lagstiftning är vidare nödvändig för en enhetlig och rättvis reglering av de arbetsrättsliga frågorna, för att ge ett nödvändigt planeringsunderlag och som en yttersta garanti för att erforderliga åtgärder kan genomföras med snabbhet. Samma bevekelsegrunder finns bakom förfogandelagen och ransoneringslagen. Liksom på de områden som behandlas av de sistnämnda lagarna skall främst frivilliga åtgärder och överenskommelser eftersträvas, men lika lite som på de områdena kan statsmakterna i fråga om arbetsrätten avhända sig möjligheten att inskrida.

4.3 Skymningslagen

4.3.1 Allmänna utgångspunkter

I ett skymningsläge gäller det som nämnts att höja försvarsberedskapen utan större åthävor. Man kan i det läget inte räkna med att beredskapsförfattningar utfärdas eller sätts i kraft. Inte heller kan kanske regering och riksdag öppet redovisa att särskilda ansträngningar görs beträffande för-

svarsberedskapen. En del beredskapshöjande materielbeställningar är beroende av att regeringen beviljar anslag för ändamålet, men beslut om sådana anslag kan hållas hemliga. I dessa lägen är det främst två typer av produktion som blir aktuell, forcerad produktion och viss K-produktion. Forcerad produktion innebär att leveranserna av i fredstid på sedvanligt sätt utlagda beställningar till totalförsvaret påskyndas. Den K-produktion som kan bli aktuell är som nämnts produktion av ammunition och sjukvårdsmateriel samt byggande av befästningar, skyddsrum och andra anläggningsarbeten.

Självfallet måste också den militära beredskapen höjas. Vad som i det följande sägs om den arbetsrättsliga regleringens anpassning till K-produktion m.m. gäller i än högre grad det militära försvaret och dess organisation.

4.3.2 De arbetsrättsliga förutsättningarna

Här följer en genomgång av möjligheterna att inom nu gällande ramar - författningar och avtal - på ett adekvat sätt höja produktionen i ett skymningsläge.

Arbetstid

Vid forcerade leveranser och igångsättning av K-produktion kommer nyanställningar knappast att räcka till för att möta behovet av ökad arbetsinsats (frågan om korttidsanställningar berörs i anslutning till anställningsskyddet). Särskilt beträffande den yrkesskickliga arbetskraften kan övertid bli aktuell. Vidare kan behövas ändrade arbetstider och skiftgång. Vid en del enheter bör produktionen kunna bedrivas dygnet runt.

Arbetstidsfrågor regleras f.n. i allmänna arbetstidslagen och i 4 kap. arbetsmiljölagen (jfr dock SOU 1981:5). I allmänna arbetstidslagen regleras främst frågor om arbetstidens längd medan arbetsmiljölagen behandlar arbetstidens förläggning.

Allmänna arbetstidslagen är dispositiv och kan helt eller delvis ersättas av kollektivavtal. Enligt lagen får arbetsgivaren inte ta i anspråk mer än viss mängd ordinarie arbetstid och därutöver viss övertid. Arbetsgivaren kan således när särskilda skäl föreligger ta ut övertid med högst 48 timmar under en tid av fyra veckor eller 50 timmar under en kalendermånad, dock högst 150 timmar under ett kalenderår (allmän övertid). När synnerliga skäl föreligger får en särskild nämnd, arbetstidsnämnden, medge ytterligare övertid med högst 150 timmar under ett kalenderår (extra övertid).

Redan i den normala fredsproduktionen utnyttjas ofta den tillåtna övertiden (enligt lagen eller enligt kollektivavtal) maximalt. För ett skymningsläge kan alltså mer övertid behöva tas ut än vad som har medgetts enligt lagen eller kollektivavtal. I första hand kan då övervägas en beredskapslagstiftning som medger att övertid tas ut som allmän övertid utan att taket (enligt lagen) vid 150 timmar per år står kvar. Begränsningarna i fråga om

övertidsuttag under en fyraveckorsperiod och kalendermånad skulle där-
emot bestå. I andra hand kunde tänkas en lösning om att behövlig övertid
får tas ut som extra övertid, dock även här med slopande av det lagfästa
taket vid 150 timmar per år. Väljer man att låta arbetstidsuttaget gå via den
extra övertiden, måste en ansökan om extra övertid godkännas av arbets-
tidsnämnden. Om emellertid hela lagen har ersatts av kollektivavtal, finns
inte möjligheten för arbetstidsnämnden att lämna dispens för extra övertid,
utan den frågan får lösas efter förhandlingar.

Enligt nuvarande ordning är således möjligheterna att ta ut övertid
begränsade till vad som sägs i lagen eller kan ha överenskommit i kollektiv-
avtal. Den enda realistiska möjlighet som med regelsystemets nuvarande
utformning står till buds i ett skymningsläge för att få till stånd ett ökat
uttag av övertid är kollektivavtalsvägen. Det återstår att bedöma om den
vägen är framkomlig i det praktiska livet. Parterna måste t.ex. kunna
komma överens och helst utan tidsspillan. Redan träffade eller åtminstone
förberedda kriskollektivavtal synes vara ett oundgängligt krav.

Om inte avtalsvägen kan användas, återstår möjligheten att riksdagen -
eller regeringen efter riksdagens bemyndigande - beslutar om tvingande
bestämmelser med rätt till uttag av övertid i ett skymningsläge. En fråga
blir då hur övertiden skall få tas ut: enligt arbetsgivarens ensidiga beslut
eller efter godkännande av arbetstidsnämnden. En konsekvens av att
frågan om övertid under skymningsläget måste författningsregleras blir att
reglerna om övertidsuttag måste ta över eventuella kollektivavtalsbestäm-
melser om övertid. Detta kan i sin tur medföra komplikationer. Övertids-
bestämmelserna kan t.ex. vara kopplade till avtalsregler om övertidsersätt-
ning.

I 4 kap. arbetsmiljölagen återfinns bl.a. bestämmelser om raster, dygns-
vila och veckovila. Bestämmelserna är dispositiva. Annat kan alltså avta-
las mellan parterna. I den mån avtal inte förekommer, får enligt lagen
avvikelse ske från bestämmelsen om nattvila, när ett visst arbete måste
pågå med hänsyn till sin natur, allmänhetens behov eller annan särskild
omständighet. Från bestämmelsen om veckovila får avvikelse ske tillfäl-
ligtvis, om det föranleds av ett särskilt förhållande som ej har kunnat
förutses. Om avtal inte förekommer, får vidare arbetstidsnämnden medge
undantag från lagens bestämmelser, om särskilda skäl föreligger.

Vissa möjligheter finns således att inom ramen för den gällande lagstift-
ningen utverka sådana förändringar rörande arbetstidens förläggning som
har betydelse i ett skymningsläge. Om parterna i kollektivavtal har beslutat
om en annan ordning än som anges i lagen, kan dock inte arbetstidsnäm-
nden meddela dispens. Situationen blir således densamma som beträffande
allmänna arbetstidslagen. Kan parterna inte antas komma överens, blir
författningsändringar erforderliga.

Härtill kommer att även om arbetstidens omfattning samt reglerna om
raster samt dygns- och veckovila är författningsreglerade, arbetstidsfrå-

gorna i övrigt - arbetstidens början och slut, skiftgång m.m. - regleras genom kollektivavtal. Skulle det i ett visst läge befinnas mest ändamålsenligt att författningsreglera arbetstidsuttaget får ställning alltså tas till i vad mån det också krävs tvingande författningsregler om dessa frågor. I det sammanhanget bör vidare beaktas att en rad ersättningsfrågor som hänger samman med arbetstidens ökning, dvs. övertidsersättning, kompensationsledighet osv., traditionellt alltid har varit kollektivavtalsreglerade.

När det gäller förlitandet på en avtalsreglering är det givetvis ett osäkerhetsmoment att frågorna är beroende av att två eller flera parter kan komma överens i avtal. Den enda möjligheten som f.n. finns för regeringen - och som även är användbar i ett skymningsläge - är bemyndigandet i 4 kap. 9 § arbetsmiljölagen, enligt vilket regeringen eller förvaltningsmyndighet som regeringen bestämmer ges rätt att utan hinder av lagen meddela särskilda föreskrifter om arbetstidens förläggning vid vägtransport och luftfart. I övrigt fordras lagstiftning av riksdagen. Det bör då beaktas, att t.ex. frågor om övertidsersättning är av den beskaffenhet att de knappast kan regleras av regeringen efter riksdagsbemyndigande utan att det i så fall krävs regler direkt i lag.

Sammantaget visar redogörelsen på att man på detta område i så betydande grad kommer i kontakt med kollektivavtalsreglering, att en specialreglering i kollektivavtalets form framstår som den metod som i första hand bör prövas. Samtidigt bör då beaktas behovet av vissa åtgärder från statsmakternas sida som främjar en enhetlig avtalsreglering eller att avtal kommer till stånd. Även arbetsplatser utan kollektivavtal måste beaktas.

Arbetsmiljö

Vid forcerad produktion och K-produktion kan äldre verkstäder och maskiner som har behållits för detta ändamål behöva åter tas i bruk. Detta liksom användning av t.ex. alternativa tillverkningsprocesser, vilka måste tillgripas i brist på råvaror (exempelvis legeringsmetaller), komponenter m.m. kan strida mot föreskrifter som har meddelats för normala freds-förhållanden med stöd av arbetsmiljölagstiftningen. Ökat antal anställda och utökad arbetstid kan också medföra att utrymmen såsom värmestugor, omklädningsrum och matsalar inte fyller kraven enligt föreskrifter eller avtal. Vid utökad arbetstid kan också gränsvärden enligt arbetarskyddsstyrelsens föreskrifter överskridas.

