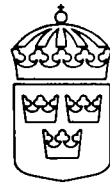


Arbetsmarknadsutskottets betänkande 1987/88:4

om arbetsrättslig beredskapslag (prop. 1986/87:165)



AU
1987/88:4

Sammanfattning

Utskottet behandlar i detta betänkande den på våren 1987 framlagda propositionen 1986/87:165 om arbetsrättslig beredskapslag samt den med anledning av propositionen väckta motionen 1987/88:A1 av Alf Wennerfors m.fl. (m).

Propositionens lagförslag innebär att det i krig eller beredskapslägen görs vissa ändringar i den arbetsrättsliga lagstiftningen jämfört med vad som gäller under fredsförhållanden. Vidare bemyndigas regeringen att föreskriva de ytterligare förändringar i lagstiftningen som bedöms nödvändiga för att tillgodose totalförsvarets behov. Det är avsett att den nya lagen skall kompletteras av kollektivavtal om de beredskapsförhållanden det här gäller.

Regeringens lagförslag biträds av utskottet, som samtidigt avstyrker de i motion A1 framställda yrkandena om ändringar och kompletteringar av förslaget. Moderata samlingspartiets företrädare i utskottet reserverar sig till förmån för bifall till motionen. Vidare har till betänkandet fogats ett särskilt yttrande av utskottsföreträdaren för vänsterpartiet kommunisterna.

Propositionen

I proposition 1986/87:165 föreslår regeringen efter föredragning av statsrådet Anna-Greta Leijon att riksdagen skall anta det i propositionen framlagda förslaget till arbetsrättslig beredskapslag.

Motionen

1987/88:A1 av Alf Wennerfors m.fl.(m) vari yrkas

1. att riksdagen beslutar om ändring i den till regeringens förslag till arbetsrättslig beredskapslag 5 § omnämnda bilagan, avseende 14 § i lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet, i enlighet med vad som i motionen anförts,

2. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts angående den s.k. 200-kronorsregeln i beredskapslägen,

3. att riksdagen beslutar om ändring i den till regeringens förslag till arbetsrättslig beredskapslag 5 § omnämnda bilagan, avseende 18 § i lagen (1982:80) om anställningsskydd, i enlighet med vad som i motionen anförts,

4. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om behovet av kompletterande lagreglering inom den arbetsrättsliga beredskapslagen.

AU 1987/88:4

Allmän bakgrund

Vid statsmakternas försvarspolitiska beslut på våren 1982 förutsattes att den särskilda frågan om administrativ beredskap på arbetsrättens område skulle behandlas för sig. Regeringen återkom samma vår till frågan i proposition 1981/82:179. I den konstaterades som en allmän bakgrund att det inte torde "råda någon tvekan om att den administrativa beredskapen på arbetsrättens område med tiden har blivit eftersatt". Härmed avsågs att 1970-talets omfattande arbetsrättsliga lagstiftning tar sikte på fredstida förhållanden. Detsamma gäller om de kollektivavtal som kompletterar lagstiftningen eller fastställer vad som skall gälla på områden som normalt inte regleras genom lag, främst lönebildningen.

I den nämnda propositionen föreslogs en ny lag om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen. Lagen antogs av riksdagen hösten 1982 på förslag av utskottet i betänkandet AU 1982/83:1. När det gäller det fortsatta planeringsarbetet förordade utskottet, med anslutning till en socialdemokratisk motion, att arbetet åtminstone till en början skulle ledas av en av regeringen tillsatt delegation, sammansatt av företrädare för arbetsmarknadens parter och berörda myndigheter. Detta blev också riksdagens beslut. En delegation tillsattes senare på hösten av regeringen. Den har benämningen beredskapsdelegationen.

