

Motion till riksdagen

1989/90:A761

av Sonja Rembo m.fl. (m)

Lagarna på arbetsmarknaden

1. Lagarna på arbetsmarknaden

De arbetsrättsliga lagarna tillkom huvudsakligen i början av 1970-talet. De erfarenheter och ambitioner som präglar dem härleds ur de förhållanden som rådde under de två decennierna närmast efter andra världskriget.

Industrisamhället utvecklades och hade ett stort behov av arbetskraft. Befolkningen flyttade från landsbygden till städerna och brukssamhällena. Ändå räckte arbetskraften inte till utan industrins behov av arbetskraft fick tidvis täckas med invandring. Kvinnornas deltagande i arbetet utanför hemmet ökade. Den offentliga sektorn expanderade för att kunna ta över det vård- och omsorgsarbete som tidigare utförts i hemmen.

Det svenska arbetslivet har sedan gammalt präglats av hög kompetens, en utpräglad arbetsvilja, höga kvalitetskrav och en stark lojalitet till den egna arbetsplatsen och det egna arbetet. Dessa egenskaper främjades av att den ekonomiska tillväxten medgav betydande reallöneökningar och förbättrad standard. Det lönade sig att arbeta. Härigenom kompenseras arbetstagarna för det ofta osjälvständiga, hårt styrda arbetet och för de nackdelar det innebar för många att flytta.

Utvecklingen styrdes av den politik som har kommit att benämnas "den svenska modellen", dvs. en trepartssamverkan mellan staten, arbetstagarnas och arbetsgivarnas fackliga organisationer.

Grundbulten i denna strategi var den solidariska lönepolitiken som i kombination med en progressiv inkomstbeskattning åstadkom en löneutjämning som ledde till en kraftig strukturomvandling. Företag som inte kunde bära växande lönekostnader "stampades ut". Arbetskraften skulle styras till de lönsamma branscher och företag som uppstod som ett resultat av den aktiva näringspolitiken i kombination med en aktiv arbetsmarknadspolitik. För att inte de lönsamma företagen skulle kunna tillgodogöra sig resultatet av att den solidariska lönepolitiken hindrade dem från att betala de löner som deras lönsamhet skulle motivera, krävde modellen s.k. kollektiv kapitalbildning, löntagarfonder.

Den snabba ekonomiska och tekniska utvecklingen innebar påfrestningar på många arbetstagare och arbetsplatser. Likaså medförde den kraftiga strukturomvandlingen problem för enskilda människor, kanske tydligast manifesterade i den reaktion som så småningom kom mot "flyttlasspolitiken".

Utvecklingen och bristen på arbetskraft ledde emellertid till ändrade attityder som bl.a. avspeglade sig i förbättrade relationer mellan arbetstagare och arbetsledning och ett ökat medvetande om arbetsmiljöns och arbetsorganisationens betydelse. Relationerna mellan arbetsgivare och arbetstagare förbättrades successivt.

Arbetsmarknadslagarna tillkom dels som en effekt av nackdelarna med den snabba strukturomvandlingen, dels för att styra den påbörjade utvecklingen av bättre relationer mellan arbetsgivare och arbetstagare i de centralistiska former som den svenska modellen krävde.

Arbetsmarknadslagstiftningen har huvudsakligen inriktats på att dels öka de anställdas inflytande, dels öka tryggheten i anställningen. Dessa syften är vällovliga och allmänt accepterade. I viss utsträckning har dessa syften också uppnåtts. Lagstiftningens främsta förtjänst ligger emellertid inte så mycket i regelsystemets utformning som i dess pedagogiska förmåga att väcka till insikt medvetandet om arbetstagarnas berättigade krav på medinflytande, personlig utveckling och anställningstrygghet hos de arbetsgivare där detta medvetande inte redan fanns. Numera torde nödvändigheten av att tillgodose dessa krav vara allmänt accepterade liksom nödvändigheten av goda relationer mellan arbetsgivare och arbetstagare, som en förutsättning för en framgångsrik verksamhet.