Den grundläggande författningen på detta område är arbetsmiljölagen. De mer konkreta miljöbestämmelserna återfinns oftast i arbetarskyddsstyrelsens föreskrifter eller i kollektivavtal. Arbetarskyddsstyrelsen kan också inom de allmänna förutsättningar som anges i arbetsmiljölagen meddela dispens från allmänt gällande föreskrifter. Beträffande frågor som regleras i kollektivavtal kan styrelsen dock inte ingripa. Eventuella dispenser från arbetsmiljömyndigheternas sida blir dock beroende av om de ryms inom arbetsmiljölagens allmänna ramar. Det torde emellertid vara tveksamt om

exempelvis en avställd smedja skall anses ha sådan arbetsmiljö som är "tillfredsställande med hänsyn till arbetets natur och den sociala och tekniska utvecklingen i samhället" (jfr 2 kap. 1 § första stycket arbetsmiljölagen). Om svaret blir nekande, finns ingen dispensmöjlighet enligt nuvarande regler. Den utväg som i stället får anlitas blir en författningsändring, vilken medger särskilda dispenser i ett skymningsläge.

I 1 kap. 4 § arbetsmiljölagen anges att regeringen eller förvaltningsmyndighet, som regeringen bestämmer, kan beträffande försvarsmakten och civilförsvaret meddela särskilda föreskrifter i frågor som avses i lagen (jfr SOU 1976:1 sid. 289 ff, 393 f; prop. 1976/77:149 sid. 207 ff, 388.) I 18 § tredje stycket arbetsmiljöförordningen har sedan arbetarskyddsstyrelsen bemyndigats att utan hinder av arbetsmiljölagen meddela särskilda föreskrifter beträffande försvarsmakten och civilförsvaret för det fall riket befinner sig i krig eller i krigsfara.

Bemyndigandet i 1 kap. 4 § arbetsmiljölagen omfattar alltså inte hela totalförsvaret. De delar av detta som är uteslutna är det ekonomiska försvaret, det psykologiska försvaret och vad som under en samlingsbeteckning brukar kallas övrigt totalförsvaret, vilket bl.a. innefattar polis och sjukvård. I första hand bör alltså övervägas i vad mån bemyndigandet i arbetsmiljölagen bör vidgas till att omfatta även det ekonomiska försvaret. I försvarsförberedelserna är det dessutom av vikt att hela totalförsvaret kan delta. Bemyndigandet i arbetsmiljölagen bör därför utvidgas till att avse hela totalförsvaret. Om en avgränsning av bemyndigandet bör ske, kan en lösning vara att detta endast avser "verksamhet av betydelse för försvarsberedskapen" eller situationer när totalförsvaret träder i verksamhet för att möta ett befarat väpnat angrepp (beträffande lämpligheten att använda begreppet totalförsvaret för ett bemyndigande, jfr prop. 1979/80:176 sid. 8-9, 49-50, 52-53.). Bemyndigandet i 18 § tredje stycket arbetsmiljöförordningen bör i motsvarande mån ändras.

Efter sådana ändringar finns möjligheter för arbetarskyddsstyrelsen att meddela ändrade föreskrifter eller dispenser från fredskraven för ett skymningsläge. Vid utformningen av bemyndigandena bör tillse att de utformas så att föreskrifter kan utfärdas redan under normala fredsförhållanden.

Arbetsförmedling

Arbetskraftsplanläggningen görs av statliga och kommunala myndigheter samt av krigsviktiga företag med biträde av länsarbetsnämnderna enligt anvisningar av arbetsmarknadsstyrelsen. Planeringsförutsättningen är – enligt regeringens anvisningar för den civila sektorns planläggning – att allmän mobilisering sker. Genomförandet av arbetskraftsplanläggningen baseras i sista hand på de tvångsmedel som tjänstepliktslagen erbjuder. I ett skymningsläge får man däremot helt lita till de konventionella arbetsförmedlingsmetoderna eftersom tjänstepliktslagen då inte är tillämplig. Både för den forcerade produktionen och för K-produktionen krävs emel-

lertid ganska betydande tillskott av arbetskraft. Enligt nuvarande regler finns små möjligheter att vid arbetsförmedling gynna företag med forcerad produktion eller K-produktion.

Den grundläggande principen för förmedlingsverksamheten vid arbetsförmedlingarna finns intagen i 4 § första stycket arbetsmarknadskungörelsen. Den lyder: "Arbetsförmedlingen skall inhämta och lämna saklig och så fullständig information som möjligt i de avseenden som har betydelse för såväl arbetssökande som arbetsgivare." I prop. 1974:1, bilaga 13, gav Kungl. Maj:t riksdagen tillkänna bl.a. följande om arbetsförmedlingens uppgifter och förmedlingsarbetets inriktning: "I förmedlingsarbetet skall eftersträvas att sökandens önskemål och arbetsförutsättningar klarläggs, att arbetsmarknadspolitikens medel utnyttjas för att ge sökanden möjlighet att ta arbete som nära ansluter till hans önskemål och förutsättningar samt att samråd etableras i syfte att anpassa arbetsuppgifter och arbetsförhållanden till de sökandes förutsättningar. Mot bakgrund av dessa förmedlingsinsatser bör arbetssökande erbjudas ledigamälda anställningar, i vilka arbetsuppgifterna är sådana som sökanden bedöms kunna fullgöra".

I skymningslägena är önskemålet snarast att förmedlingsarbetet skall kunna inriktas på att prioritera arbetskraftsbehovet hos de företag som har forcerad produktion eller K-produktion. Sådana önskemål om förmedlingsverksamheten i ett skymningsläge ryms inte inom ramen för 4 § arbetsmarknadskungörelsen. Arbetsmarknadskungörelsen kan således behöva ändras.

Uthyrning (lån) av arbetskraft

Ett företag som skall sätta igång forcerad produktion eller K-produktion kan ha ett behov av att låna yrkesskicklig arbetskraft från andra företag, om detta företag och de enskilda arbetstagarna går med på det. Det kan bl.a. gälla personal som enligt totalförvarsplaneringen skall arbeta vid just det K-producerande företaget vid en allmän mobilisering. En sådan utlåning kan dock i vissa situationer falla under lagen (1935:113) med vissa bestämmelser om arbetsförmedling, där det bl.a. stadgas att arbetsförmedling inte får bedrivas i förvärvssyfte. Ett företag kan nämligen knappast tänkas avstå från arbetskraft utan att få ersättning för det. Det är inte heller möjligt att ändra lagen så att vinstgivande arbetsförmedling tillåts, ty en sådan ändring skulle strida mot ILO:s konvention nr 19 angående avgiftskrävande arbetsförmedlingsbyråer. Konventionen medger dock att arbetsförmedling får ske mot täckande av självkostnaderna för verksamheten. Ersättning för förmedlingen skall enligt lagen fastställas av arbetsmarknadsstyrelsen som också skall ge tillstånd till verksamheten. Det torde inte vara lämpligt att för förevarande fall i författning ange hur sådana ersättningar skall beräknas, men via underhandskontakter vore det kanske möjligt att finna en enligt konventionen godtagbar beräkningsgrund som bidrar till att företagen är villiga att låna ut arbetskraft i de berörda fallen.

Anställningsskydd

För att kunna forcera produktionen eller starta K-produktion kommer företagen att behöva öka antalet anställda. Det gäller oftast anställningar för att utföra arbetsuppgifter, beträffande vilkas varaktighet man redan från början kan bedöma att den är begränsad. Varaktigheten av K-produktion är av naturliga skäl svårförutsägbar. I en del fall beställs begränsade serier, i andra förutsätts att produktionen skall fortgå så länge krisen varar. Enligt den nuvarande lagen om anställningsskydd får tidsbegränsade anställningar utnyttjas endast om det föranleds av arbetsuppgifternas särskilda beskaffenhet. Anställningar av begränsad varaktighet gjorda i syfte att klara av en produktionstopp eller annan tillfällig arbetsbelastning anses inte tillåtna enligt gällande rätt och torde alltså inte heller vara det i de här aktuella fallen. Under de nämnda förutsättningarna är arbetsgivarna tveksamma till att i ett skymningsläge i stället tillsvidareanställa personal. Avsteg från anställningsskyddslagens regler får dock ske genom kollektivavtal (se Ds A 1980:2 och 1981:6). En viss möjlighet finns således att inom gällande lagstiftning nå det önskade målet, men det förutsätter att parterna kan komma överens. I annat fall får lagbestämmelser för skymningsläget övervägas.

Om regeringens förslag till ny anställningsskyddslag (prop. 1981/82:71) antas av riksdagen, torde tillräckliga förutsättningar finnas för en temporär utvidgning av arbetsstyrkan vid forcerad produktion eller K-produktion. Någon särskild beredskapsförfattning behöver således inte övervägas.