Propositionens lagförslag

Den nu föreliggande propositionen, 1987/88:2, har beretts inom beredskapsdelegationen. Fortfarande saknas i stort beredskapslagstiftning och beredskapsavtal på det arbetsrättsliga fältet. I propositionen föreslås i syfte att förbättra den s.k. författningsberedskapen en arbetsrättslig beredskapslag för krigs- och beredskapstillstånd eller andra utomordentliga förhållanden. Det understryks i propositionen att lagen är avsedd att kompletteras med beredskapsavtal och – beroende på utgången av förhandlingarna om dessa avtal – ytterligare lagstiftningsåtgärder. Vid sidan härav återstår att lösa åtskilliga frågor av organisatorisk och praktisk natur.

Den arbetsrättsliga beredskapslag som föreslås i propositionen har konstruerats delvis efter mönster av förfogandelagen (1978:262) och annan beredskapslagstiftning. Själva lagen har nio paragrafer. I de fyra inledande bestämmelserna anges förutsättningarna för lagens tillämpning. Principen är att bestämmelserna i de följande 5–9 §§ träder i tillämpning utan inskränkning om riket kommer i krig. I beredskapslagen tillämpas bestämmelserna helt eller delvis efter regeringens bestämmande.

I 5 och 6 §§ anges vilka arbetsrättsliga lagar som kommer att beröras.

Enligt 5 § görs förändringar i följande lagar:

medbestämmandelagen
förtroendemannalagen
anställningsskyddslagen
semesterlagen
föräldraledighetslagen.

De förändringar som blir aktuella anges för varje lag paragrafvis i en till den nya lagen fogad bilaga.

Tre av de arbetsrättsliga lagarna kan enligt 6 § helt sättas ur tillämpning i de krislägen det här gäller, nämligen

studieledighetslagen
lagen om ledighet för vissa föreningsuppdrag i skolan samt
lagen om ledighet för grundläggande svenskundervisning för invandrare.

Arbetsmiljölagen och arbetstidslagen innehåller i motsats till de ovan uppräknade lagarna bestämmelser som ger regeringen möjlighet att meddela föreskrifter som avviker från dessa lagar om det behövs för att tillgodose totalförsvarsintressena. Därför berörs dessa båda lagar enligt propositionen inte särskilt av den nu föreslagna lagstiftningen.

I 8 § bemyndigas regeringen att föreskriva om de ytterligare ändringar i den arbetsrättsliga lagstiftningen som bedöms nödvändiga för att tillgodose totalförsvarets behov. Slutligen ger 7 och 9 §§ regeringen möjlighet att förbjuda fackliga stridsåtgärder m.m. resp. att ingripa mot avtalsbestämmelser i kollektivavtal om det behövs av hänsyn till totalförsvaret.

Lagförslaget har granskats av lagrådet som har lämnat det utan erinran. Till den närmare innebörden av några av de nya bestämmelserna återkommer utskottet i det följande.

Motionens ändringsförslag

I kommittémotion 1987/88:A1 av Alf Wennerfors m.fl. (m) anförs inledningsvis bl.a. att eftersom den svenska arbetsmarknaden numera präglas av en långtgående formell reglering genom lagstiftning och arbetsrättsliga avtal är det viktigt att det finns en arbetsrättslig beredskapslagstiftning. I annat fall ökar risken för förvirring och handlingsförlamning i ett beredskapsläge. Med hänsyn härtill beklagar motionärerna att regeringen har dröjt så länge med att föreslå lagstiftning. Vidare anser de att det är beklagligt att regeringen inte har föreslagit preciserade förändringar i arbetstids- och arbetsmiljölagarna. Regeringen bör på lämpligt sätt redan i dag göra klart för arbetsmarknadens parter de förändringar som den avser att göra i dessa lagar i händelse av ett beredskapsläge.

Därutöver är följande bestämmelser enligt motionärerna mindre väl lämpade för den avsedda situationen.