Mindre uppmärksammade och debatterade är de nackdelar lagstiftningen medfört:

- Genom en ökad formalisering av kontakterna mellan arbetsgivare och arbetstagare har de enskilda anställdas möjligheter att själva påverka sin arbetssituation minskat. Många av de kvaliteter som tidigare präglade arbetslivet har därmed gått förlorade. Lagarna sätter likhetstecken mellan arbetstagare och fackliga organisationer vilket medfört att organisationernas ställning gynnats på de enskilda arbetstagarnas bekostnad.
- Lagstiftningen har i praktiken bidragit till att föra ned de principiella motsättningarna mellan arbetsmarknadens parter ända ned på arbetsplatsnivå, ofta på bekostnad av den naturliga samhörighet och lojalitet som traditionellt varit svenska företags styrka.
- Lagstiftningen har i många fall lett till ineffektivitet och byråkrati.
- Regelsystemet är mycket omfattande och detaljerat och förutsätter tillgång till juridisk kompetens.
- Lagstiftningen stärker de centrala fackliga organen på de lokals bekostnad.
- Lagstiftningen är inte anpassad till förhållandena i mindre företag.
- Lagarna och deras tillämpning leder för enskilda, arbetsgivare och arbetstagare i vissa fall till konsekvenser som strider mot rättsmedvetandet.
- Oklarhet om gränsdragningen mellan medbestämmandet och den politiska demokratin har uppstått.
- Lagarna förutsätter att de anställda är ett homogent kollektiv där individerna är utbytbara mot varandra.
- Arbetsmarknaden har delats upp på dels de etablerade som har trygghet och alla de rättigheter som lagarna ger och dels de som står utanför och som på grund av lagstiftningens inläsningseffekter har fått allt svårare att få en fast fot på arbetsmarknaden.

Lagstiftningen har också haft andra syften – mindre uttalade än de tidigare nämnda – nämligen att stärka de fackliga organisationernas politiska och ekonomiska inflytande. Den totala brist på förståelse för näringslivets – främst de små företagens – synpunkter som regeringen hittills visat och de förändringar av lagstiftningen som genomförts, väcker misstanken att detta var det huvudsakliga syftet.

2. Organisationernas roll

Fria, starka och ansvarsmedvetna fackliga organisationer är ett naturligt inslag i en fri marknadsekonomi. Organisationerna kan medverka till att skapa balans mellan de olika intressen som uppträder på marknaden.

Intresseorganisationer av olika slag kan också företräda sina medlemmar gentemot offentliga organ. Då krävs det emellertid att organisationerna står fria från den politiska beslutsapparaten och de politiska partierna. Organisationerna skall kunna föra sina medlemmars talan oberoende av skiftande politiska majoriteter.

Genom att kritiskt följa och granska de politiska beslutsfattarna medverkar de till en stark och väl fungerande demokrati.

I Sverige har de fackliga organisationerna av tradition haft betydligt längre gående ambitioner.

Industrisamhället har i många avseenden inneburit att de enskilda människornas kreativitet, förmåga att fatta egna beslut och ta ansvar nedvärderats.

Arbetslivet har styrts av industrins krav. Arbetet har styckats upp i sina olika delar. Människorna har underordnats maskinerna. Hantverksskicklighet och kvalitetskrav har ersatts av krav på maximalt utnyttjande av maskinkapaciteten. Möjligheterna att påverka arbetet har varit små. Frånvaron av helhetsperspektiv och möjligheter för den enskilde att påverka och ta ansvar för den färdiga produkten har fått ersättas av styrning och kontroll uppifrån.

Den syn på arbetet som dominerat inom industrin har också förts över på andra yrkesområden. Samma uppdelning av arbetsuppgifter och ansvar återfinns t.ex. inom vården och många tjänstemannayrken. Detaljerade beskrivningar och nomenklaturer reglerar såväl arbetets innehåll som avtalsvillkoren.

Framväxten av starka fackliga organisationer utgjorde ursprungligen en reaktion på denna utveckling för att arbetare och tjänstemän skulle få sin rättmätiga del av det ekonomiska utfallet av den högre produktiviteten och för att påverka utvecklingen mot bättre arbetsvillkor i övrigt.

De fackliga organisationerna fick starka mandat att företräda sina medlemmar gentemot arbetsgivarna.