Ledighetslagarna

De s.k. ledighetslagarna medför att arbetsgivaren inte fullt kan använda de anställda i produktionen eller för annan verksamhet. Vill arbetsgivaren därför såsom i ett skymningsläge öka arbetsinsatsen, måste det vara fördelaktigare att ta i anspråk yrkeskunnig personal som av någon anledning ej är i tjänst än att nyanställa personal som är obekant med arbetsuppgifterna. I ett skymningsläge måste detta vara särskilt angeläget med hänsyn till att de beredskapshöjande åtgärderna skall få snabb effekt. Å andra sidan är de åtgärder, som här diskuteras, avsedda för skymningslägen när beredskapshöjande åtgärder inte bör få alltför ingripande verkningar för samhället i stort. Därför bör selektiva åtgärder och ej generella väljas. På ett område är det dock särskilt angeläget att kunna avkorta eller återkalla ledigheter, nämligen beträffande försvarsmakten. Bland försvarsmaktens fast anställda personal finns specialister och befattningshavare i nyckelpositioner, vilkas utevaro från arbetet skulle inverka menligt på den militära beredskapen. En författningsändring kan för deras del bli nödvändig. För övriga grupper skulle i första hand en avtalsreglering av frågan kunna övervägas.

En av de s.k. ledighetslagarna är lagen (1978:410) om rätt till ledighet för vård av barn, m.m. En arbetstagare har enligt föräldraledighetslagen en

ovillkorlig rätt till ledighet från sin anställning. Lagens bestämmelser medger för närvarande inte sådana inskränkningar i ledigheten vilka nyss har angivits som önskvärda. Lagen är vidare indispositiv i så måtto att inskränkningar i själva rätten till ledighet inte kan göras i kollektivavtal. För att nå de uppställda önskemålen erfordras således ändringar i lagen och eventuellt också kollektivavtal. En metod skulle exempelvis vara att lagreglerna gjordes dispositiva på lokal nivå. Vad redan beviljade ledigheter beträffar bör uppmärksammas, att lagstiftning eller kollektivavtal normalt aldrig ges retroaktiv verkan. I sådana fall krävs alltså frivilliga överenskommelser.

Medbestämmandelagen

Vid övergång till forcerad produktion och K-produktion kommer en arbetsgivare gång efter annan att behöva fatta beslut som innebär förhandlingsskyldighet enligt 11 § första stycket medbestämmandelagen. Det kan gälla omfördelning av produktionen, startande av ny produktion, omfördelning av personal, användande av andra lokaler, ändrade arbetstider, övertid, annan skiftgång, anställning av ny personal etc. Det anges i 11 § andra stycket att om synnerliga skäl föranleder det, så får arbetsgivaren fatta och verkställa beslut innan han har fullgjort sin förhandlingsskyldighet enligt första stycket. Den regeln kan bli tillämplig i vissa sådana lägen. Förhandlingsskyldigheten kvarstår emellertid även om arbetsgivaren har nyttjat möjligheten att fatta beslut innan förhandlingsskyldigheten har fullgjorts. Företrädare för olika K-företag har i samband med sin planeringsverksamhet uttryckt oro för att arbetsledningen i det viktiga omställningskedet alltför mycket blir upptagen med förhandlingar till men för produktionen och att förhandlingssystemet i sig kan medföra förseningar. Man har inte vänt sig mot samverkan med arbetstagarerna, vilken man tvärtom anser vara en nödvändighet och till fördel för en effektiv omställning, utan mot att fredslagstiftningen kan medföra alltför tidsödande beslutsprocesser, särskilt om en rad tillhörande frågor (t.ex. om betalningen) skall avhandlas före förhandlingens avslutande.

11 § andra stycket medbestämmandelagen ger som nämnts möjlighet för arbetsgivaren att fatta och verkställa beslut utan fullgjord förhandlingsskyldighet, om synnerliga skäl föranleder det. Forcering av en leverans behöver i sig inte innebära att synnerliga skäl föreligger, men om forceringen beror på beredskapsskäl kan bedömningen bli en annan. Likaså torde igångsättning av K-produktion kunna utgöra sådana synnerliga skäl som avses i 11 § andra stycket medbestämmandelagen. Motsvarande bestämmelser finns i 38 § om entreprenader m.m. Liknande regler med undantag för synnerliga skäl finns vidare i 33 § tredje stycket och 34 § andra stycket medbestämmandelagen i fråga om tolkningsföreträdessituationer (jfr undantaget i förtroendemannalagen från reglerna om arbetstagar sidans tolk-

ningsföretråde när det är risk för säkerheten på arbetsplatsen, viktiga samhällsfunktioner eller därmed jämförliga intressen).

Vid forcerad produktion eller omställning till K-produktion är det som nämnts en rad åtgärder som kommer att vidtagas i snabb följd. Det kan komma att innebära att förhandlingsskyldigheten beträffande en rad fattade och verkställda beslut får fullgöras i efterhand. Arbetstagarnas möjligheter att påverka skeendet minskar då naturligen. Arbetsgivaren är å andra sidan beroende av att arbetstagarna har insikt i de problem som skall lösas och att det sker i samförstånd med dem. Det bör därför vara i parternas intresse att för ett skymningsläge finna enkla och informella former för information, förhandling och beslutsfattande. En fråga som därvid kan vara värd att överväga är huruvida, som ett led i en förenklad beslutsprocess, arbetstagar sidan kan enas om en gemensam representation för flera arbetstagarorganisationer. Sammanfattningsvis bedöms medbestämmandelagen, om den kompletteras med kollektivavtal om dess tillämpning i ett skymningsläge, i sin nuvarande utformning kunna tillämpas. Frågan bör dock uppmärksammas i anslutning till den pågående översynen av lagen.

5 Organisatoriska frågor

En av principerna för totalförsvaret är att den myndighet eller motsvarande som har ansvaret för en viss verksamhet i fred skall ha ansvar för den verksamheten också i krig. Även om en lagstiftning på arbetsrättens område som har förberetts för krigsutbrott eller beredskapstillstånd skulle innebära många förändringar i förhållande till de i fred gällande bestämmelserna, bör dock liksom i fredstid lämnas utrymme för kollektivavtal. Man måste emellertid också kunna räkna med att sådana avtal verkligen kommer att ingås. På samma sätt som beredskapsförfattningar beslutas eller förbereds i fredstid bör också avtal för beredskapsförhållanden färdigställas eller förberedas. Det är åtskilliga nya kollektivavtal som måste träffas om en beredskapslagstiftning sätts i kraft, och det skulle innebära stora tidsförluster och svårigheter (exempelvis ett av myndighetssamtal blockerat telefonnät), om förhandlingsarbetet började först då utan några förberedelser. För denna förhandlingsverksamhet kommer det under alla förhållanden att behövas en väl förberedd organisation hos arbetsmarknadsparterna.

Beredskapsförfattningarna kan som nämnts komma att innehålla ett flertal ändrade bestämmelser för det arbetsrättsliga området. Dispenser kommer också att behöva meddelas för enskilda arbetsplatser i mycket större utsträckning än under normala fredsförhållanden. Förändrade samhällsekonomiska betingelser kan också antas råda. Slutligen kommer nya kollektivavtal att få tillämpas på skilda områden. Dessa omständigheter var för sig eller sammantagna kan lätt leda till osäkerhet på arbetsplatser-

na. Information om förändringarna och bevekelsegrunderna för dem måste därför spridas genom kanaler som åtnjuter de berördas förtroende. I betydande utsträckning bör parternas egna informationsvägar utnyttjas. Även sådan information och samordningen av den inom huvudorganisationerna bör förberedas som ett led i den administrativa beredskapen. Den mentala beredskapen är viktig för planering och förståelse för vad situationen kommer att kräva. Lugn på arbetsmarknaden är en avgörande faktor för en effektiv krigsproduktion och för totalförsvarets strävanden i övrigt.

Trots förberedelser och information måste man vidare räkna med att oro kan uppstå på arbetsplatserna i ett krisläge. Åtgärder för att komma till rätta med sådan oro, som även kan vara ett led i subversiv verksamhet, måste förberedas. Arbetsmarknadens parter har betydande uppgifter på detta område.

För att de nämnda funktionerna skall kunna tillämpas, bör organisationerna på arbetsmarknaden ha en förberedd beredskapsorganisation. Detta gäller både huvudorganisationer och förbund.

Det är angeläget att huvudorganisationerna i sin beredskapsorganisation lätt kan samarbeta med regeringskansliet. Däremot är det osäkert om de bör representeras med företrädare i arbetsmarknadsdepartementets krigsorganisation. Antagligen vore det bättre att varje organisationsledning vid behov snabbt kunde komma till samråd med regeringen men också sammanträda inbördes. Därför bör kanske övervägas organiserandet av förhandlingsdelegationer för arbetsmarknadens parter, avsedda att vid krig eller krigsfara förläggas i anslutning till regeringens krigsuppehållsplatser.

Vid ett krigsutbrott eller vid beredskapstillstånd kommer riksdagen eller, efter delegering, regeringen att förordna om de undantag eller förändringar som behövs för att lagstiftningen på arbetslivets område skall anpassas till totalförsvarets krav. Efter ett sådant beslut bör arbetsgivare och fackliga företrädare snabbt kunna träffa överenskommelse om de arbetsförhållanden och anställningsvillkor som skall tillämpas med anledning av beslutet. Värdet av centralt förberedda avtal kan därvid inte överskattas. Samtidigt måste förmodligen inrättas skiljenämnder. Kan överenskommelse inte träffas om arbetsförhållanden och anställningsvillkor, kan på parts begäran skiljenämnd besluta i saken. Vid krig eller krigsfara torde fackliga stridsåtgärder från någondera sidan få anses uteslutna, och det blir alltså fråga om obligatorisk skiljenämnd. Skiljenämnderna blir även lönenämnder för dem som fullgör tjänsteplikt.

