

Utredning av den arbetsrättsliga lagstiftningen

Direktiv: 1991:76

Departement: Arbetsdepartementet

Datum: 1991-08-15 00:00:00

MER
INFORMATION
Inga bilagor.

Dir. 1991:76

Beslut vid regeringssammanträde 1991-08-15

Chefen för arbetsmarknadsdepartementet, statsrådet Sahlin, anför.

Mitt förslag

Jag föreslår att en kommitté tillkallas för att göra en översyn av medbestämmandelagen och den centrala arbetsrättsliga lagstiftning en i övrigt. Syftet med översynen skall vara att analysera erfarenheterna av 1970-talets arbetsrättsreformer, beakta de förändringar som skett sedan dess samt föreslå förändringar för framtiden.

Bakgrund

Den arbetsrättsliga lagstiftningen från 1970-talet

Under 1970-talets början inleddes ett stort reformarbete på arbetsrättens område som ledde till mycket stora förändringar av lagstiftningen.

Lagen (1974:12) om anställningsskydd (anställningsskyddslagen) och lagen (1974:13) om vissa anställningsfrämjande åtgärder (främjandelagen) trädde i kraft den 1 juli 1974.

Den 1 juli 1974 trädde också en lag (1974:358) om fackliga förtroendemäns ställning på arbetsplatsen (förtroendemannalagen) i kraft.

Den år 1971 tillsatta arbetsrättskommittén avlämnade i januari 1975 betänkandet (SOU 1975:1) Demokrati på arbetsplatsen. Betänkandet innehöll ett förslag till ny lag om förhandlingsrätt och kollektivavtal som skulle ersätta gällande lagstiftning på området. Förslaget kom att bilda utgångspunkt för regeringens och riksdagens beslut om lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet (medbestämmandelagen). Samtidigt beslöts om lagen (1976:600) om offentlig anställning. Den nya lagstiftningen trädde i kraft den 1 januari 1977.

Arbetstagarinflytande kom också till stånd genom annan lagstiftning. Lagen (1972:829) om styrelserepresentation för de anställda i aktiebolag och ekonomiska föreningar trädde i kraft den 1 april 1972. Den ersattes

från och med den 1 juli 1976 av lagen (1976:351) om styrelserepresentation för de anställda i aktiebolag och ekonomiska föreningar. Lagen (1976:355) om styrelserepresentation för de anställda i bankinstitut och försäkringsbolag trädde också i kraft den 1 juli 1976.

Ytterligare några arbetsrättsliga lagar som tillkom mot slutet av 1970-talet eller i början av 1980-talet bör nämnas i detta sammanhang.

En ny lag om rättegången i arbetstvister (1974:371) -- arbetstvistlagen -- trädde i kraft den 1 juli 1974.

Genom en ny semesterlag (1977:480), som trädde i kraft den 1 januari 1978, fick alla arbetstagare rätt till fem veckors semester. Samtidigt förstärktes arbetstagarnas inflytande över förläggningen av semestern.

Den 1 januari 1975 trädde lagen (1974:981) om arbetstagares rätt till ledighet för utbildning (studieledighetslagen) i kraft.

Den 1 juli 1978 trädde en ny arbetsmiljölag (1977:1160) i kraft.

Från och med den 1 januari 1977 fick arbetstagarna genom lagen (1976:80) om rätt till föräldraledighet rätt till en längre ledighet i samband med barns födelse. Lagen (1979:1118) om jämställdhet mellan kvinnor och män i arbetslivet (jämställdhetslagen) trädde i kraft den 1 juli 1980.

Utredningar efter 1970-talets reformer

Medbestämmandelagen

Redan före medbestämmandelagens ikraftträdande uppdrogs åt en särskild kommitté att fortsätta utredningsarbetet på det arbetsrättsliga området. I utredningsuppdraget ingick bl.a. att driva lagstiftningsarbetet vidare i vissa frågor. Nya arbetsrättskommittén (NARK), slutredovisade sitt arbete genom betänkandet (SOU1982:60) MBL i utveckling. Kommittén föreslog inte någon ny lagstiftning. Betänkandet innehåller dock en översiktlig redovisning av ett antal centrala frågor inom det arbetsrättsliga området.

Anställningsskyddslagstiftningen

Under de sista åren på 1970-talet gjordes en allmän översyn av anställningsskyddslagstiftningen. Detta arbete ledde till att en ny lag -- lagen (1982:80) om anställningsskydd -- ersatte 1974 års lag. Den nya lagen trädde i kraft den 1 april 1982. Samtidigt gjordes vissa förändringar i främjandelagen.

Den nya anställningsskyddslagen överensstämmer i väsentliga hänseenden med den tidigare. De viktigaste nyheterna var att det öppnades en möjlighet att anställa arbetstagare på prov och att korttidsanställa vid tillfällig arbetsanhopning.

Förtroendemannalagen

År 1978 remitterades ett förslag till ny förtroendemannalag till lagrådet. Det mest betydelsefulla förslaget i lagrådsremissen, som byggde på ett betänkande av NARK, var att ett antal bestämmelser i lagen föreslogs bli tillämpliga även på fackliga företrädare som inte var anställda hos arbetsgivaren. Sådana s.k. regionala fackliga

förtroendemän föreslogs få tillträde till och rätt att vara verksamma på arbetsplatser som de besökte för att fullgöra sitt fackliga uppdrag. Vidare föreslogs bl.a. en utvidgning av rätten till betald ledighet. Sådan rätt skulle föreligga i samband med fackligt arbete som hade anknytning till förtroendemannens arbetsgivare.

Lagradsremissen ledde aldrig till någon proposition. Genom en lagändring år 1990 gavs dock regionala fackliga förtroendemän rätt till tillträde även till arbetsplatser där de inte själva är anställda och rätt att vara verksamma där. Kostnaderna skall bäras av de fackliga organisationerna själva. Ändringen (1990:1039) i förtroendemannalagen trädde i kraft den 1 januari 1991.

Annan lagstiftning

De båda lagarna från år 1976 om styrelserepresentation för anställda ersattes från och med den 1 januari 1988 av lagen (1987:1245) om styrelserepresentation för de privatanställda.