Efter hand har organisationerna utvidgat sin intressebevakning. På område efter område har de tagit på sig uppgiften att i sina medlemmars namn företräda dessas intressen som samhällsmedborgare.

Detta har möjliggjorts genom det starka sambandet mellan socialdemokratien och fackföreningsrörelsen. Den senare har genom omfattande rättigheter givits en roll som sträcker sig långt utöver sedvanlig facklig verksamhet.

Den kollektivistiska synen på människan genomsyrar på det sättet hela

samhället. På samma sätt som i arbetslivet har arbetare och tjänstemän också på andra livets områden fått acceptera styrning uppifrån och små möjligheter att råda över sin egen tillvaro.

Denna utveckling har accepterats av många människor så länge den materiella levnadsstandarden har kunnat ökas för alla. Utvecklingen har sannolikt också medverkat till den mycket långa period med arbetsfred som Sverige åtnjöt.

Genom lagstiftning har vissa fackliga organisationers krav på långtgående inflytande inom näringslivet tillgodosetts. Detta har skett utan att de har behövt ta det därmed följande ansvaret.

Ett extremt exempel på hur ägar- och löntagarrollen blandas kommer att uppstå om näringslivet skulle komma att starkt påverkas av företag ägda av löntagarfonderna eller andra former av facklig politisk ekonomisk dominans.

Genom att inte bara medverka i, utan genom att också bli en del av den offentliga beslutsapparaten har gränserna mellan de fackliga organisationerna, byråkratin och de politiska beslutsfattarna blivit alltmer oklara. Det har uppstått ett ömsesidigt beroendeförhållande mellan organisationerna och de politiskt ansvariga. Detta leder till ett korporativt samhälle, där demokratin fungerar sämre.

Det måste i stället vara ett av det demokratiska statskicketets främsta mål att värna om förekomsten av fria och oberoende parter på arbetsmarknaden och att rollfördelningen mellan dessa parter sinsemellan och i förhållande till den politiska demokratin är otvetydig.

Fackliga organisationers styrka måste grundas på det förtroende medlemmarna hyser för deras förmåga att tillvarata medlemmarnas intressen som anställda. Under de senaste decennierna har emellertid de fackliga organisationernas styrka i allt högre grad kommit att grundas på offentliga beslut. En facklig organisation, vars existens är säkerställd med lagstiftning, förlorar lätt medlemmarnas förtroende. Den likställs med annan offentlig verksamhet.

Socialdemokratisk politik har medfört att de fackliga organisationerna genom ett komplicerat och svårgripbart regelsystem successivt fått sådana befogenheter att de har ett avgörande inflytande på det politiska och ekonomiska skeendet oberoende av parlamentarisk majoritet. De har representerat i offentliga organ, i offentliga utredningar inom de flesta samhällsområden och betraktas därtill som tunga remissinstanser. Deras intressen är också väl företrädna i de beslutande politiska församlingarna. Organisationerna har blivit en del av den politiska maktapparaten.

I denna utveckling utgör den arbetsrättsliga lagstiftningen ett betydelsefullt instrument. Den syftar i väsentliga delar till att stärka de fackliga organisationerna, inte den enskilde arbetstagarens ställning. De lovvärda syftena, bl.a. att öka medbestämmandet på arbetsplatserna genom samverkan och medinflytande, och att öka anställningstryggheten, har också utnyttjats i syfte att åstadkomma en genomgripande omvandling av relationerna mellan arbetsmarknadens parter. Samverkan mellan likvärdiga parter har ersatts med en strävan att inte bara stärka arbetstagarorganisationernas ställning utan även att ge dem en avgörande dominans. Den balans och det samspel

mellan olika intressen som är en förutsättning för en väl fungerande marknadsekonomi föreligger på avgörande punkter inte längre.

Under senare år har motsättningarna mellan parterna hårdnat vilket lett till ett ökat antal konflikter. Också antalet vilda strejker har ökat. Vad som är mest anmärkningsvärt är upprepade fall av konflikter till följd av gränsdragningstvister mellan fackliga organisationer.

