MBL UTVECKLING

Betänkande av
nya arbetsrättskommittén

SOU 1982:60

134

Statens offentliga utredningar
1982:60
Arbetsmarknadsdepartementet

MBL i utveckling

Betänkande av Nya arbetsrättskommittén

Stockholm 1982

Omslag Johan Ogden
Jernström Offsettryck AB

ISBN 91-38-07156-8
ISSN 0375-250X

Gotab, Stockholm 1982, 71760

Till statsrådet och chefen för arbetsmarknadsdepartementet

Den 10 juni 1976 bemyndigade regeringen chefen för arbetsmarknadsdepartementet att tillkalla en kommitté med uppdrag att utreda vissa frågor på det arbetsrättsliga området. Med stöd av detta bemyndigande förordnade departementschefen, dåvarande statsrådet Bengtsson, till ledamöter av kommittén f.d. förbundsordföranden Åke Nilsson, ordförande, dåvarande riksdagsledamoten Kerstin Andersson, förbundsjuristen Per-Olof Ekeberg, dåvarande riksdagsledamoten, sedermera statsrådet Claes Elmstedt, dåvarande riksdagsledamoten, försäkringsassistenten Bengt Fagerlund, förbundsjuristen Stig Gustafsson, riksdagsledamoten Elver Jonsson, direktören Åke Nordlander, dåvarande kanslirådet Kurt Inge Persson, dåvarande andre ordföranden i Landsorganisationen i Sverige, numera landshövdingen Lars Westerberg samt dåvarande riksdagsledamoten, numera hovrättspresidenten Håkan Winberg. Senare har kommitténs sammansättning förändrats på följande sätt: Claes Elmstedt ersattes i november 1976 av dåvarande riksdagsledamoten, numera kommunalrådet Jan-Ivan Nilsson, Persson ersattes i december 1977 av dåvarande statssekreteraren Rolf Skillner, som i sin tur ersattes av dåvarande statssekreteraren Stig Larsson i november 1979. Nordlander ersattes i mars 1978 av direktören Erik Elmstedt, Winberg ersattes i april 1978 av riksdagsledamoten Alf Wennerfors, Andersson ersattes i november 1979 av riksdagsledamoten Anita Johansson och Westerberg ersattes i februari 1981 av ombudsmannen Bo Bergnéhr. Larsson entledigades på därom gjord begäran den 11 november 1982.

Kommittén antog namnet nya arbetsrättskommittén.

Till sakkunniga i kommittén förordnades direktörerna Lars Ahlvarsson, Birger Bäckström, Styrbjörn von Feilitzen och Erik Forstadius. Att såsom experter biträda kommittén förordnades numera hovrättsrådet Olof Bergqvist, dåvarande departementsrådet Bengt K.Å. Johansson, som ersattes i februari 1977 av departementsrådet Lars G. Ettarp samt dåvarande hovrättsassessorn, numera rättschefen Lars Lunning. Lunning entledigades på därom gjord framställning den 31 januari 1978. Dessutom har hovrättsassessorn Hans Tocklin biträtt kommittén såsom expert under tiden den 1 april 1981 - den 15 november 1981.

Hovrättsassessorn Lars Göran Eriksson har tjänstgjort som kommitténs sekreterare.

Kommittén avgav i oktober 1977 delbetänkandet DsA 1977:4 Fackliga förtroendemän, möten på betald arbetstid och arbetslivsforskning.

Regeringen har den 16 oktober 1980 till kommittén överlämnat en

framställning av SHIO-Familjeföretagen, Svenska Åkeriförbundet och Sveriges Schaktentreprenörers Riksförbund om medbestämmandelagens effekter på valet mellan egen-regi och entreprenader i den offentliga verksamheten.