Den 23 maj 1991 beslutade riksdagen om en ny jämställdhetslag (1991:433).

Som ett resultat av bl.a. arbetsmiljökommissionens betänkande (SOU 1990:49) Arbete och hälsa beslutade riksdagen den 28 maj 1991 om nya regler rörande arbetsmiljö och rehabilitering (SFS 1991:677) samt rehabiliteringsersättning (SFS 1991:1040).

I allt väsentligt gäller den arbetsrättsliga lagstiftningen både den privata och den offentliga sektorn.

Nu aktuella lagstiftningsfrågor

Den år 1985 tillsatta ägarutredningen lade i sitt slutbetänkande (SOU 1990:1) Företagsförvärv i svenskt näringsliv fram förslag om informations- och förhandlingsrätt för anställda vid sådana företagsförvärv som sker i samband med ett offentligt uppköpserbjudande. I fråga om företagsförvärv som sker på annat sätt lade utredningen inte fram några förslag men framhöll att det var angeläget att statsmakterna övervägde vilka åtgärder som i sådana situationer kunde vidtas för att stärka de anställdas ställning. Inom arbetsmarknadsdepartementet har det nyligen utarbetats en promemoria (Ds 1991:34) Informations- och förhandlingsrätt för anställda vid vissa förvärv av aktier. I promemorian vidareutvecklas ägarutredningens förslag. Promemorian remissbehandlas för närvarande.

I april 1990 tillkallade arbetsmarknadsministern på regeringens uppdrag en särskild utredare för att lägga fram förslag som syftade till att förbättra förhandlingsformerna och spelreglerna på den svenska arbetsmarknaden. Denna utredning, som antog namnet löneförhandlingsutredningen, lade i februari 1991 fram betänkandet (SOU 1991:13) Spelreglerna på arbetsmarknaden. På ett par områden -- nämligen när det gäller medling och skadestånd vid olovliga strejker -- har löneförhandlingsutredningen lagt fram direkta lagförslag. I andra frågor har utredningen lagt fram principförslag eller föreslagit fortsatt utredningsarbete. Remissbehandlingen av betänkandet har nyligen avslutats. Frågan är under beredning i regeringskansliet.

Nu aktuella utredningar

År 1989 tillsatte regeringen en delegation (I 1989:02) med uppgift att

analysera utvecklingen av produktiviteten i det svenska näringslivet (dir. 1989:19). Syftet är att ge regeringen underlag för åtgärder som främjar produktivitetsutvecklingen.

På uppdrag av regeringen tillkallade civilministern i oktober 1989 en utredning för att se över lagstiftningen om offentlig anställning (dir. 1989:50). Översynen skall bl.a. syfta till att skapa bättre förutsättningar för förnyelse av den offentliga sektorn och större överensstämmelse med lagstiftningen på arbetsmarknaden i stort. Utredningen arbetar under namnet LOA-utredningen (C 1989:07).

I maj 1990 tillkallades en särskild utredare (A1990:04), med uppgift att överväga lagstiftningsåtgärder mot etnisk diskriminering (dir. 1990:37). Utredaren skall bl.a. behandla frågan om behovet av en lag mot etnisk diskriminering i arbetslivet och lägga fram förslag till en sådan lag. Utredaren skall vidare göra en översyn av lagen (1986:442) mot etnisk diskriminering. Uppdraget skall redovisas före utgången av år 1992.

Arbetsmarknadsministern tillkallade i september 1990 en kommitté (A 1990:02), med uppgift att stimulera kompetensutveckling i arbetslivet, särskilt vad avser personalutbildning (dir. 1990:25). Kommittén skall kartlägga den nuvarande personalutbildningen samt ge en helhetsbild av personalutbildning, samhällelig vuxenutbildning och arbetsmarknadsutbildning. Vidare skall de framtida behoven av kompetensutveckling preciseras närmare. Ett delbetänkande från kommittén skall läggas fram under hösten 1991.

I februari 1991 tillkallades en särskild utredare (A1991:01) för att undersöka om mer flexibla regler för arbetstid och semester bör införas i svensk lagstiftning (dir.1991:7). Utredaren skall bl.a. undersöka möjligheterna att ge löntagarna ett större inflytande över den egna arbetstiden.

Behovet av en översyn

De centrala arbetsrättsliga lagarna har nu varit i kraft i ungefär 15 år. De växte fram under 1970-talet men präglas i hög grad av utvecklingen under 1960-talet.

I 1960-talets arbetsliv spelade industrin en dominerande roll. Problemen då hade sitt ursprung i den stora omvandling som skedde i näringslivet och över vars utveckling arbetstagarna ansåg sig sakna inflytande. Företagen genomgick strukturomvandlingar och många växte snabbt, med ökat krav på rörlighet hos arbetskraften som följd. Rationaliseringstakten och den tekniska förnyelsen var hög. Detta resulterade dock alltför ofta i en högt uppdriven specialisering och en utarmning av arbetets innehåll.

Sedan dess har arbetsmarknaden genomgått stora strukturella förändringar. Under 1970-talet ökade antalet anställda i den offentliga sektorn, medan antalet anställda inom industrin minskade. Nedgången av antalet anställda inom industrin fortsatte under den första hälften av 1980-talet. Därefter skedde en ökning under slutet av årtiondet. Antalet statsanställda minskade under 1980-talet. Samtidigt ökade antalet anställda i den privata tjänstesektorn och antalet anställda i kommunal verksamhet. Andelen offentligt anställda av det totala antalet sysselsatta var år 1990 37 %, mot 26 % år 1970. Andelen anställda inom industrin har under samma period minskat från 28 % till 21 %.

En allt större andel av befolkningen återfinns nu i arbetskraften. Det förklaras främst av en mycket stor ökning i arbetskraftsdeltagandet bland kvinnor. År 1970 var det relativa arbetskraftstalet (antalet personer i arbetskraften i relation till befolkningen) för kvinnor 59,3 %. År 1990 var det 82,6 % eller bara 4,4 procentenheter mindre än för män.

Under 1980-talet har effekterna av alltför specialiserat och monotont arbete blivit uppenbara. Antalet anmälda arbetssjukdomar, främst belastningsskador, har ökat kraftigt. Bl.a. som en följd härav har det s.k. ohälsotalet stigit snabbt.