De skiljenämnder som bör inrättas är förslagsvis följande: en central avtalsnämnd, sex branschavtalsnämnder och tjugofyra regionala avtalsnämnder. Den centrala avtalsnämnden tar upp ärenden, vari på arbetstagsarsidan en huvudorganisation eller en förhandlingskartell är part. Branschavtalsnämnderna tar upp ärenden, vari på arbetstagsarsidan ett förbund eller en motsvarande organisation är part. Övriga företrädesvis lokala tvistefrågor tas upp av den regionala lönenämnden i det län, vartill

ärendet kan hänföras. Av branschavtalsnämnderna föreslås en ta upp ärenden som berör det kommunala området och en ärenden som berör det statligt löner reglerade området. En branschavtalsnämnd skall ta upp ärenden som avser privatanställda tjänstemän. Övriga tre nämnder skall handlägga avtalsfrågor inom arbetarområdet, nämligen en ärenden från industrin, en ärenden från byggnads- och anläggningsbranschen och en ärenden från transport- och servicenäringarna. De tjugofyra regionala avtalsnämnderna kan lämpligen inrättas i anslutning till krigslänsstyrelsernas sektioner för arbetsmarknad.

Till krigslänsstyrelsernas arbetsmarknadssektion, som framdeles kan komma att bestå av den sammanslagna länsarbetsnämnden och yrkesinspektionen, kan det övervägas att knyta en särskild partsrepresentationsgrupp (ev. skiljenämnden) som bör biträda i arbetsmarknadsfrågor i stort (även med information) samt också fungera som "brandkår" när det uppstår oro på arbetsplatserna inom regionen. Det ligger i sakens natur att samtliga dessa organ bör bemannas med framstående företrädare (dock företrädesvis icke värnpliktiga) för berörda organisationer på arbetsgivar sidan och arbetstagar sidan. Det är ett beredskapskrav att till företrädare inte utses den som redan förut har angelägna uppgifter inom totalförsvaret.

6 Sammanfattning och förslag

1978 års försvarskommitté har i sitt betänkande Säkerhetspolitiken och totalförsvaret (Ds Fö 1981:1) tagit upp frågan om den administrativa beredskapen på arbetsrättens område. Försvarskommittén konstaterar att det saknas arbetsrättsliga beredskapsförfattningar men att arbetet på sådana har påbörjats. Den understryker vikten av att arbetet påskyndas och leder fram till de författningsförslag som erfordras. Försvarskommittén fortsätter: Arbetet bör bedrivas i samverkan med parterna på arbetsmarknaden. Därvid bör man utreda vilka författningsregler som behövs för att tillgodose behovet av dispenser och avsteg från normalt gällande förordningar vid kriser och krig. Problemen i ett s.k. skymningsläge bör därvid enligt kommitténs mening ägnas särskild uppmärksamhet.

När det gäller att omsätta försvarskommitténs uttalanden i praktiskt handlande, bör en första uppgift vara att få fram bestämmelser, som omedelbart kan tillämpas vid ett överraskande anfall. Om bestämmelserna återfinns i författningar eller i kollektivavtal är av underordnad betydelse, bara snabbetskriteriet är uppfyllt. Endast härigenom tillgodoses beredskapskravet och skapas en parallellitet mellan den arbetsrättsliga och den övriga beredskapslagstiftningen och endast på det sättet undanröjs en rad verkställighetshinder och osäkerhet om hur arbetsmarknadsparterna skall agera i ett utsatt läge. Skulle händelseutvecklingen bli sådan att beredskapen kan höjas stegvis, exempelvis genom att olika beredskapsgrader anbe-

falls, kan ett urval göras av de bestämmelser som har förberetts i fred för tillämpning i beredskapshöjande syfte.

Planeringen bör emellertid inte i första hand ske för att möta en stegvis och jämförelsevis långsamt ökande kris utan för den farligaste händelseutvecklingen. Denna bedömning har också stöd i försvarskommitténs uttalande att den tekniska utvecklingen har ökat risken för ett överraskande anfall på Sverige. Beslutade och utfärdade författningar, erforderliga regeringsbemyndiganden samt färdiga kollektivavtal svarar bäst mot det uppställda målet. Efterges dessa krav, blir beredskapen sämre.

Ett andra mål för arbetet med den administrativa beredskapen på arbetsrättens område bör vara att genomföra ett system som också medger erforderliga beredskapshöjningar redan i ett s.k. skymningsläge. Kravet på snabbhet är där inte lika absolut. Däremot finns krav på att åtgärder kan vidtas utan att alltför stor uppmärksamhet väcks och med stöd av, i stort sett, författningar och avtal som är avsedda för ordinära förhållanden. Även för dessa situationer krävs emellertid en på förhand fastlagd handlingslinje, så att den erforderliga beredskapshöjningen inte motverkas genom osäkerhet eller tvister om hur de annalkande problemen bör mötas.

En tredje uppgift för beredskapsplaneringen är att finna en ändamålsenlig organisation för arbetsmarknadsparternas deltagande i totalförsvaret. Utgångspunkten därvidlag bör vara en partsmedverkan och ett medansvar för arbetsmarknadens organisationer som relativt sett inte är mindre än det som förekommer under normala fredsförhållanden.

Även om de nu angivna målsättningarna knappast bestrids av någon, är det tydligt att det återstår mycket arbete innan man uppnår en fullständig färdig arbetsrättslig beredskap genom lagstiftning och kollektivavtal inför ett överraskande anfall. Dels kan det vara svårt att i fredstid vinna enighet om rättsreglernas innehåll och dels föreligger alltid en betydande osäkerhet om de framtida faktiska förhållanden som bestämmelserna avser att reglera. Genom att inte i förväg, dvs. under normala förhållanden, fatta beslut om och offentliggöra lagar och kollektivavtal slipper man en diskussion om reglernas innehåll och det berättigade i att utan vidare ge upp förmåner som har vunnits i facklig kamp. Den diskussionen skjuter man helst upp till en stund då krisen står för dörren. Diskussionen kan då vara lättare att föra, när stundens allvar är påtagligt för alla. Frågan är bara om en sådan undfallenhet inför problemen över huvud är förenlig med det av statsmakterna fastställda kravet på administrativ beredskap. Dessutom borde en sådan fredstida diskussion ge värdefull mental beredskap och föra diskussionen om arbetsrätten i krig ett steg närmare målet. I en kaotisk överfalls-situation blir det inte tid för några längre överläggningar.

En annan fråga, som hänger samman med offentliggörande av beredskapsförfattningar och kollektivavtal är hur beredvilligheten att avstå från förmåner påverkas. Uppnås enighet parterna emellan, är det uppenbarligen en styrka för nationen. Det är då sannolikt också lättare att i praktiken

genomföra de förändringar som krävs, medan det motsatta förhållandet kan skapa förvirring och obstruktion.

En ytterligare fråga är vilka avvägningar som bör göras mellan författningar resp. kollektivavtal.

Med stöd av 13 kap. 6 § regeringsformen (RF) kan riksdagen bemyndiga regeringen att - om riket befinner sig i krig eller krigsfara eller det råder sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara vari riket har befunnit sig - genom förordning meddela sådana bestämmelser som annars skulle ha meddelats genom lag. Ett sådant bemyndigande kan ges när som helst. Några särskilda förhållanden behöver inte vara för handen. Om regeringen har fått ett sådant bemyndigande för den arbetsrättsliga lagstiftningen kan den, när det krävs (och naturligtvis om förutsättningarna för att använda bemyndigandet är uppfyllda), genom förordning meddela erforderliga bestämmelser. Dessa bestämmelser förutsätts finnas i huvudsak färdiga såsom skrivbordsförfattningar. Dessa kan i många stycken vara offentligtgjorda på det sättet att myndigheter och kollektivavtalsparter kan planera och öva sin verksamhet inom totalförsvaret med utgångspunkt i författningarnas innehåll. Det kan här invändas att regeringen lika gärna kunde ha en proposition liggande, vilken vid en kritisk situation kunde föreläggas riksdagen och snabbbehandlas där. Tidsskillnaden borde inte bli så stor. I ett kritiskt läge är dock varje tidsvinst av betydelse. Vad som dessutom lätt förbises är att riksdagen i ett sådant kritiskt läge uppenbarligen kommer att få en stor arbetsbelastning, bl.a. genom alla de lagförslag som finns mer eller mindre förberedda i samtliga departement. Man riskerar alltså att riksdagsbehandlingen blir en flaskhals, som onödigt försenar utfärdandet av beredskapsförfattningarna. Ett i förväg meddelat bemyndigande är därför motiverat.

Med stöd av 8 kap. 7 § RF kan riksdagen bemyndiga regeringen att genom förordning meddela föreskrifter i vissa offentlighetsrättsliga ämnen. Denna delegeringsmöjlighet kan användas när som helst. Bemyndiganden för regeringen jämlikt 8 kap. 7 § RF är således ett jämförelsevis enkelt och odramatiskt sätt att höja handlingsberedskapen såväl för fredskriser som för mera krigsbetonade tillstånd. Denna handlingsväg har dock sina begränsningar. Inom arbetsmarknadslagstiftningen är det endast bestämmelserna om arbetsförmedling, arbetsmiljö och arbetstid som har offentligrättslig karaktär. För dessa områden, men inte för den egentliga arbetsrätten, kan bemyndiganden för regeringen ges. Bemyndiganden för regeringen kan visserligen innebära att andra föreskrifter får meddelas än vad som gäller enligt lag. Sådana föreskrifter torde emellertid inte utan vidare ta över vad arbetsmarknadens parter har avtalat i stället för dispositiva lagbestämmelser.