Det förhållandet att samhällsekonomin inte längre medger både ett ökande skattetryck och höjda reallöner för alla har bl.a. medfört att de fackliga organisationerna fått allt svårare att försvara sina positioner såväl gentemot medlemmarna som gentemot varandra. Organisationernas status som halvoffentliga organ och deras stora inflytande på ekonomin gör att en fortsatt utveckling i denna riktning innebär en allvarlig fara för vårt ekonomiska västånd.

De översyner av konflikterna på arbetsmarknaden som initierats av regeringen, trots starkt motstånd från de berörda fackliga organisationerna, har ännu inte lett till konkreta förslag till riksdagen. Även om regeringen i samband med den kaotiska situationen på arbetsmarknaden vintern 1989/90 aktualiserat hithörande frågor, finns det skäl att fråga sig om den socialdemokratiska regeringen anser sig ha handlingsfrihet i frågor som rör de fackliga organisationerna.

För arbetstagarna har medlemskapet i en facklig organisation i flertalet fall blivit i det närmaste obligatoriskt, trots att medlemskapet ofta får politiska och privaträttsliga konsekvenser som går långt utöver önskemålet att få sina intressen på arbetsplatsen företrädda. Exempel på fackliga åtaganden som kränker den enskilde medlemmens integritet är kollektivanslutningen till det socialdemokratiska partiet, ekonomiskt stöd till politiska partier, obligatoriska hemförsäkringar eller hemförsäkringar med enbart reservationsrätt, ställningstaganden i olika politiska frågor för vilka medlemmarna – oavsett om detta finns inskrivet i föreningsstadgarna eller ej – sannolikt inte har givit sina organisationer mandat och för vilka redovisning till medlemmarna inte alltid sker. Organisationerna tycks finna sig oförhindrade att i medlemmarnas namn agera inom alla samhällsområden. En dom i HD visar, genom att ge organisationernas ändamålsparagraf en mycket vid tolkning, att medlemmarnas ställning är mycket svag. Trots detta finns det – med vissa begränsade undantag – inga möjligheter att välja en annan facklig organisation. Här föreligger i realiteten ett monopol.

De fackliga organisationerna måste inse att deras agerande i belysning av den ovan beskrivna situationen i längden undergräver såväl den politiska demokratin som medlemmarnas och allmänhetens förtroende för dem och därmed på sikt hotar deras förmåga att tillvarata sina medlemmars intressen på arbetsmarknaden. Det skulle vara olyckligt om utvecklingen gick därhän att riksdagen skulle se sig tvungen att genom lagstiftning fastställa gränserna för de fackliga organisationernas agerande.

Respekteras inte de enskildas rättigheter inom organisationerna kan statsmakterna emellertid tvingas att överväga lagstiftning. Vi har i partimotionen "Fördjupad demokrati och ökad rättsäkerhet" föreslagit en utredning om lagstiftning om ideella föreningar.

Den princip som borde vara vägledande för den arbetsrättsliga lagstift-

ningen är att beslut om medinflytande skall läggas så nära de enskilda arbetstagarna som möjligt. I avgörande avseenden syftar emellertid den nuvarande lagstiftningen till att stärka de centrala fackliga organen. Också härigenom har den enskilde arbetstagarens och fackföreningsmedlemmens ställning försvagats.

Det är ostridigt att facklig verksamhet är av stort värde vid bevakning av de anställdas intressen. Stora delar av den fackliga verksamheten utövas med oväld och med respekt för såväl medlemmar som motparter. Detta får emellertid inte tas till intäkt för att acceptera företeelser som är till skada för såväl enskilda som samhället i stort.

Vi menar att lagstiftningen har givit de fackliga organisationerna en ställning som medför sådana konsekvenser för såväl enskilda personer, företag och offentlig verksamhet som för samhället i sin helhet att en översyn är motiverad.

3. Den socialdemokratiska politiken

Sedan socialdemokraterna 1982 övertog regeringsmakten har de socialistiska ambitionerna i fråga om arbetsmarknadslagstiftningen tagit sig uttryck i anmärkningsvärda lagändringar.