Behovet av att göra arbetsuppgifterna mer omväxlande och innehållsrika, minska beslutsnivåer och ge de anställda mer ansvar och befogenheter blir nu tydligare.

Även andra faktorer har emellertid påverkat produktionens inriktning och produktionsmetoderna. Behovet av kapitalrationalisering har lett till minskad lagerhållning och kortare ledtider. Kraven på bättre kundanpassning har lett till flexiblare produktionssystem med stora krav på omställbarhet och anpassning. I betydande utsträckning har en följd av detta också blivit att arbetsgivaren organiserat verksamheten i nya former. Bolagiseringar har blivit vanligt förekommande, likaså nya former av legoproduktion, entreprenörsverksamhet o.d. Det förekommer att verksamheten delas upp i olika bolagsformer, varvid de anställda finns i ett bolag medan tillgångarna finns i andra bolag. Arbetskraft anlitas ofta på annat sätt än genom traditionella anställningsavtal. Vissa av de rättigheter som förts in i lagstiftningen kan kringgå eller har på annat sätt förlorat en del av sin verkan.

Också den offentliga förvaltningen har genomgått stora förändringar. Syftet har varit att skapa en mer effektiv, rationell och ändamålsenlig förvaltning på medborgarnas villkor. En långtgående omställning och minskning av den statliga administrationen har aviserats till riksdagen (prop. 1990/91:150 del II).

Till denna bild hör vidare den tilltagande internationaliseringen av näringslivet och av arbetsmarknaden.

Självfallet måste reglerna för arbetslivet också påverkas av samhällsutvecklingen i övrigt. I de flesta familjer arbetar numera båda makarna. Skolsystemet har förbättrats. Ungdomarna har tidigt lärt sig att ta socialt ansvar, vara kritiskt granskande och arbeta självständigt. Det är naturligt att de förväntar sig arbetsuppgifter som är utvecklande och stimulerande.

Riksdagens arbetsmarknadsutskott har i sitt betänkande 1990/91:AU6 Medbestämmande i arbetslivet konstaterat att det nu behövs en mer allmän översyn av den arbetsrättsliga lagstiftningen.

Den långa tid som gått är dessutom ett skäl i sig att utvärdera arbetsrättsreformerna från 1970-talet. Det gäller att analysera om de mål som sattes upp om en stärkt ställning för den enskilde och ett ökat fackligt inflytande har uppnåtts. Det är också av intresse att få veta om de farhågor som vissa arbetsgivare hade inför reformerna har besannats.

Utredningsuppdraget

Allmänt

Arbetets betydelse för individen kan inte nog understrykas. Det är inte bara det att vi tillbringar en stor del av vårt liv på arbetsplatsen. Även vår fritid och vårt liv i övrigt präglas mycket av hur vi har det på arbetet. Bundet och monotont arbete medför inte bara hälsorisker utan innebär också i praktiken att möjligheterna till en aktiv och innehållsrik fritid minskar. I gengäld skapar ett omväxlande arbete med ansvar och stora möjligheter till inflytande och påverkan goda förutsättningar för ett bra liv i övrigt.

Det är en självklarhet att löntagarna, både enskilt och som kollektiv, måste ha stora möjligheter att påverka sin egen arbetssituation. På så vis kan också arbetstagarnas kunskaper och erfarenheter på bästa sätt tas till vara. Det är också numera en självklarhet att de fackliga organisationerna skall ges goda möjligheter till insyn och reell påverkan på de övergripande beslut som fattas i olika företagsstyrelser.

Syftet med utredningen skall vara att analysera erfarenheterna av 1970-talets arbetsrättsreformer, beakta de förändringar som sedan dess har skett i arbetslivet och i samhället samt dels mot bakgrund av detta, dels med tanke på den ökande internationaliseringen föreslå förändringar för framtiden. Målsättningen skall vara ett fortsatt demokratiskt arbetsliv med ett verkligt inflytande för löntagarna och deras fackliga organisationer. Det är min övertygelse att det på så vis också skapas bättre förutsättningar för en effektivare produktion med höjd produktivitet som följd, både i fråga om varor och i fråga om tjänster.

Med den här inriktningen är det naturligt att kommittén har stor frihet att själv ta upp och analysera olika frågeställningar och problem som den träffar på, liksom att föreslå nya metoder och former för att förstärka löntagarnas inflytande. De positiva erfarenheter som på många arbetsplatser finns av ett konstruktivt samarbete mellan företagsledning och anställda kan säkerligen ge ett gott underlag för utredningens ställningstaganden. Kommittén bör också ha stor frihet när det gäller uppläggningsen av arbetet och formerna för samverkan med arbetsmarknadens parter.

Även om kommittén skall arbeta under stor frihet vill jag peka på några områden som det är angeläget att den analyserar närmare. Därefter kommer jag också att under särskilda rubriker ta upp några speciella frågeställningar.

Allmänt bör gälla att arbetsrättsliga regler bör vara så enkla och effektiva som möjligt. Kommittén bör försöka samordna regler i olika lagar med varandra och, om det bedöms lämpligt, sammanföra flera lagar i en.

En övergripande ambition skall vidare vara att föreslå regler som stimulerar till att kollektivavtal träffas om ett konkret och decentraliserat inflytande för de berörda. Jag är nämligen övertygad om att den kritik som finns från löntagarhåll mot 1970-talets arbetsrättsreformer till stor del har sin grund i att kollektivavtal inte har träffats i den utsträckning som förutsattes. På viktiga avtal sområden saknas i allmänhet fortfarande avtal om inflytande för de anställda, t.ex. inom ett så viktigt område som personalpolitik. Inom andra områden har visserligen avtal träffats centralt men tyvärr saknar dessa inte sällan tydliga regler för de lokala förhållandena.