Enligt 14 § MBL är arbetsgivaren skyldig att – sedan medbestämmandeförhandlingar har förts lokalt – fortsätta förhandlingarna på central nivå om detta begärs av motparten. Denna skyldighet för arbetsgivaren kvarstår enligt beredskapslagen såvida inte hinder mot centrala förhandlingar möter på grund av beredskapsförhållandena. Motionärerna menar att det under

beredskap är synnerligen viktigt att alla beslut kan fattas och genomföras utan dröjsmål. Lagförslaget tar visserligen hänsyn till kommunikationssvårigheter m.m., men med den föreslagna tekniken kan parterna komma att offra värdefull tid på att försöka fastställa om det föreligger hinder att genomföra centrala förhandlingar. Lagförslaget bör enligt motionärerna ändras på denna punkt.

Vidare framhåller motionärerna att det givetvis är synnerligen viktigt att några olovliga konflikter inte bryter ut under beredskap. Att den s.k. 200-kronorsregeln skall avskaffas har krävts i andra sammanhang så att det blir möjligt för arbetsdomstolen att döma ut mer kännbara böter. Upphävandet av denna sanktionsbegränsning blir ännu mer angeläget under beredskapstid. Motionärerna föreslår ett tillkännagivande till regeringen härom. Dessutom föreslås att riksdagen skall göra den ändringen i lagförslaget att deltagande i en olovlig konflikt skall utgöra saklig grund för avskedande.

Motionärerna ser den föreslagna lagstiftningen som närmast tillämpbar i ett förkrigs- resp. efterkrigsskede. De anser att det är nödvändigt med sådana kompletteringar av lagregleringen som särskilt tar sikte på förhållandena under krig och akut krigsfa och andra särskilt specificerade extraordinära beredskapstillfällen. Motionärerna förutsätter att den arbetsrättsliga lagstiftningen i sådana situationer måste starkt begränsas. De ifrågasätter om MBL:s bestämmelser om informationskyldighet och facklig vetorätt vid entreprenader kan upprätthållas liksom bestämmelserna i anställningsskyddslagen om uppsägningstider och permittering. I denna del föreslår motionärerna ett tillkännagivande till regeringen om behovet av en kompletterande lagreglering.

Utskottet

Det föreliggande lagförslaget liksom det fortsatta arbetet med den administrativa beredskapen på arbetsrättens område har två utgångspunkter. Den första är att parterna under fredstid har ett betydande ansvar för förhållandena på arbetsmarknaden. Detta ansvar är inte mindre betydelsefullt under ofärdstider. Behovet av parternas medansvar är snarare större när sådana förhållanden råder. Den andra utgångspunkten är att det inte kan vara eftersträvansvärt att för krissituationer skapa ett regelsystem som mer än oundgängligt avviker från den ordning som gäller under fred.

Som ovan redovisats vill Alf Wennerfors m.fl. i motion 1987/88:A1 för vissa lägen komplettera beredskapslagstiftningen med regler som medför långtgående inskränkningar i det arbetsrättsliga systemet. Det heter i motionen att det kommer att bli fråga om att för sådana lägen begränsa den fredstida lagstiftningen till "det absolut oundgängliga för att skydda de anställdas fri- och rättigheter". Detta är en uppfattning som utskottet inte kan dela. Tvärtom bör man undvika ingrepp som i grunden rubbar det fredstida mönstret för samverkan mellan parterna och mellan dem och statsmakterna. Därtill vill utskottet anföra följande.

I krig och liknande extraordinära situationer som motionärerna här åsyftar kommer statsmakterna att ge direktiv för de verksamheter som skall fortsätta

att bedrivas så att totalförsvarets behov kan tillgodoses. Företagsledningarna får acceptera att det är staten som lämnar anvisningar om produktionens inriktning och volym, i den mån detta inte är fastställt genom överenskommelser i fredstid. Samtidigt får de anställda vara beredda att arbeta även under förhållanden som är svåra och pressande. Med utskottets synsätt är detta inte en miljö som lämpar sig för för ensidiga arbetsgivariktat, utan vad som kommer att behövas är ett väl fungerande samarbete mellan företagsledning och anställda för att säkerställa att företagen uppnår de produktionsmål de är ålagda. Utifrån den inställning som här har redovisats kan utskottet inte finna att det är lämpligt med en kompletterande lagstiftning med den inriktning som motionärerna avser. Deras initiativ till lagstiftning i form av ett tillkännagivande till regeringen avstyrks sålunda av utskottet.