Kollektivavtalen har civilrättslig karaktär och kan endast ändras genom lagstiftning. Först i sådana krigssituationer som avses i 13 kap. 6 § regeringsformen kan regeringen bemyndigas att genom förordning meddela

bestämmelser i frågor som har civilrättslig karaktär. Frågor som regleras genom kollektivavtal är således undantagna från regeringens eller förvaltningsmyndighets dispensgivning i ett skymningsläge.

Skymningsläget ställer inte samma krav på omedelbart ikraftträdande av förberedda lag- eller avtalsbestämmelser som ett överraskande anfall. I skymningsläget kan det i stället vara en fördel att beredskapshöjningar kan ske utan att de väcker större uppmärksamhet. De författningsbestämmelser som erfordras för att beredskapshöjningarna skall få effekt måste därför finnas i de normalt gällande författningarna.

Ett viktigt komplement till författningar i skymningsläget är kollektivavtal. Dessa kräver ingen medverkan av statsmakterna - flertalet lagregler har redan gjorts dispositiva - och lämpar sig därför som hjälpmedel för att i ett skymningsläge åstadkomma beredskapshöjande åtgärder. I ett skymningsläge kan det även finnas en viss tid till att träffa erforderliga avtal. Detta gäller dock inte för försvarsmakten och vissa andra funktioner, där beredskapshöjningar måste kunna genomföras utan omsvep. Där måste således erforderliga avtal finnas klara. Inte för något av totalförsvarets delar kan man heller underlåta förberedelser på de områden som avses skola regleras genom kollektivavtal.

Ytterligare en omständighet talar för att kollektivavtal företrädesvis bör användas i skymningsläget, nämligen att de beredskapshöjande åtgärder som blir aktuella är jämförelsevis fåtaliga och begränsade till enskilda företag medan samhället i övrigt inte berörs. Å andra sidan gäller det insatser av stor betydelse för vårt försvar, annars hade det inte varit angeläget att de gjordes redan under skymningsläget.

Även för skymningsläget måste emellertid tesen gälla att det är statsmakterna som har huvudansvaret för beredskapen. Det måste i så fall betyda att de grundlagsenliga möjligheterna till dispenser för skymningsläget tas till vara. Det är som nämnts möjligt att lagstifta om dispens från de arbetsrättsliga lagregler som är offentlighetsrättsliga, exempelvis arbetstidslagen och arbetsmiljölagen. Det är emellertid inte möjligt att ge regeringen eller förvaltningsmyndighet bemyndigande att ge dispens från civilrättsliga regler eller från kollektivavtal, t.ex. sådana avtal varigenom dispositiviteten i arbetstidslagen och arbetsmiljölagen har utnyttjats.

Innan ställning tas till statsmakternas vägval i denna fråga, bör det vara lämpligt att arbetsmarknadens organisationer ges tillfälle att söka sig fram till en rimlig lösning antingen genom materiella regler i kollektivavtal för olika krissituationer eller genom t.ex. en lämplig förhandlingsordning att brukas i ett skymningsläge.

För närvarande finns vissa regler om skyldighet för enskilda arbetsgivare att delta i beredskapsplaneringen. Bestämmelserna härom återfinns i lagen (1948:390) om skyldighet för näringsidkare m.fl. att biträda vid planläggningen av rikets ekonomiska försvarsberedskap. Någon motsvarande lagstiftning saknas vad gäller arbetsmarknadsorganisationernas deltagande i totalförsvaret. Som förut har anförts talar tungt vägande skäl för

en sådan medverkan. Den bör ta sikte inte bara på frågor om regelanpassning, produktions- och arbetskraftsplanering eller sådana frågor utan också på organisationernas medverkan i olika funktioner inom totalförsvaret. Även i detta arbete bör planeringen inför ett överraskande anfall prioriteras.

Den anpassning av det arbetsrättsliga regelsystemet som har berörts i det föregående ankommer i första hand på parterna själva. Det arbetet måste emellertid bedrivas i nära samverkan med de ansvariga totalförsvarsmyndigheterna. Även efter det att en avtalsanpassning har kommit till stånd, måste beredskapen vidmakthållas. Det krävs t.ex. en kontroll av att avtalen hålls aktuella och att nya avtal och förhandlingsordningar tas fram allteftersom de yttre omständigheterna förändras.

För fredskonflikter och andra konflikter av ekonomisk karaktär eller skymningslägen bör man i första hand ha uppmärksamheten inriktad på den normalt gällande lagstiftningen med dess säkerhetsventiler av olika slag. Vid fördjupade kriser kan dock justeringar av den arbetsrättsliga lagstiftningen bli nödvändiga liksom vid mera krigsbetonade tillstånd. I varje lagstiftningsärende bör därför prövas behovet av "säkerhetsventiler" av typen "synnerliga skäl", vilka kan användas redan i skymningslägen - och givetvis också i än mera skärpta tillstånd samt vid fredskriser.

Sammanfattningsvis bör det alltså för arbetsrätten i stort vara en lämplig metod att börja med att lagstifta om arbetsmarknadsorganisationernas deltagande i totalförsvarsberedskapen och vidare inom ramen för detta ge dem och de ansvariga myndigheterna i uppgift att under en viss tid söka arbeta sig fram till praktiska lösningar (dokumenterade i kollektivavtal eller avtalsutkast) för de fall som tills vidare har lämnats utanför lagstiftningsarbetet. Organisationerna bör också åläggas att medverka i de övningar som hålls för att stärka beredskapen. Vid ett sådant samarbete mellan totalförsvarsmyndigheterna och arbetsmarknadsorganisationerna får de också tillfälle att ta upp frågan om organisationernas deltagande i totalförsvaret rent organisatoriskt, centralt och regionalt. Som förut har nämnts bör den mest krävande situationen, ett överraskande anfall, i första hand planeras.

Uppnås det i detta arbete, inom de angivna tidsramarna, inte ett från beredskapssynpunkt tillfredsställande resultat, får lagstiftningsåtgärder övervägas. En sådan lagstiftning skulle mera generellt ange hur den fredstida lagstiftningen skall tillämpas i beredskap och krig. Den skulle därmed ge förutsättningar för de ansvariga totalförsvarsorganens planering samt besked för medborgarnas agerande i ett utsatt läge. Lagstiftningsåtgärder kan också bli nödvändiga på punkter där den fredstida lagstiftningen är tvingande och således inte kan sättas åt sidan genom kollektivavtal eller där det har visat sig svårt att få samordnade regler för hela arbetsmarknaden. Det har dock bedömts vara lämpligt att låta sådan lagstiftning anstå tills kunskap har vunnits om resultatet av arbetsmarknadsorganisationernas totalförsvarsplanering.

7 Fredskriser och andra konflikter av ekonomisk karaktär

7.1 Allmänna utgångspunkter

Fredskriser kan enligt 1974 års försvarsutredning orsakas dels av relativt lokalt bundna krig eller konflikter som berör råvaruproducerande länder eller viktiga transportleder, dels av vissa råvaruproducerande länders medvetna begränsning av utbudet av varor t.ex. i syfte att utöva politiska påtryckningar. Fredskriser bedöms främst drabba vår försörjning med någon enstaka vara eller ett begränsat antal varor under en och samma tidsperiod. Med hänsyn till de risker som även på kort sikt föreligger för störningar i världshandeln med råvaror, bör enligt försvarskommittén åtgärder vidtas för att minska verkningarna av sådana kriser för vårt land. Försvarsutredningen bedömer att en ekonomisk krigsföring som syftar till att påverka svensk politik kan aktualiseras endast då mycket starka internationella motsättningar eller krig råder. Man kan räkna med att det svenska folket då är berett att acceptera betydande standardsänkningar. Därigenom minskar beroendet av omvärlden. Vissa åtgärder för att begränsa landets sårbarhet bör vidtas. Flera av dessa har emellertid i första hand med näringslivets struktur i stort att göra. På totalförsvaret faller främst beredskapslagring för konsumtion och produktion under avspärrning samt förberedelser för produktionsomställningar och konsumtionsregleringar.

Försvarsutredningen anför beträffande det ekonomiska försvarets uthållighet att planeringen främst bör inriktas på att säkerställa en omställning av samhället till krishushållning. Beredskapslagringen bör inriktas på att säkerställa behoven under en omställningsperiod samt på försörjningen under en längre krisperiod med sådana råvaror, komponenter m.m. som inte finns att tillgå inom landet. För en krissituation bör uthålligheten dimensioneras av behoven såsom de framgår av samordnade studier av tänkbara krigsförlopp.

Försvarsutredningen menar att det i många fall kan vara svårt att avgöra om en uppseglade kris är att betrakta som en fredskris eller som inledningen till en säkerhetspolitiskt allvarigare situation. Utredningen har därför kommit till slutsatsen att det är rationellt att förberedelserna för att möta fredskriser sker samlat, dvs. inom det ekonomiska försvaret. Planeringen för fredskriser bör syfta till att i så långt möjligt normal omfattning upprätthålla produktion, export och sysselsättning samt att undvika störningar i viktiga samhällsfunktioner. Försvarsutredningen framhöll också att ett tillgodoseende av arbetskraftsbehoven är en förutsättning för övriga försörjningsområdets funktion och uthållighet.