En huvudlinje i medbestämmandelagen är att det skall ankomma på arbetsmarknadens parter att utforma och utveckla medbestämmandet med

utgångspunkt i de grundläggande bestämmelserna i lagen. Kommittén bör närmare analysera varför inte kollektivavtal om medbestämmanderätt för arbetstagarna träffats i större omfattning än som skett. Målsättningen måste vara att finna metoder som i större utsträckning leder till att kollektivavtal träffas. Enligt min uppfattning är oftast branschanpassa de kollektivavtal nödvändiga för att de arbetsrättsliga reglerna skall fungera i praktiken. Men det räcker inte med detta. Det är också nödvändigt att decentralisera inflytandet så att reglerna blir tydliga och effektiva för ett lokalt samarbete. Det gäller helt enkelt att se till att inflytandet i form av ansvar och befogenheter kommer så nära de berörda som möjligt. På så sätt förbättras också möjligheterna att få till stånd ett reellt inflytande för de anställda som ett naturligt inslag i den beslutsprocess som finns på en arbetsplats.

En viktig förutsättning för en ständigt pågående förnyelse av arbetslivet är en samverkan mellan de anställda och deras fackliga organisationer å ena sidan, och arbetsgivarna och deras organisationer å den andra. Ett positivt samarbete mellan arbetsmarknadens parter har historiskt spelat en avgörande roll som förutsättning för arbetslivets förnyelse. Betydelsen av detta också i framtiden kan inte nog understrykas. Det ställer stora krav på flexibla former för samverkan både centralt och lokalt. Kommittén bör därför lämna förslag till hur en sådan utveckling kan underlättas och stimuleras.

Kommittén bör arbeta med sikte på att finna former för inflytande och samverkan på arbetsplatserna som kan bidra till att motverka de dominerande problemen i arbetslivet. Hit hör främst enformiga, monotona arbeten och andra hälsofarliga arbetsformer som kan medföra ohälsa, utslagning och även dålig produktivitetsutveckling. En grundtanke bör vara att arbetslivet skall kunna organiseras på ett sätt som är bättre både för den enskilde arbetstagaren och för produktionen.

För att komma till rätta med de problem som finns är det en nödvändighet att parterna uppmuntras att lokalt analysera och utveckla frågor om t.ex. arbetets innehåll och arbetsorganisation, personalpolitik, kompetensutveckling, jämställdhet samt arbetstider och löneformer.

Övervägandena bör göras mot bakgrund av den av riksdagen antagna propositionen (prop. 1990/91:140, AU22, rskr. 302) om arbetsmiljö och rehabilitering.

Kommittén bör också övergripande analysera om de förändringar som skett genom bolagiseringar och andra former av uppdelning av verksamhet på olika juridiska personer bör föranleda förslag om ändringar i lagstiftningen. En grundtanke bör vara att de arbetsrättsliga reglerna inte skall bli mindre effektiva enbart på grund av den formella utformningen av arbetsgivarens verksamhet. Verksamheter som på ett naturligt sätt hör ihop bör om möjligt behandlas som en och samma verksamhet ur ett arbetsrättsligt perspektiv. I det sammanhanget kan det även vara naturligt för kommittén att analysera hur innebörden av uttrycket arbetstagare i den arbetsrättsliga lagstiftningen har påverkats av de förändringar som skett i arbetslivet.

Kommittén bör även övergripande analysera hur den ökade internationaliseringen bör påverka de arbetsrättsliga reglerna. Det internationella beroendet tilltar. Företagen får allt större möjligheter att flytta verksamheter inom egna nät av produktionsanläggningar. Sverige kan redan inom några år komma att utgöra en del av en gemensam europeisk arbetsmarknad. Det är då av yttersta vikt att det skapas förutsättningar för de fackliga organisationerna att även på en sådan

marknad tillvarata arbetstagarnas intressen och rättigheter. Inte minst bör kommittén analysera vilka kombinationer av lagar och avtal som förutsätts för att arbetstagarnas befogade rättigheter skall kunna tillgodoses.

Vägledande för kommitténs arbete bör vara att förslagen, liksom den nuvarande lagstiftningen, i princip skall omfatta hela arbetsmarknaden. Självfallet kan det dock för den offentliga sektorns del bli nödvändigt med en del speciella överväganden och lösningar, främst med hänsyn till den politiska demokratin.

Arbetstagarinflytande

Medbestämmande

Kommittén bör analysera hur inflytandereglerna i lagstiftningen fungerar och bedöma om det lagstiftningsvägen eller på andra sätt går att åstadkomma ett effektivare och mera lokalt förankrat medbestämmande. I detta ligger också att undersöka hur den enskilde arbetstagarens inflytande kan stärkas.

Många av medbestämmandelagens bestämmelser har karaktären av allmänt hållna grundregler. Lagstiftaren har utgått från att de skall utvecklas och få ett mer detaljerat innehåll genom förhandlingar och avtal mellan arbetsmarknadens parter. Sådana kollektivavtal har emellertid inte tillkommit i den utsträckning som förutsattes under lagstiftningsarbetet. Kommittén bör överväga om det behövs ytterligare incitament för parterna för att fler och bättre avtal skall komma till stånd. Kommittén bör vidare överväga om den relativt svaga avtalsutvecklingen föranleder en ny syn på vad som bör skrivas in i lagen och vad som bör lämnas för arbetsmarknadens parter att reglera gemensamt genom avtal.

Det är väsentligt att kommittén ställer frågan vad som kan åstadkommas genom andra metoder än lagstiftning. Kommittén bör överväga om de rättigheter som de anställda fått genom lag bör kompletteras genom att arbetstagarna tillförsäkras medinflytande även på annat sätt. En metod skulle kunna vara att de fackliga organisationerna ges självständiga resurser för att driva vissa frågor, t.ex. sådana som rör arbetets utveckling. Detta skulle eventuellt kunna åstadkommas genom en kombination av lagstiftning och avtal. En annan metod kunde vara att det etableras nya former för kontinuerliga kontakter och ett utvidgat samarbete mellan arbetsgivaren och de lokala fackliga organisationerna.

Utöver vad jag nu nämnt är det naturligtvis en uppgift för kommittén att se över samtliga lagbestämmelser om arbetstagarinflytande och överväga om de kan få en annorlunda och bättre utformning. Detta måste hela tiden ske mot bakgrund av den bristande avtalsutvecklingen och avsaknaden av den lokala anpassning som innehållet i avtalen var tänkt att ge.