Vad sedan beträffar motionärernas förslag att skyldigheten för arbetsgivare att träda i centrala förhandlingar enligt 14 § MBL helt skall avskaffas i ett beredskapsläge kan utskottet hänvisa till motiveringen för regeringens förslag på denna punkt. Som förut nämnts innebär detta förslag att skyldigheten principiellt finns kvar men görs beroende av att det inte föreligger hinder att genomföra förhandlingarna på grund av beredskapsförhållandena. Denna ordning motiveras i propositionen med att beredskapslagen skall fungera under mycket skiftande förhållanden, också under sådana då samhället fungerar i stort sett som vanligt. Om så är fallet bör det vara möjligt för parterna att genomföra även centrala förhandlingar. Det måste dock vara ett klart intresse att medbestämmandeförhandlingarna klaras av på lokal nivå. I propositionen förutsätts att parterna beaktar detta i sina beredskapsavtal. Med avstyrkande av motionens ändringskrav biträder utskottet följaktligen propositionens lagförslag på denna punkt.

Inte heller kan utskottet ansluta sig till motionsförslagen att skärpa sanktionerna för deltagande i olovliga stridsåtgärder. Som nyss sagts är det en utgångspunkt för lagstiftningen att parternas ansvar för förhållandena på arbetsmarknaden ökar under ofärdstider. Man måste utgå från att det kommer att råda en allmän insikt om att arbetsfreden i landets intresse måste upprätthållas. Utskottet anser mot den bakgrunden att det inte finns behov att frångå det fredstida sanktionssystemet såsom motionärerna begär och vill erinra om att 200-kronorsregeln och avskedandefrågan sett i ett fredstida perspektiv kommer att behandlas inom kort av utskottet i betänkandena AU 1987/88:7 och 8.

Med anledning av motionens kritik för att regeringen inte har angivit vilka förändringar den avser att göra i lagarna om arbetstid och arbetsmiljö kan hänvisas till framställningen i propositionen (s. 17–18). I det avsnittet anger regeringen preciserade utgångspunkter för vad som bör gälla om arbetstiden i krislägen (60 timmars arbetsvecka m.m.). Beträffande arbetsmiljölagen anges som angeläget att även denna anpassas till beredskapssituationen. Denna anpassning sägs komma att närmare övervägas i det fortsatta arbetet med den administrativa beredskapen.

Med det ovan anförda avstyrker utskottet motion A1 i dess helhet.

I övrigt har utskottet inte funnit skäl till invändningar eller påpekanden med anledning av regeringens förslag till arbetsrättslig beredskapslag utan detta tillstyrks.

Utskottet hemställer

att riksdagen med avslag på motion 1987/88:A1 antar det i proposition 1986/87:165 framlagda förslaget till arbetsrättslig beredskapslag.

Stockholm den 27 oktober 1987

På arbetsmarknadsutskottets vägnar

Lars Ulander

Närvarande: Lars Ulander (s), Elver Jonsson (fp), Marianne Ståhlberg (s), Börje Hörnlund (c), Gustav Persson (s), Sten Östlund (s), Bo Nilsson (s), Charlotte Branting (fp), Sonja Rembo (m), Inge Carlsson (s), Ingvar Karlsson i Bengtsfors (c), Lars-Ove Hagberg (vpk), Anders G Högmark (m), Johnny Ahlqvist (s) och Erik Holmkvist (m).