Departementschefen anförde i anslutning härtill (prop. 1976/77:74) att

fredskriser i planeringen bör skiljas från sådana knapphetssituationer, konkurrenssituationer och handelsstrukturomvandlingar som är ständigt återkommande i det internationella handelsutbytet. Ambitionsnivån när det gäller att möta fredskriser bör vara att så långt möjligt upprätthålla normal fredsstandard samt att undvika störningar i viktiga samhällsfunktioner. Om vi i en fredskris skulle utnyttja resurser, anskaffade för att möta avspärningar eller krig, skulle förmågan att uppfylla vårt säkerhetspolitiska mål försämrats. En särskild planering för fredskriser svarar således mot både näringspolitiska och säkerhetspolitiska krav.

1977 års försvarsbeslut innebar beträffande uthålligheten att huvuddelen av det ekonomiska försvaret skall kunna klara de påfrestningar som en cirka ettårig avspärnings- eller krigssituation kan medföra. I planeringsarbetet skall dock inte möjligheterna av avspärnings- och krigssituationer av annan längd uteslutas. För att klara försörjningen under fleråriga kriser och krissituationer måste emellertid betydande omställningar av produktion och konsumtion genomföras. De beredskapsåtgärder som det ekonomiska försvaret vidtar mot påfrestningar av relativt kort varaktighet skall därför även syfta till att möjliggöra och underlätta mera betydande omställningar av samhällets försörjning på längre sikt. Beträffande uthålligheten vid fredskriser, skall denna fastställas individuellt för berörda varor eller varugrupper. Härvid skall hänsyn tas till vilken effekt på främst sysselsättningen som ett importbortfall skulle medföra.

Fredskriser torde i ett kortare perspektiv drabba vår försörjning med någon enstaka vara eller ett begränsat antal varor under en och samma tidsperiod. Riskerna för störningar är störst vad gäller olja och oljeprodukter. Härtill bidrar en stark geografisk koncentration av kända tillgångar och i hög grad sårbara anläggningar samt instabila politiska förhållanden och militär upprustning i flera producentländer. Man kan inte heller bortse från risken för störningar också i fråga om andra försörjningsviktiga råvaror såsom legeringsmetaller, vilkas betydelse för produktionen inte får underskattas.

7.2 Arbetsrättsliga konsekvenser

Planeringen för fredskriser bör syfta till att så långt som möjligt upprätthålla produktion, export och sysselsättning i normal omfattning samt att undvika störningar i viktiga samhällsfunktioner. Planeringen för fredskriser får en speciell karaktär genom att försörjningsstandarderna inte torde kunna sänkas i samma grad som under avspärning och krig. Från arbetsrättslig synpunkt kan ekonomisk krigföring och fredskriser bemötas likartat. Direkt eller indirekt riktade sanktioner mot Sverige av ekonomisk karaktär antas främst innebära att vår import av viktiga varor stryps. Detta får konsekvenser för produktionen och den privata konsumtionen.

De arbetsrättsliga åtgärder som kan behöva vidtas kan varieras i olika

lägen, bl.a. beroende på vilka krav som ställs på sysselsättning och standard. Normalt får man räkna med att vissa justeringar sker av den för normala fredsförhållanden antagna arbetsrättsliga lagstiftningen eller de för samma förhållanden träffade kollektivavtalen, t.ex. i fråga om ökad veckoarbetstid eller ändrade arbetsmiljöföreskrifter, innan mera generell verkande begränsningar tas till.

7.3 Krisorganens arbetsbetingelser

Redan under fredsförhållanden kan uppstå en sådan brist på varor att ransonering måste tillgripas. Avsikten är att här belysa hur ransoneringsorganisationen fungerar under en fredskris i förhållande till viss central lagstiftning inom arbetsrätten. Effekterna antas bli likartade under beredskap och krig.

Ransoneringar administreras av statliga och kommunala myndigheter. Ansvarsfördelningen mellan myndigheterna är huvudsakligen den att den myndighet som svarar för en verksamhet under normala förhållanden även svarar för samma verksamhet under en kris. Vid en ransonering läggs dock nya uppgifter på länsstyrelser och kommuner. Varje myndighet skall själv svara för nödvändigt planeringsarbete.

Centrala myndigheter som har att planera för ransoneringar inom skilda områden är främst överstyrelsen för ekonomiskt försvar, transportrådet, jordbruksnämnden, och statens vattenfallsverk. ÖEF skall i den mån det inte ankommer på annan myndighet vidtaga förberedelser bl.a. för att möta försörjningssvårigheter till följd av importbortfall av en eller flera varor, som är av vikt för folkförsörjningen.

Andra centrala myndigheter kan också komma att administrera ransoneringar inom sina områden, ofta efter föreskrifter från någon av de nyss nämnda myndigheterna. Sålunda skall vid en drivmedelsransonering sjöfartsverket och luftfartsverket ansvara för ransoneringen beträffande sjö- och lufttransporter.

Uppräkningen av myndigheter som har uppgifter under en ransonering är inte fullständig. För att illustrera arbetsrättsliga problemställningar vid krisorgan tas här som exempel överstyrelsen för ekonomiskt försvar.

Överstyrelsen är basmyndighet för fyra centrala krisnämnder som kan sättas i funktion när regleringar behövs inom deras specialområden (se även bl.a. Ds H 1976:4, prop. 1976/77:74 s. 211 ff.) Nämnderna är bränslenämnden, metall- och verkstadsnämnden, keminämnden och beklädnadsnämnden. Planläggningen är inte helt färdig beträffande nämndernas sammansättning. Längst har arbetet kommit med bränslenämnden som blir självständig förvaltningsmyndighet för frågor om förbrukningsreglering av oljeprodukter m.m. Hos statens förhandlingsråd har förhandlingar genomförts beträffande den organisation som bränslenämnden skall ha och dess instruktion. Förordning med instruktion för bränslenämnden kommer att

utfärdas först då nämnden skall träda i verksamhet. De andra nämnderna kommer att få i princip samma organisation och instruktion som bränsle-nämnden. Nämnden skall utfärda de föreskrifter och anvisningar som behövs för genomförandet av ransoneringar och andra förbrukningsregleringar samt lämna allmänheten information om dessa, allt i den mån uppgifterna inte ankommer på någon annan myndighet. Personalen vid nämndens kansli är anställd hos överstyrelsen för ekonomiskt försvar. Det anses önskvärt från beredskapssynpunkt att den ytterligare ledningspersonal som nämnderna behöver tillföras från näringslivet utses redan i fredstid.

Som ytterligare exempel kan tas länsstyrelserna och kommunerna. Länsstyrelserna har stor betydelse i krisorganisationen för ransoneringar. Länsstyrelserna avses handha ransonering av produkter på skilda områden, t.ex. bränsle, drivmedel och livsmedel. De skall även i viss utsträckning biträda kommunerna beträffande deras uppgifter vid en ransonering bl.a. genom utbildningsverksamhet och genom övervakning av att kommunernas planläggning hålls aktuell. Anvisningar och direktiv om hur ransoneringen skall handhas lämnas länsstyrelserna av regeringen och de centrala krismyndigheterna. Planläggningen av en ransonering sker med stöd av förordningen (1978:706) om länsstyrelses verksamhet inom det ekonomiska försvaret. För planläggningen svarar respektive försvarsenheter.

Vid en eventuell ransonering (exempelvis av drivmedel) torde det t.ex. bli aktuellt att upprätta särskilda ransoneringsenheter. Dessa finns inte under normala förhållanden. De avses att bemannas antingen genom omflyttningar inom länsstyrelsen eller genom att personal lånas från andra myndigheter eller genom extraanställningar.

Enligt 2 § lagen (1973:861) om lokal kristidsförvaltning är varje kommun skyldig att, i den omfattning som regeringen bestämmer, fullgöra uppgifter för att fylla befolkningens eller produktionens behov av viktiga förnödenheter eller för att tillgodose annat ändamål av betydelse för försörjningen. Regeringen får ålägga kommunerna sådana uppgifter om riket befinner sig i krigsfara eller under sådana förhållanden som avses i 2 § första stycket 2 ransoneringslagen. Uppgifter och planläggning ankommer på den kommunala kristidsnämnden (4 §). Denna kan utgöras av kommunstyrelsen eller annat kommunalt organ. Om skyldigheten för kommun att vidtaga förberedelser föreskrivs i 6 § lagen (1964:63) om kommunal beredskap. För administrationen av en ransonering upprättas ett kristidskontor.

Kommunerna skall kunna lämna ut ransoneringshandlingar, förmedla upplysningar etc. De är emellertid också fördelande myndighet beträffande vissa varor, t.ex. beträffande drivmedel till jordbruket. För sådana handläggaruppgifter sker utbildning genom länsstyrelsernas försorg. Kommunernas krisorganisation avser man att åtminstone i ett övergångsskede främst bemanna med personal från den egna kommunen. Nyanställningar blir troligen nödvändiga främst av kontorspersonal men även av handläggare. Krisorganisationens storlek och personalbehovet är till sist beroende

på vilka varor som ransoneras och dessas betydelse för befolkningen i kommunen.