Förhandlings- och informationsrätten

Till de bestämmelser som kommittén bör ägna särskild uppmärksamhet hör 10--22 §§ medbestämmandelagen om förhandlingsrätt och rätt till information. Kommittén bör fråga sig om dessa regler ger tillräckliga möjligheter för arbetstagarna att få insyn i frågor av betydelse och på ett meningsfullt och verksamt sätt påverka arbetsgivarens beslut.

Medbestämmandelagens 11 och 12 §§ är avsedda att bilda en systematisk enhet. Varje fråga inom företagslednings- och arbetsledningsom

rådet som inte ryms inom 11§ skall omfattas
avarbetstagarorganisationens rätt till förhandling enligt 12 §. Ett problem när det gäller den senare bestämmelsen är dock att arbetstagarorganisationen inte alltid får sådan information att den kan ta initiativ till förhandling tillräckligt tidigt för att kunna påverka arbetsgivarens beslut. Kommittén bör analysera den frågan. Den bör också mera allmänt undersöka hur 11--13§§ tillämpas och överväga om förhandlings- och informationsrätten ämnesmässigt, tidsmässigt eller i andra avseenden bör utvidgas eller förändras för att arbetstagaridan skall få tillräckliga möjligheter till medinflytande.

En fråga som kommittén särskilt bör undersöka är om gällande regler ger de anställda i koncerner ett tillräckligt stort inflytande. I det sammanhanget finns det anledning att överväga den sedan länge omdiskuterade frågan om innebörden av begreppet koncern inom arbetsrätten och den därtill anslutande frågan om hur arbetsrättsliga regler bör tillämpas i s.k. 50/50-bolag. Med 50/50-bolag avses en juridisk person i vilken vartdera av två juridiskt fristående ägarföretag har hälften av rösterna för samtliga aktier eller andelar. (Jfr. bl.a. LU 1980/81:4 s. 30, rskr. 39).

Kommittén bör vidare utreda vissa frågor om arbetstagarinflytande i samband med företagsförvärv. När ett företag förvärvar hela aktiestocken eller en betydande del därav i ett annat företag kan det uppkomma en primär förhandlingsskyldighet enligt medbestämmandelagen för det köpande företaget gentemot det köpande företagets anställda. Någon skyldighet för köparen att ta upp förhandlingar med eller informera representanter för de anställda i det företag som köps föreligger däremot inte.

Den år 1985 tillsatta ägarutredningen berörde detta problem i sitt betänkande (SOU 1990:1) Företagsförvärv i svenskt näringsliv. I den nyligen utarbetade promemorian (Ds 1991:34) Informations- och förhandlingsrätt för anställda vid vissa förvärv av aktier, som grundar sig på ägarutredningens betänkande, finns ett lagförslag om informations- och förhandlingsrätt för anställda i det företag som är föremål för förvärvet. Förslaget tar dock bara sikte på vissa förvärv, nämligen sådana som sker genom offentligt uppköpserbjudande.

Ägarutredningen ansåg att statsmakterna borde överväga åtgärder för att stärka de anställdas ställning även vid förvärv som sker på annat sätt än genom offentligt uppköpserbjudande. Kommittén bör lämna förslag som tar sikte på ett inflytande för de anställda vid sådana förvärv.

Ägarutredningen berörde också det fallet att ett moderbolag säljer ett dotterbolag till ett tredje bolag. Ett beslut om en sådan försäljning skall som regel föregås av förhandlingar mellan moderbolaget och dess anställda. Försäljningsbeslutet utlöser däremot vanligen inte någon informations- eller förhandlingsrätt för de anställda i det berörda dotterbolaget. Även den situationen bör ingå i kommitténs överväganden.

Föreningsrätten

Genom 7--9 §§ medbestämmandelagen finns ett grundläggande skydd för föreningsrätten. Kommittén bör överväga om detta skydd är tillräckligt eller om reglerna behöver förändras för att stärka den fackliga verksamheten och för att medlemskap i de fackliga organisationerna inte skall ha negativa följder.

Tolkningsföreläsning

Före medbestämmandelagens tillkomst hade arbetsgivaren den fördelen i tolkningstvister att det gavs föreläsning åt hans avtalstolkning fram till dess tvisten hade avgjorts. Genom reglerna i 33--37 §§ medbestämmandelagen gjorde lagstiftaren avsteg från den principen och gav arbetstagarparten bestämmanderätt till dess tvisten prövats. Som redovisas i Nya arbetsrättskommitténs betänkande MBL i utveckling (SOU 1982:60) har reglerna om tolkningsföreläsning konstruerats på olika sätt och i vissa avseenden givit upphov till svårigheter. Kommittén bör bedöma de problem som finns och överväga om bestämmelserna kan göras mer ändamålsenliga och effektiva. En fråga som särskilt bör uppmärksammas i detta sammanhang rör förhållandet mellan medbestämmandelagens och anställningsskyddslagens regler i tvister om arbetsskyldighet. Jag återkommer till detta.

Facklig veto

Bestämmelserna i 38--40 §§ om facklig veto när arbetsgivaren anlitar arbetskraft som inte anställs har vållat vissa problem i den praktiska tillämpningen. Det nyss nämnda betänkandet MBL i utveckling (SOU 1982:60) upptar en ingående analys av problemen och av olika tillvägagångssätt för att lösa dem. Det kan nu vara dags att ånyo överväga dessa frågor för att se vad tillämpningen under de senaste tio åren har tillfört när det gäller att bedöma om det grundläggande syftet bakom bestämmelserna har uppfyllts. Kommittén bör även noga följa utvecklingen av den legalisering av uthyrning av arbetskraft och de förändringar i veto-reglerna som träder i kraft den 1 januari 1992 (SFS 1991:746) och vid behov föreslå ytterligare förändringar i veto-reglerna.

Sanktionsregler

I det tidigare nämnda betänkandet Spelreglerna på arbetsmarknaden (SOU 1991:13) förklarar löneförhandlingsutredningen att flera fackliga organisationer föreslagit skärpningar i medbestämmandelagens sanktionsregler. Bakgrunden är bl.a. uppgifter från LO och PTK om att arbetsgivarna i stor utsträckning låter bli att följa förhandlingsreglerna i medbestämmandelagen därför att skadestånden är så låga. Löneförhandlingsutredningen har inom ramen för sitt uppdrag inte haft möjlighet att bilda sig en uppfattning i denna fråga utan har föreslagit att den blir föremål för fortsatt utredningsarbete.