Reservation

Sonja Rembo, Anders G Högmark och Erik Holmkvist (alla m) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 4 börjar med "Det föreliggande" och på s. 5 slutar med "detta tillstyrks" bort ha följande lydelse:

Den allmänna utgångspunkten för arbetsrättslig liksom annan beredskapslagstiftning är att om Sverige skulle komma i krig eller krigsfara kommer exceptionella krav att ställas på alla medborgare. Näringslivet måste kunna ställas om för den produktion som är nödvändig med hänsyn till totalförsvarets behov. Detta kommer att kräva uppoffringar och stora ansträngningar. Man får utgå från att praktiskt taget alla kommer att göra sitt yttersta för att värna landet. Som ett uttryck härför kan man vänta sig att produktionen kan bedrivas utan allvarliga konflikter eller motsättningar på arbetsmarknaden. Arbetsgivare och arbetstagare förenas i det övergripande målet att slå vakt om vår frihet.

Den svenska arbetsmarknaden präglas numera av en långtgående formell reglering genom lagstiftning och arbetsrättsliga avtal. Därför är det viktigt att det finns en arbetsrättslig beredskapslagstiftning. Mot den bakgrunden är det beklagligt att regeringen dröjt så länge med att lägga fram förslag i ämnet, särskilt som lagstiftningen skall ligga till grund för beredskapsavtal. Det kommer att ta ytterligare tid innan det finns tillfredställande förberedelser för att handha arbetsrättsliga problem i händelse av krig eller krigsfara.

Såsom anförs i motion A1 ger den nu föreslagna lagstiftningen intrycket att i första hand vara tillämplig i ett förkrigs- resp. efterkrigsskede. Däremot är förslaget inte helt förenligt med de krav som kommer att resas i den ytterst besvärliga situation som uppstår om Sverige skulle utsättas för krigshandlingar. Regeringen bör överväga en särskild lagreglering för den typen av situationer med beaktande av att det under krig eller akut krigsfara är

nödvändigt att begränsa lagstiftningen till det absolut oundgängliga för att skydda de anställdas demokratiska fri- och rättigheter.

Vidare bör i regeringens överväganden ingå frågan huruvida exempelvis vetoregler och informationsskyldighet enligt MBL kan upprätthållas i en krigssituation. Man måste även beakta de speciella förhållanden som skulle uppstå vid en avspärrning av sjötransporterna med följd att en stor del av den utrikesberoende industriproduktionen i det närmaste måste upphöra. I ett sådant läge är det knappast rimligt att vidmakthålla fredstida regler om uppsägningstider och permittering.

Slutsatsen av det ovan anförda är att regeringen bör få i uppdrag att i det fortsatta arbetet med beredskapslagstiftningen på arbetsrättens område utarbeta kompletterande förslag till lagreglering som kan träda i kraft vid krig eller akut krigsfara samt vid andra särskilt specificerade extraordinära tillfällen i samband med beredskap.

Härutöver vill utskottet peka på att det i regeringens lagförslag finns några bestämmelser som är mindre väl lämpade för de situationer det gäller.

Regeringen förutsätter att förhandlingar enligt 14 § MBL, liksom i fredstid, skall kunna föras på central nivå. Under beredskap är det synnerligen viktigt att alla beslut kan fattas och genomföras utan dröjsmål. Centrala förhandlingar skulle göra processen långsammare. I många fall kan man också vänta sig att kommunikationssvårigheter och liknande problem gör det omöjligt att genomföra centrala förhandlingar. I förslaget till arbetsrättslig beredskapslagstiftning finns också undantag för den typen av situationer. Med den föreslagna tekniken kan emellertid parterna komma att offra värdefull tid på att försöka fastställa om det föreligger hinder att genomföra förhandlingar centralt.