Hur lång förvarning vi får innan situationen är sådan att en ransoning måste tillgripas är ovisst. Det åligger naturligtvis ansvariga myndigheter att följa utvecklingen beträffande de varor som kan bedömas bli föremål för ransoning samt att driva förberedelsearbetet så långt som möjligt. För att undvika panik och hamstring undviker man att sprida uppgifter om varubrist i onödan. Detta medför att krisorganisationen inte alltid kan förvarnas. För känsliga varor t.ex. inom energiområdet anser man sig kunna få i stånd en ransoning inom 14 dagar efter ett beslut om ransoning. Tidsfristens längd beror bl.a. på tidsåtgången för att trycka ransoneringshandlingar.

Beträffande vilka åtgärder som skall vidtas inför en ransoning och tidsförhållandena kan transportrådets planering inför igångsättandet av en drivmedelsransoning tjäna som exempel. En drivmedelsransoning anses kunna sättas i kraft tidigast tre och en halv vecka efter regeringens beslut. En förutsättning för att den tiden inte överskrids är att regeringen ytterligare minst en och en halv vecka innan preliminärt har beslutat att en ransoning kan komma i fråga. Då måste regeringen besluta om medeltilldelning för krisorganisationen så att berörda myndigheter kan ordna lokaler och telefon, trycka vissa delar av informations- och ansökningshandlingar etc. Samtidigt ses personalplanerna över. Sådant förberedelsearbete planeras pågå fram till beslutet om ransoning - minst erfordras alltså en och en halv vecka. Efter beslutet om ransoning organiseras ransoneringsenheterna och intrimmas. Om möjligt sker omflyttningar inom myndigheterna till ransoneringsenheten. Dessutom anställs extra personal i behövlig utsträckning. All personal intensivutbildas. Efter en och en halv vecka, när ansökningar om särskild drivmedeltilldelning beräknas komma in, skall ransoneringsenheterna kunna verka. Redan direkt efter beslutet om ransoning måste dock viss verksamhet kunna påbörjas, bl.a. information. Minsta tid från beslutet om ransoning tills denna träder i kraft har man som nämnts bedömt vara tre och en halv vecka. Denna tid åtgår till slutlig tryckning, utsändande av ransoneringshandlingar och ansökningshandlingar för särskild tilldelning, ansökan om sådan tilldelning, behandling av ansökan samt beslut och utsändning av särskild tilldelning. Om det skulle bli nödvändigt kan tiden mellan beslutet om ransoning och dennas ikraftträdande förkortas till en och en halv vecka, men då skulle inte ransoneringsystemet hinna verka och alla konsumenter hinna få nödig tilldelning. För transportrådets egen del krävs viss extra anställd personal tiden (2-4 veckor) före det preliminära beslutet om ransoning. Efter beslutet om ransoning inrättas den särskilda ransoneringssektionen till vilken en del personal inom rådet flyttas över och andra anställs extra. Den extra personalen behövs "på dagen". Under förberedelseskedet köper transportrådet i stor utsträckning tjänster för ritning och tryckning av blanketter, uppbyggande av system m.m.

En ransonering, vilken riktar sig mot producenter och vilken genomförs med hjälp av användningsrestriktioner beträffande en vara, beräknas inte få några större igångsättningsproblem, främst därför att den kräver mindre administration.

Varaktigheten av en ransonering måste anses ytterst oviss; både korta regleringar och tillstånd, som närmar sig permanentning, bör tagas med vid en bedömning av en ransonerings arbetsrättsliga konsekvenser. Sedan en ransonering har upphört krävs visst efterarbete bl.a. för sammanställningar och bearbetning av erfarenheter. Större delen av den personal som har sysselsatts i ransoneringsarbetet kommer att efter en kort tid inte behövas inom krisorganisationen. Ett avvecklingssystem bör därför finnas förberett.

Genomförs det förslag till ny anställningsskyddslag, som har förelagts riksdagen (prop. 1981/82:71), torde de här antydda problemen med avseende på extraanställningar i stort sett ha lösts. I övrigt torde hanteringen av de arbetsrättsliga frågorna i många stycken få lösas på samma sätt som vid ännu allvarligare kriser. Inte minst torde vad som i det föregående har sagts om s.k. skymningslägen kunna tjäna som förebild.

Innehåll

Promemorians huvudsakliga innehåll	18
1 Inledning	19
1.1 Tänkbara konflikter	19
1.2 Behovet av administrativ beredskap	19
1.3 Arbetsmarknadsdepartementet i totalförsvaret	20
2 Författningar av grundläggande betydelse	21
2.1 Förutsättningar i grundlag för beredskapslagstiftning	21
2.2 Förfogandelagen och tjänstepliktslagen	24
3 Olika beredskapsåtgärder	27
3.1 Allmänt	27
3.2 Försvarsmakten	29
3.3 Det ekonomiska försvaret	29
3.4 Byggnads- och reparationsberedskapen (BRB)	34
3.5 Motorreparationstjänsten (MRT)	36
3.6 Hälso- och sjukvård	37
3.7 Sammanfattning	39
4 Beredskapsfrågor inom arbetsmarknadsdepartementets lagstiftningsområde	39
4.1 Allmänt	39
4.2 Krigsutbrott	41
4.3 Skymningslägen	45
5 Organisatoriska frågor	53
6 Sammanfattning och förslag	55

Bilaga

7 Fredskriser och andra konflikter av ekonomisk karaktär	60
7.1 Allmänna utgångspunkter	60
7.2 Arbetsrättsliga konsekvenser	61
7.3 Krisorganens arbetsbetingelser	62

Sammanställning av remissyttrandena

Efter remiss har yttranden över departementspromemorian avgetts av rikspolisstyrelsen, överbefälhavaren (ÖB), försvarets civilförvaltning, civilförsvarsstyrelsen, beredskapsnämnden för psykologiskt försvar, televerket, statens arbetsgivarverk (SAV), överstyrelsen för ekonomiskt försvar (ÖEF), arbetsmarknadsstyrelsen (AMS), arbetarskyddsstyrelsen, civilbefälhavaren i Östra civilområdet, länsstyrelsen i Malmöhus län, Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet, Svenska arbetsgivareföreningen (SAF), Tidningarnas arbetsgivareförening, Kooperationens förhandlingsorganisation, Statsföretagens förhandlingsorganisation (SFO), SHIO-Familjeföretagen, Landsorganisationen i Sverige (LO), Tjänstemännens centralorganisation (TCO), Centralorganisationen SACO/SR, Sveriges arbetsledareförbund (SALF) samt Sveriges Radio AB.

Remissinstanserna anser överlag att promemorian rätt beskriver problemställningarna, när det gäller den administrativa beredskapen på arbetsrättens område. De menar också att promemorian är ett viktigt steg framåt i utvecklingen och tillstyrker att arbetet fortsätts. Det råder även enighet om att arbetsmarknadens organisationer bör integreras i totalförsvaret. *SACO/SR* anser dock att om detta sker lagstiftningsvägen så kan det uppfattas som ett misstroende mot arbetsmarknadens parter. *AMS* anser att förhållandena inom den offentliga sektorn bör observeras tydligare i det fortsatta arbetet än som har skett i promemorian. Liknande synpunkter förs fram av bl.a. *televerket* och *länsstyrelsen i Malmöhus län*. *Landstingsförbundet* framhåller att de kommunala myndigheterna redan idag är skyldiga att delta i planeringen av totalförsvaret.

Flera av de remissinstanser som företräder arbetsmarknadens parter framhåller att det finns ett *gemensamt intresse att lösa problemen* inom den administrativa beredskapen på arbetsrättens område. *LO* anför bl.a. följande.

Den moderna arbetsrätten har vuxit fram under 1970-talet främst som en effekt av fackliga krav på olika områden. Det har rört för den enskilde väsentliga frågor angående anställningstrygghet och god arbetsmiljö, men även frågor om medbestämmande och inflytande i vidare mening. De områden som arbetsrätten reglerar är således viktiga såväl i fredstid som under andra förhållanden. Inte desto mindre måste i en krissituation de arbetsrättsliga reglerna många gånger vika för intressen av högre dignitet. Om detta torde allmän enighet råda.

Meningarna går emellertid isär i fråga om *tillvägagångssättet* för att nå en *lämplig beredskap för krig eller krigsfara*. Flera myndigheter som företräder totalförsvaret – bland dem *överbefälhavaren*, *försvarets civilförvaltning*, och *AMS* – eller arbetsgivarna – bland dem *SAV* och *SAF* – anser att man i första hand bör tillgripa lagstiftning och först därefter ta upp frågan om viss anpassning genom kollektivavtal. *ÖB* anför följande.

Det måste ankomma på statsmakten att fastställa de arbetsrättsliga grunderna för krig eller krigsfara. Detta bör ske så snart som möjligt. Lagstiftningen bör vara offentlig för att öppet redovisa ställda krav. Inriktning för en sådan reglering finns i promemorian.

Det är mycket otillfredsställande att denna fråga ytterligare försenas genom som föreslås i promemorian i första hand pröva andra vägar. Principen inom arbetsrätten under 70-talet har varit att först lagstifta grundvärden och därefter låta arbetsmarknadens parter anpassa lagen till olika förutsättningar genom kollektivavtal.