I MBL i utveckling (SOU 1982:60) görs en ingående analys av skadestandsreglerna mot bakgrund av förarbeten och domar. Kommittén bör undersöka hur utvecklingen varit sedan dess och ta ställning till om det nu krävs åtgärder från lagstiftarens sida för att förändra skadestånden.

Förhållandet mellan medbestämmandelagen och arbetsmiljölagen

Lagstiftningen på arbetsmiljöområdet har sedan länge innehållit regler om samverkan mellan arbetsgivare och arbetstagarpart. Ett väsentligt steg mot en utökad partssamverkan togs år 1973 genom beslut om en reform av reglerna i den då gällande arbetarskyddslagen (1949:1). De regler om skyddsombud och skyddskommittéer som då infördes återfinns i huvudsak i 6 kap. arbetsmiljölagen (1977:1169). Det har dessutom gjorts en del tillägg till de äldre reglerna.

Medbestämmandelagens förhandlingsregler omfattar även sådana frågor som

kan behandlas inom ramen för arbetsmiljölagens samverkansregler. I MBL i utveckling (SOU1982:60) finns en redovisning av beröringspunkterna mellan de båda lagarna. Det framhålls där att det inte går att på förhand dra en gräns mellan förfarandereglerna i den ena eller den andra lagen. Därför ligger det i båda parter intresse att i samförstånd motverka de olägenheter som uppstår genom att man måste iaktta två regelsystem.

Arbetsmiljökommissionen föreslog i sitt betänkande (SOU1990:49) Arbete och hälsa att det skulle göras en arbetsrättslig översyn som bl.a. skulle omfatta frågorna om en bättre samordning mellan arbetsmiljölagens och medbestämmandelagens samverkansregler. Kommittén bör se över samverkansreglerna i arbetsmiljölagen och deras förhållande till medbestämmandelagens förhandlingsregler samt föreslå de ändringar som föranleds av översynen.

Den enskilde arbetstagaren skall enligt den ändrade lydelsen i 2 kap. 1 § arbetsmiljölagen ges möjlighet att medverka i utformningen inte bara av sin egen arbetssituation utan också i förändrings- och utvecklingsarbete som rör hans eller hennes eget arbete. Detta ökade individuella arbetstagarinflytande bör beaktas av kommittén som bör överväga hur en anpassning av det kollektiva inflytandet skall kunna ske.

Genom en ändring (1990:233) i arbetsmiljölagen som trädde i kraft den 1 juli 1990 fick elever genom s.k. elevskyddsombud rätt att medverka i skyddsarbetet på arbetsstället. Riksdagens utbildningsutskott har i betänkandet (1989/90:UbU28) med anledning av propositionen uttalat att det vid den kommande arbetsrättsliga översynen bör skapas förutsättningar för att eleverna förutom yttranderätt även skall ges förslagsrätt i skyddskommittén. Riksdagen har ställt sig bakom utskottets uttalande (rskr. 240). Kommittén bör se över även denna fråga.

Anställningsskyddslagstiftningen

Allmänt

Anställningsskyddslagen har givit enskilda arbetstagare ett verksamt skydd mot otrygga anställningsförhållanden och obefogade uppsägningar. Det är viktigt att de rättigheter som lagen tillförsäkrar arbetstagare inte urholkas t.ex. genom förändringar i sättet att anlita arbetskraft. Kommittén bör se som en av sina uppgifter att identifiera faror i detta hänseende och att -- om så behövs -- föreslå åtgärder för att befästa anställningsskyddslagens grundläggande principer.

Ett problem på arbetsmarknaden som föranlett upprepade kontakter mellan mig och arbetsmarknadens parter är att det finns arbetsgivare som organiserar sin verksamhet så att arbetstagarna inte kan erbjudas något annat än deltidsarbete. Kommittén bör överväga om det lagstiftningsväg en går att komma till rätta med detta. Den bör också ta ställning till om lagstiftaren bör förändra det fackliga inflytandet över anställningsformerna.

Tillfälliga anställningar

En grundläggande princip i lagen är att anställningar skall gälla tills vidare. I den nya anställningsskyddslagen från år 1982 togs ett par steg som ledde bort från den principen. Det blev bl.a. tillåtet för arbetsgivare att använda korttidsanställning för att skaffa hjälp vid

tillfällig arbetsanhopning och för att prova om en ny arbetstagare är lämplig för att fortsätta på arbetsplatsen.

Av förarbetena framgår att det fanns vissa farhågor för att de nya anställningsformerna skulle komma att missbrukas. En hel del kritiker menar att så blivit fallet. Några gör gällande att en stor del av de nyanställningar som sker avser tillfällig anställning. Det är en viktig uppgift för kommittén att undersöka detta. Kommittén bör således ta reda på hur många som är tillfälligt anställda och vilken praxis som tillämpas när det gäller tillfälliga anställningar. Om det är riktigt att tillsvidareanställning inte längre är det normala vid nyanställningar bör kommittén överväga om förändringar skall göras i 5 och 6 §§.

En fråga som har nära anknytning till detta gäller anställnings förhållandena för säsongarbetare, behovsanställda samt personer som anställts på s.k. rullande vikariat. Behovsanställda är sådana som kontinuerligt står till arbetsgivarens förfogande men arbetar och får betalt endast då arbetsgivaren har behov av dem. Rullande vikariat är vikariatsförordnanden som fortlöpande förnyas så att en person kan vara anställd ganska lång tid hos en arbetsgivare utan att få en tillsvidareanställning. Även beträffande dessa typer av anställningar bör kommittén utreda tillämpning och praxis samt överväga om lagändringar erfordras. Ett förslag till lagändring kan vara att vikariatsanställningar som pågått en viss tid automatiskt övergår till tillsvidareanställningar.