Sälunda har för första gången i lag gjorts ingrepp i den fria stridsrätten genom att arbetsgivare förbjudits att som stridsåtgärd innehålla intjänad lön. Principiellt utgör denna lagändring en skiljelinje i svensk arbetsmarknadspolitik.

Ett annat exempel är återinförandet av 200 kronor som maximalt skadestånd vid olovliga konflikter. Beloppet är betydelselöst för upprätthållandet av den fredsplikt som är en förutsättning för kollektivavtalssystemet och innebär i realiteten ett godkännande av vilda strejker.

Till de åtgärder som syftar till att försämra arbetsgivarpartens ställning också slopandet av avdragsrätten för allmänna skadestånd utan att ingripa mot den uppenbart tveksamma tillämpningen av arbetstagarpartens rätt att utkräva skadestånd.

Den nya lagen om styrelserepresentation innebär inte bara utökade rättigheter för de anställdas representanter. Den innebär också att organisationernas ställning gentemot de anställda stärks genom att den hittillsvarande representativitetsregeln slopats.

Det har blivit en socialdemokratisk tradition att i de fall förhandlingarna om allmänna arbetsvillkor på arbetsmarknaden inte ger det resultat de fackliga organisationerna vill, griper socialdemokratiska regeringar in med lagstiftning eller hotar med lagstiftning. Det var fallet då avtalet om nya permitteringsregler kom till stånd. Det var fallet också ifråga om tillsvidareanställning för byggnadsarbetare. I andra fall då avtal lett till olikheter på arbetsmarknaden griper regeringen också in med lagstiftning. Ett exempel på detta är den sjätte semesterveckan.

Det är olyckligt att regeringen på detta sätt ingriper i parternas fria avtalsrätt genom att medelst hot försvaga den ena partens ställning eller genom lagstiftning i efterhand undanröja effekterna av avtalen. I stället bör avtalsrätten ha en mycket stark ställning. Statsmakterna bör endast ingripa om allmänna intressen träds förnär.

Exempel på åtgärder i syfte att stärka de centrala fackliga organen på de lokala parternas bekostnad är att rätten att förhandla om avsteg från turordningsreglerna vid uppsägning av äldre personal överförs från den lokala till den centrala fackliga organisationen.

Den enskilde medlemmens ställning gentemot sin fackliga organisation har försvagats, bl.a. genom regeringens beslut att medge Målare- och Elektrikerförbunden rätt att teckna obligatorisk kollektiv hemförsäkring för sina medlemmar trots kritik från ansvariga myndigheter liksom att medge att kollektiv hemförsäkring i övrigt får tecknas med reservationsrätt för enskilda medlemmar. Detta kan inte accepteras. Vi anser att endast positiv anslutning skall medges.

Genom beslutet om närvarorätt för personalföreträdare i kommunala nämnder har de fackliga organisationerna givits möjlighet att, till skillnad från andra medborgare, påverka olika nämndbeslut, som det ankommer på de politiskt valda nämndledamöterna att fatta. Denna särställning måste anses strida mot grunderna för den kommunala demokratin och mot den demokratiska principen om lika inflytande för alla röstberättigade medborgare.

Det finns anledning utgå ifrån att socialdemokraterna har för avsikt att gå vidare på den utstakade vägen mot ett korporativt samhälle med ständigt ökat inflytande för främst centrala fackliga organisationer.

Denna bedömning stärks av det förhållandet att väsentliga delar av den översyn av den arbetsrättsliga lagstiftningen som tidigare bedrevs inom arbetsmarknadsdepartementet nu har i det närmaste upphört med hänvisning till det utredningsarbete som pågår inom LO och det socialdemokratiska partiet. Därmed har riksdagen berövats möjligheter till insyn och kontroll.

Det framstår som alltmer angeläget att slå fast var gränserna i en demokrati går mellan politiker, organisationer och enskilda människor.

4. Arbetsmarknadslagstiftning för framsteg

Lagarna är i dag utformade för att tillämpas inom stora företag, där tillgång finns till juridiskt kunnig och förhandlingserfaren personal. Denna motsvaras av samma kompetensnivå inom de fackliga organisationerna.