Genom att statsmakten anger grunderna kan arbetsmarknadens parter därefter förhandla om erforderliga anpassningar. Mot denna bakgrund – om så erfordras – kan lagen om skyldighet för näringsidkare m.fl. att biträda vid planering av rikets ekonomiska försvarsberedskap ändras. I andra delar bör det överlåtas åt tillsynsmyndighet att ge erforderliga dispenser. Sådana dispenser bör förberedas i fred.

SAF menar att ett förhandlingsarbete mellan arbetsmarknadens parter för att i ett sammanhang som detta vara meningsfullt måste ske under premissen att vissa målsättningar skall uppfyllas. Föreningen fortsätter:

Statsmakterna bör främst slå fast att näringslivet vid krig och andra kriser skall bibehållas i största möjliga utsträckning. Ett sådant konstaterande är av betydelse för ett effektivt näringslivs fortbestånd och därmed för bevarandet av Sveriges ekonomiska styrka vid olika kriser. Det måste också klargöras sådana förutsättningar såsom att för produktionens upprätthållande i krig (eller motsvarande krissituation) krävs ökade arbetsinsatser på grund av bortfallet av arbetskraft. Det är i det sammanhanget av vikt att statsmakterna anger att andra utgångsvärden gäller för sådana förhandlingar än normalt. Sålunda bör beträffande exempelvis arbetsmiljö- och semesterfrågor alltjämt primärt skyddsaspekten finnas, medan önskemål om högre standard därutöver inte kan beaktas. Kravet på skydd måste också avvägas med hänsyn till de behov för landets försvar och folkförsörjningen som den berörda produktionen avser att fylla samt de risker som andra medborgare inom totalförsvaret utsätts för vid fullgörandet av sina arbetsuppgifter. Statsmakterna måste vidare ange vilka mål som skall uppnås i förhandlingarna mellan parterna och vilka ramar som finns för förhandlingarna. Exempelvis kan det uttalas att ett visst arbetstidsmätt bör gälla, varefter parterna får avgöra frågor om arbetstidens förläggning och ekonomisk ersättning.

Enligt SAV bör anställningsvillkoren under krig eller krigsfara inte regleras genom kollektivavtal utan genom beslut av regeringen efter i förväg lämnat bemyndigande av riksdagen och efter samråd med arbetsmarknadens parter. ÖB tillägger att lagstiftningsvägen är den enda möjliga för att reglera hela arbetsmarknaden, dvs. även de arbetsplatser som saknar kollektivavtal.

De remissinstanser som företräder arbetstagarintressen förespråkar å andra sidan i första hand anpassningar genom kollektivavtal. LO förklarar sig beredd att i förväg diskutera och medverka till rimliga anpassningar av arbetsrätten till krigsförhållanden. Tekniken bör enligt LO vara att så långt

som möjligt reglera detta avtalsvägen, t.ex. genom förberedda avtal för krislägen och färdiga s.k. förhandlingsordningar. Farhågorna t.ex. att MBL skulle motverka en effektiv beslutsprocess i ett krisläge är enligt LO kraftigt överdrivna. Liknande synpunkter på frågan om avtalslösningen förs fram av TCO, SACO/SR och SALF. TCO anför bl. a.

Då det gäller översynen av de regler som ska gälla i händelse av krig eller kristillstånd vill TCO dock understryka vikten av att arbetsmarknadens parter ges erforderlig tid för att utarbeta bästa möjliga lösningar. Inte minst i ett kristillstånd är det av vikt att de regler som skall tillämpas på arbetsmarknaden är utformade på ett sådant sätt att de kan fungera så smidigt och friktionsfritt som möjligt.

När det gäller *beredskapsplaneringen för s.k. skymningslägen* uttalar sig däremot flertalet remissinstanser för den i promemorian förordade lösningen, nämligen att anpassningen sker genom kollektivavtal och dispenser från de för fredstid gällande författningarna. AMS uttalar bl.a. följande.

Beträffande den situation som i promemorian kallats "skymningsläge" biträder styrelsen uppfattningen att man inte skall räkna med att några särskilda beredskapsförfattningar utfärdas eller sätts i kraft. Ett behov av att snabbt omställa och inrikta viss produktion av betydelse för försvarsberedskapen kommer dock att föreligga. Styrelsen anser emellertid att för normala förhållanden gällande arbetsrättsliga regler bör kunna tillämpas och att problemen på arbetsmarknaden i första hand bör lösas avtalsvägen och genom att erforderliga dispenser begärs och medges från fall till fall. Som beredskapsåtgärd bör behovet av olika slag av dispenser kartläggas och hanteringen av dem förberedas av parterna i samverkan.

ÖEF framhåller också betydelsen av att den administrativa beredskapen inför en s.k. *fredskris* upprätthålls och anför vidare.

En sådan kris kan faktiskt uppkomma närsom helst med påföljd att ransoneringslagen sätts i tillämpning och någon av beredskapsnämnderna inom ÖEF:s ansvarsområde kan behöva träda i verksamhet. Detta kan innebära krav på berörda myndigheter som endast kan mötas genom betydande övertidsuttag och restriktivitet beträffande ledighet för befintlig personal och ökad möjlighet till korttidsanställning av ny personal. De problem som är förenade med sådana situationer måste enligt ÖEF:s mening ges största prioritet i det fortsatta arbetet.

Även AMS och länsstyrelsen i Malmöhus län anser att frågan om beredskap för fredskriser bör studeras. AMS anför därutöver bl.a. följande.

Styrelsen bedömer dock att det inom arbetsmarknadsverkets ansvarsområde och på det arbetsrättsliga området knappast i förväg behöver vidtas några särskilda åtgärder för att möta en sådan situation. Vad som kan behöva göras för att så långt möjligt upprätthålla sysselsättningen torde kunna ske med hjälp av till läget anpassade arbetsmarknadspolitiska åtgärder och inom ramen för arbetsmarknadsverkets normala verksamhet.

En särskild fråga som har tagits upp av flera remissinstanser är huruvida beredskapsförfattningar och kollektivavtal med sikte på beredskapsplaneringen bör vara *offentliga*. Det alldeles övervägande antalet remissinstanser som har tagit upp den frågan tillstyrker största möjliga offentlighet. *AMS* anför exempelvis.

En öppen offentlig lagstiftning liksom en öppen offentlig debatt torde på detta liksom på andra områden vara en styrka. Därigenom erhålls också en parallellitet med annan beredskapslagstiftning, som för övrigt på många områden i än högre grad vid en tillämpning innebär förändringar och ingripanden i kollektivets eller enskilda medborgares förhållanden. För offentlighet talar dessutom att författningarna öppet bör kunna återopas vid planläggningen.

I valet mellan fullmaktsförfattningar och s.k. skrivbordsförfattningar framhåller *ÖEF* att en fördel med skrivbordsförfattningar kan vara att sådana inte behöver utformas alltför detaljerade och därför lätt kan anpassas till ändrade förhållanden. Väljer man den vägen bör emellertid enligt *ÖEF* författningarna ändå i görligaste mån ges offentlighet för att underlätta beredskapsplaneringen och göra det möjligt för arbetsmarknadens parter att träffa avtal i anslutning till författningarna. – Om anställningsvillkoren vid krig eller krigsfara anses böra regleras i kollektivavtal – något som avstyrks av verket – måste avtalen enligt *SAV* finnas tillgängliga i förväg vid alla arbetsplatser där dessa skall tillämpas, bl.a. för att det kan ta lång tid att distribuera dem. Även *SAF* förordar offentlighet bl.a. av det skälet.

Beredskapsnämnden för psykologiskt försvar tar upp frågan om offentlighet ur en delvis annan aspekt och anför bl.a. följande.

Om omfattande inskränkningar på arbetsrättens område skall kunna genomföras efter lagstiftning eller överenskommelse mellan arbetsmarknadens parter och kunna vinna förståelse bland befolkningen, är det av avgörande betydelse, att denna blir väl informerad om de förändringar, som införts, och motiven för dessa. Beredskapsnämnden vill därför i detta ärende främst fästa uppmärksamheten på nödvändigheten av att den administrativa beredskapen på arbetsrättens område även innefattar en plan för information.

Inför det fortsatta arbetet efterlyser *SAF* besked om vilka uppgifter organisatoriskt och materiellt som åligger parterna på arbetsmarknaden. *TCO* anser det lämpligt att parternas planeringsarbete föregås av diskussioner mellan arbetsmarknadens parter och arbetsmarknadsministern. *SACO/SR* efterlyser besked i flera frågor, t.ex. om vilka mera exakta uppgifter som de fackliga organisationerna skall fylla (medlemsinformation, centrala och lokala förhandlingar eller andra uppgifter) och hur många personer som skall ingå i organisationernas krigsorganisation och därmed lösgöras från annan tjänstgöring inom totalförsvaret. Även *andra*

frågor berörs av remissinstanserna, t.ex. säkerhetsskyddet inom det utvidgade totalförsvaret (rikspolisstyrelsen), omfattningen av de föreslagna branschskiljenämnderna (SFO), samverkan med civilbefälhavarna (civilbefälhavaren i Östra civilområdet).

Innehåll

Proposition	1
Propositionens huvudsakliga innehåll	1
Lagförslag	2
Utdrag av protokoll vid regeringsammanträde 1982-03-25	4
1 Inledning	4
2 Allmän motivering	5
3 Upprättat lagförslag	10
4 Specialmotivering	10
5 Hemställan	15
6 Beslut	16

Bilagor

Bilaga 1 Departementspromemorian Ds A 1982: 3	17
Bilaga 2 Sammanställning av remissyttrandena	67