Vid tvist om huruvida en anställning varit tidsbegränsad eller avsedd att pågå tills vidare kan det inträffa att anställningen upphör innan tvisten slutligt avgjorts. Kommittén bör pröva denna fråga och om kommittén finner det lämpligt föreslå bestämmelser som ger bättre möjligheter för arbetstagaren att ha anställningen kvar fram till avgörandet.

Saklig grund

När det gäller den andra viktiga principen i anställningsskyddslagen, nämligen den att en uppsägning från arbetsgivarens sida skall vara sakligt grundad, bör kommittén göra en genomgång av tillämpningen efter ikraftträdandet av den nya lagen och lämna förslag till förändringar i sådana avseenden som kommittén finner lämpligt.

Ett problem jag vill peka på är de allt oftare förekommande kraven på att arbetstagare skall genomgå integritetskänsliga undersökningar som ytterst genomdrivs med hot om att arbetstagaren annars kan förlora sin anställning. Ett exempel är krav på urinprov för narkotikatestning. Ett annat exempel är testning med avseende på HIV-smitta. Kommittén bör överväga vilka problem som kan uppstå i sådana sammanhang och ta ställning till om problemen bör åtgärdas genom lagstiftning.

Anställningsskyddet inom koncerner och vid företagsöverlåtelser m.m.

Något som känns hotfullt för många är de situationer som uppstår när arbetsgivarens verksamhet överläts, antingen genom att arbetsgivarföretaget byter ägare eller genom att det på något sätt sker ett byte på arbetsgivar sidan. Jag har tidigare föreslagit att kommittén skall analysera frågan om de anställdas rätt till insyn och inflytande vid företagsförvärv och inom koncerner. Även frågan om anställningsskyddet bör ingå i denna analys.

När kommittén tar upp frågan om arbetstagarens anställningsskydd inom koncerner och vid företagsöverlåtelser finns det särskilda aspekter som bör beaktas. Enligt 3 § anställningsskyddslagen har arbetstagare under vissa förutsättningar rätt att tillgodoräkna sig anställningstid hos tidigare arbetsgivare. Den bestämmelsen har stor betydelse vid tillämpningen av turordningsreglerna i lagens 22--24§§. I förarbetena till den nya anställningsskyddslagen avhandlades en rad problem med anknytning till nu nämnda paragrafer. Ett sådant problem var oklarheten i detta sammanhang om vad som menas med begreppet koncern. Föredraganden anförde i propositionen 1981/82:71 (s. 97) att han avstod från att närmare gå in på dessa problem därför att de först måste få sin belysning på medbestämmandelagens och den övriga kollektiva arbetsrättens område. I den översyn som nu skall göras blir det möjligt att samordna lagändringar på ett sätt som det inte fanns förutsättningar för när den nya anställningsskyddslagen tillkom.

Det skydd som arbetstagare har vid företagsöverlåtelser har i praxis ansetts förutsätta att det finns ett direkt samband mellan den förutvarande arbetsgivaren och den nye. Vid s.k. entreprenadbyten, när huvudmannen för en verksamhet anlitar ett nytt företag för driften, kan de anställda inte åberopa tidigare anställningstid för krav på turordnings- eller företrädesrätt. Kommittén bör överväga hur ett sådant skydd skulle kunna konstrueras i en bestämmelse i lagen.

Turordning m.m.

Lagens turordningsregler ersätts mycket ofta genom bestämmelser i kollektivavtal. Mot bakgrund av denna utveckling bör kommittén ta upp frågan om utformningen av dessa bestämmelser med arbetsmarknadens parter. Frågan är om bestämmelserna i sin nuvarande form verkligen fyller sin tänkta funktion. Kommittén bör bilda sig en uppfattning om detta. Kommittén bör härafter ta ställning till om reglerna bör finnas kvar och om de i så fall behöver förstärkas t.ex. genom att avvikelser inte får göras i avtal. Kommittén bör vidare bedöma om turordningskretsen bör utvidgas till att omfatta även driftsenheter i andra företag inom den koncern arbetsgivaren tillhör. Kommittén bör därvid också överväga att utvidga arbetsgivarens omplaceringsskyldighet enligt 7§ och arbetstagarens företrädesrätt enligt 25§ i lagen. Kommittén bör samtidigt undersöka om en turordningsbestämmelse bör införas även i samband med omplaceringar på grund av arbetsbrist.

Regeln om företrädesrätt till återanställning bör granskas av kommittén både när det gäller omfattningen och tidsgränserna. En fråga som kommittén särskilt bör överväga är om arbetstagare som utnyttjar en lagstadgad rätt till ledighet och därför inte kan påbörja en anställning omgående skall få företrädesrätt med möjlighet att börja när ledigheten är slut. Andra frågor är om deltidsanställda bör ges företräde när arbetsgivaren erbjuder en heltidsanställning samt om den som accepterat en korttidsanställning bör ges företräde när arbetsgivaren skall ge någon en tillsvidareanställning.

Kommittén bör i de hittills nämnda sammanhangen uppmärksamma de delvis avvikande förhållanden som råder inom den statliga delen av arbetsmarknaden och som följer av regeringsformens särskilda krav vid anställning av statliga arbetstagare.

Avstängning vid tvist om arbetsskyldighet

I min redovisning av utredningsuppdraget beträffande tolkningsföreträdesreglerna i medbestämmandelagen har jag nämnt att det

förekommer vissa problem vid tvister om arbetsskyldighet. Om en arbetstagare sägs upp på grund av arbetsvägran har den fackliga organisationen tolkningsföreträdare enligt 34 § medbestämmandelagen i frågan om arbetstagarens arbetsskyldighet. Det kan förekomma att en arbetstagare på grund av särskilda skäl enligt 34§ anställningsskyddslagen blir avstängd från arbetet under tiden fram till dess tvisten avgjorts trots att den fackliga organisationen utövat tolkningsföreträdare. Kommittén bör undersöka om detta bör föranleda en förändring i lagen.

Sanktionsregler

När det gäller tillämpningen av skadeståndsbestämmelsen i 38§ som avser brott mot anställningsskyddslagen bör kommittén undersöka om bestämmelsen tillämpas på ett sådant sätt att man därigenom upprätthåller en tillräcklig respekt för lagens bestämmelser.