Ett annat problem i regeringens lagförslag gäller olovliga konflikter. Det är givetvis utomordentligt betydelsefullt att några olovliga konflikter inte utbryter under beredskap. I andra sammanhang har föreslagits att den s.k. 200-kronorsregeln skall avskaffas, så att det blir möjligt för arbetsdomstolen att utdöma mer kännbara skadestånd. Detta är givetvis ännu mera angeläget under beredskapstid. I beredskapslagstiftningen bör även en ändring göras i 18 § lagen om anställningsskydd, varigenom fastslås att deltagande i olovlig konflikt utgör saklig grund för avsked. Det finns härutöver anledning att i det fortsatta arbetet ta ställning till konflikträtten i sin helhet.

Regeringsförslaget omfattar inte arbetstids- och arbetsmiljölagarna. Berörande arbetstiden ges i propositionen uppgifter i stora drag om vad som kan komma att gälla i beredskapslägen. Dessa uppgifter behöver preciseras. I fråga om arbetsmiljön hänvisas enbart till det fortsatta planeringsarbetet. Utskottet instämmer i motionärernas kritik att detta är en direkt brist i propositionen.

dels att utskottets hemställan bort ha följande lydelse:

att riksdagen med bifall till motion 1987/88:A1

A) antar det till proposition 1986/87:165 fogade förslaget till arbetsrättslig beredskapslag med de ändringarna i de i anslutning till 5 § i en bilaga förtecknade lagarna

att 14 § lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet skall ha följande lydelse:

14 § Finns lokal arbetstagarorganisation skall förhandlingsskyldigheten enligt 11–13 §§ fullgöras genom förhandlingar med denna.

samt att i fråga om lagen (1982:80) om anställningsskydd 18 § skall ges följande lydelse:

18 § Avskedande får ske, om arbetstagaren grovt har åsidosatt sina åligganden mot arbetsgivaren. Som sådant åsidosättande anses bl.a. delta-gande i en olovlig strejk.

Avskedandet får inte grundas enbart på omständigheter som arbetsgivaren har känt till mer än en månad innan underrättelse lämnades enligt 30 §. Har arbetsgivaren underlåtit att underrätta, räknas tiden i stället från tidpunkten för avskedandet.

B) som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört om dels 200-kronorsregeln i beredskapslagen, dels behovet av komplette-ringar av den arbetsrättsliga beredskapslagstiftningen.

Särskilt yttrande

Lars-Ove Hagberg (vpk) anför:

Det karakteristiska draget i regeringens föreliggande förslag till en arbets-rättslig beredskapslag är att man utgår från att arbetsköpare och arbetstagare under beredskapstid skall arbeta gemensamt i landets intresse. De föränd-ringar som görs i den fredstida lagstiftningen är emellertid ensidigt till arbetstagarpartens nackdel. Det oaktat har vänsterpartiet kommunisterna avstått från att reagera med en motion i ärendet, och jag har inte heller reserverat mig vid utskottsbehandlingen. Skälet härtill är att den nya lagen endast är en fortsättning på 1970-talets arbetsrättsliga lagstiftning som vpk är starkt kritisk till och som enligt vår mening bör göras om i väsentliga avseenden. Detta har vi motionsledes utvecklat närmare under en följd av år. Jag kan här hänvisa till att våra senast väckta motioner om demokratiska rättigheter i arbetslivet, om förbättringar i lagen om anställningsskydd, om sextimmarsdagen och andra arbetsrättsliga frågor också är aktuella för behandling i kammaren denna höst.

Den nya beredskapslagen är avsedd att tillämpas förutom i krig även om riket är i krigsfara eller under andra utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig eller krigsfara, dvs. i s.k. beredskapslagen. Vad som avses härmed är knapphändigt behandlat. Det faller utanför utskottets ämnesom-råde att definiera innebörden av begreppet. Detta har emellertid stor betydelse för tillämpningen på det arbetsrättsliga området och borde därför tas upp till närmare belysning i samband med en total översyn av arbets-rätten.