Inom de mindre företagen är situationen en helt annan. Där saknas ofta den kompetens som krävs för att på ett riktigt sätt hantera lagstiftningen. Genom att lagen ger de fackliga organisationerna möjligheter att på enskilda arbetsplatser låta centralt placerade, väl utbildade och specialiserade fackliga företrädare agera motpart gentemot arbetsgivare som saknar såväl utbildning som tid och förutsättningar i övrigt att uppnå samma kompetens, kommer arbetsgivaren i ett ohjälpligt underläge vid en förhandling. Genom att han alltid måste prioritera verksamheten vid företaget, tvingas han ofta in i en förhandlingssituation ur vilken han så småningom "köper sig fri" genom ofta uppenbart överdimensionerade skadestånd.

Den arbetsrättsliga lagstiftningen måste utformas med hänsyn till och känsla för de förhållanden som gäller vid mindre företag. Den enskilde företagarens ambition att utveckla sina produkter och sitt företag måste stödjas, inte motarbetas. De goda relationer som i allmänhet råder mellan företagaren och de anställda måste ges möjlighet att utvecklas. Lagstiftningen skall främja, inte hämma en dynamisk utveckling.

Det fortsatta översyns- och utvecklingsarbetet inom arbetsrätten måste därför inriktas på att förbättra arbetsmarknadens funktion och samspelet mellan olika lagar. Byråkratisering och centralstyrning måste undvikas. Genomgående för lagstiftningen är att den övervärderar enskilda arbetsgivares och fackliga företrädares juridiska kompetens. Erforderliga lagregler måste därför utformas så klart och entydigt att arbetstagarna, deras fackliga representanter och arbetsgivarna på förhand kan avgöra vilken rätt de har. Där lagstiftning inte är nödvändig av rättsäkerhetsskäl bör sådan undvikas. Möjligheterna att lösa uppkommande frågor avtalsvägen bör vara så vida som möjligt. På många områden bör därför ändringar av lagstiftningen ske i syfte att återge arbetstagare och arbetsgivare möjligheterna att träffa avtal, individuellt och kollektivt.

I inflytandefrågorna måste man ta sikte på att engagera de enskilda anställda i de frågor som rör dem i arbetet. Besluten måste emellertid alltid tas av dem som har att bära ansvaret.

Den enskildes lagstadgade rättigheter på arbetsplatsen bör inte göras beroende av huruvida den enskilde arbetstagaren är medlem i en facklig organisation eller ej. Medlemskapet är endast den enskildes angelägenhet. Ett oavvisligt krav är att den enskildes integritet respekteras.

De förändringar i lagstiftningen som vi föreslår har till syfte

- att stärka den enskildes rätt
- att öka den enskildes inflytande på den egna arbetsplatsen
- att undanröja hinder för en väl fungerande arbetsmarknad
- att underlätta arbetsmarknadens funktion och ge utrymme för nyskapande.

Det är inte acceptabelt att det utredningsarbete som pågår om den arbetsrättsliga lagstiftningen sker utan möjligheter till parlamentarisk insyn och kontroll. En parlamentarisk utredning bör därför få i uppdrag att göra en genomgripande översyn av den arbetsrättsliga lagstiftningen.

I avvaktan på en sådan utredning föreslår vi i särskilda motioner, "förändringar i lagen om medbestämmande i arbetslivet (MBL)", "förändringar i lagen om anställningsskydd (LAS)", "förändringar i lagen om styrelserepresentation för de privatanställda" samt "arbetstid och ledighet", de lagändringar som snarast bör aktualiseras.

5. Hemställan

Med hänvisning till det anförda hemställs

1. att riksdagen hos regeringen begär en parlamentarisk utredning om den arbetsrättsliga lagstiftningen i enlighet med vad i motionen anförts,
2. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om arbetsmarknadslagarnas nuvarande utformning och effekter,
[att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om kollektiva försäkringsformer.¹⁾

3. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om arbetsmarknadslagarnas framtida utformning.

Mot. 1989/90
A761

Stockholm den 25 januari 1990

Sonja Rembo (m)

Anders G Högmark (m)

Erik Holmkvist (m)

Charlotte Cederschiöld (m)

Mona Saint Cyr (m)

Ulf Melin (m)

Lars Ahlström (m)