I 39 § anställningsskyddslagen regleras verkningarna av att en arbetsgivare inte rättar sig efter en domstols ogiltigförklaring av en uppsägning eller ett avskedande. I ett sådant läge skall anställningen anses upplöst. Samma verkan inträder när en arbetsgivare inte rättar sig efter en domstols förklaring att en tidsbegränsad anställning gäller tills vidare. Arbetsgivaren skall för sin vägran betala skadestånd till ett belopp motsvarande ett antal månadslöner som kan variera mellan 16 och 48 beroendepå hur länge arbetstagaren varit anställd hos arbetsgivaren och om arbetstagaren uppnått en ålder av 60 år eller inte.

Från arbetstagarhåll kommer regelbundet krav på att lagen skall ändras så att arbetsgivaren inte i efterhand kan 'köpa sig fri' från förpliktelsen enligt ett domslut. Själv vill jag inte förespråka en sådan lösning, eftersom en förpliktelse varigenom arbetsgivaren påtvingas ett fortsatt anställningsavtal i praktiken inte går att verkställa. Jag anser däremot att kommittén bör undersöka om bestämmelsen bör skärpas så att arbetsgivare får starkare skäl än i dag att låta arbetstagaren vara kvar. Den lösning som ligger närmast till hands är en kännbar ökning av de angivna skadeståndsbeloppen.

Det har vidare påståtts från arbetstagarhåll att reglerna i 39§ anställningsskyddslagen inte omfattar en uppsägning som ogiltigförklarats på grund av att den utgjort en föreningsrättskränkning enligt 8§ medbestämmandelagen. Innan 1974 års anställningsskyddslag kom till kunde en arbetsgivare inte betala ett särskilt skadestånd i stället för att rätta sig efter en dom varigenom en uppsägning befunnits ogiltig. Det kan ifrågasättas om anställningsskyddslagens tillkomst varit avsedd att få en sådan följd beträffande uppsägningar som kränker föreningsrätten. Kommittén bör undersöka detta och ta ställning till om det behövs ett förtydligande i lagtexten.

Främjandelagen

Mot bakgrund av de av riksdagen i maj 1991 beslutade ändringarna i arbetsgivarens rehabiliteringsansvar finns det -- som jag också nämnt i propositionen 1990/91:140 Arbetsmiljö och rehabilitering (s. 128) -- anledning att se över vissa bestämmelser i främjandelagen. Jag syftar här på lagens bestämmelser om åtgärder för äldre arbetstagare och arbetstagare med nedsatt arbetsförmåga. Kommittén bör lämna förslag till lagändringar i dessa hänseenden.

Förtroendemannalagen

Förtroendemannalagen har stor praktisk betydelse framför allt genom förtroendemännens rätt till ledighet från arbetet för fullgörande av fackligt uppdrag och genom regler som avser att skydda de fackliga förtroendemännen mot intrång i deras fackliga verksamhet. Lagen har nu varit i kraft i 17 år. Kommittén bör därför överväga om det nu är dags att förändra bestämmelserna.

Det har visat sig att fackliga förtroendemän i vissa avseenden har ett svagt skydd mot föreningsrättskränkningar. Det förekommer t.ex. att de sägs upp därför att de uttalat sig på ett olämpligt sätt vid samtal med arbetsgivaren. Det är olyckligt om fackligt agerande som inn ehåller moment av tillfälliga övertramp på så sätt slår tillbaka mot fackets representant i dennes egenskap av enskild arbetstagare.

Kommittén bör utreda om det går att skapa ett bättre anställningsskydd för fackliga förtroendemän genom att det införs andra sätt att gå till väga för arbetsgivare som vill reagera mot omdömeslösa yttranden från fackligt håll. Kommittén bör även i övrigt undersöka om de fackliga förtroendemännens anställningsskydd behöver förstärkas.

Utredningens bedrivande m.m.

För kommitténs arbete gäller regeringens direktiv till samtliga kommittéer och särskilda utredare angående dels utredningsförslagens inriktning (dir. 1984:5), dels beaktande av EG-aspekten i utredningsverksamheten (dir. 1988:43). Kommittén skall utvärdera gällande och föreslagen lagstiftning i ett samhällsekonomiskt perspektiv samt bedöma hur den påverkat och i framtiden kommer att påverka struktumvandlingen och flexibiliteten på arbetsmarknaden. Kommittén skall vidare analysera och redovisa effekterna av sina förslag ur ett jämställdhetsperspektiv.

Jag avser att inom kort föreslå att en särskild utredare tillkallas för att göra en översyn av arbetsmiljölagen. När det gäller frågan om en samordning av arbetsmiljölagens samverkansregler med informations- och förhandlingsreglerna i medbestämmandelagen bör kommittén samråda med den särskilde utredaren. Kommittén bör vidare samråda med utredningen (A 1991:1) som har till uppgift att utforma mer flexibla regler för arbetstid och semester, LOA-utredningen (C 1989:07), utredningen för åtgärder mot etnisk diskriminering (A 1990:04), utredningen om kompetensutveckling i arbetslivet (A 1990:02) samt med delegationen för analys av produktivitetsutvecklingen i näringslivet (I 1989:02).

Kommittén bör om den finner det ändamålsenligt fortlöpande redovisa sitt arbete i form av delrapporter. Principbetänkanden som avlämnas på ett tidigt stadium kan eventuellt remissbehandlas under arbetets gång. Kommittén bör så långt det är möjligt inrikta sitt arbete på konkreta förslag till åtgärder.

Uppdraget bör slutföras före utgången av år 1993.

Inom arbetsmarknadsdepartementet finns ett antal skrivelser med framställningar om lagändringar och synpunkter inom de områden som jag här har tagit upp. Dessa skrivelser bör lämnas över till kommittén.

Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar chefen för arbetsmarknadsdepartementet

att tillkalla en kommitté med högst 20 ledamöter, omfattad av

kommittéförordningen (1976:119), med uppdrag att göra en översyn av den svenska arbetsrätten,

att utse en av ledamöterna att vara ordförande i kommittén och

att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt kommittén.

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar

att kostnaderna skall belasta tionde huvudtitelns anslag Utredningar m.m.

Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hennes hemställan.

(Arbetsmarknadsdepartementet)