Från arbetsmarknadsdepartementet har till kommittén överlämnats skrivelser den 4 augusti 1976 från Uppsala Lokala Samorganisation (LS) angående en föreningsrättslig fråga, den 22 mars 1977 av Svenska företagares riksförbund med begäran om vissa lagstiftningsåtgärder beträffande stridsåtgärder på arbetsmarknaden, den 22 mars 1977 av Åkeriföretagens centralförbund angående vissa ändringar i 38–40 §§ medbestämmandelagen samt den 8 november 1979 av Malmö Lokala Samorganisation angående arbetssökandes föreningsrätt. Vidare har från departementet för kännedom överlämnats dels lagutskottets betänkande 1980/81:4 angående ny lagstiftning om handelsbolag m.m. i vad avser frågan om en översyn av koncernbegreppet inom arbetsrätten (punkt 19 i utskottets hemställan) och dels en kopia av riksdagens skrivelse 1981/82:113 med ett uttalande om medbestämmande på den offentliga sektorn (AU 1981/82:4 s. 41).

Kommittén har avgett remissyttranden över kommunaldemokratiutredningens betänkande SOU 1977:39 Företagsdemokrati i kommuner och landstingskommuner, konkurrensutredningens betänkande SOU 1978:9 Ny konkurrensbegränsningslag, betänkandet SOU 1978:73 Kontroll av utländsk företagsetablering i Sverige m.m., avgivet av utredningen om utländska övertaganden av svenska företag, samt över dataeffektutredningens betänkande SOU 1981:17 Industrins datorisering – effekter på sysselsättning och arbetsmiljö.

Kommittén överlämnar härmed betänkandet SOU 1982:60 MBL i utveckling. Till betänkandet har fogats en reservation och särskilda yttranden. Kommittén har därmed slutfört sitt uppdrag.

Stockholm i december 1982.

Åke Nilsson

Bo Bergnéhr	*Per-Olof Ekeberg*	*Erik Elmstedt*
Bengt Fagerlund	*Stig Gustafsson*	*Anita Johansson*
Elver Jonsson	*Jan-Ivan Nilsson*	*Alf Wennerfors*

/Lars G. Eriksson

Innehåll

1 *Sammanfattning* 7

2 *Kort redogörelse för innehållet i MBL* 11

3 *Utredningsarbetet* 15
3.1 Direktiven 15
3.2 Delbetänkandet 17
3.3 Arbetet efter delbetänkandet 19
3.3.1 Utrednings- och lagstiftningsarbete på angränsande områden 19
3.3.2 MBL och medbestämmandeavtalen 27
3.3.3 Detta betänkande – utgångspunkter och syfte . . . 30

4 *Medbestämmandeavtal och forskning kring arbetsrättsreformen* . 43
4.1 Medbestämmandeavtalen 43
4.2 Forskning kring arbetsrättsreformen 50

5 *Medbestämmandelagen* 61
5.1 Lagens tillämpningsområde – 2 § MBL 61
5.1.1 Verksamhet med opinionsbildande ändamål 64
5.1.2 Verksamhet med kooperativt ändamål 67
5.2 Förhållandet till vissa andra lagar 70
5.2.1 Inledning 70
5.2.2 MBL och arbetsmiljölagen 73
5.2.3 MBL och den associationsrättsliga lagstiftningen . . 79
5.3 Förhandlingsrätt och rätt till information 84
5.3.1 Inledning 84
5.3.2 Tillämpningsområdet för 11 § MBL 88
5.3.3 Tiden för förhandlingar och information 108
5.3.4 Kritiken mot reglerna i MBL om förstärkt förhandlingsrätt och rätt till information. Våra synpunkter . . . 114
5.3.4.1 Inledning. Kritik mot lagstiftningsteknik och rättstillämpningsmetod 114
5.3.4.2 Reglerna om förhandlingsrätt och rätt till information. Deras uppbyggnad och brister . . 118
5.3.4.3 Våra synpunkter 124
5.3.5 Medbestämmande på lokal nivå 135

5.4 Tolkningsföreträde 141
5.5 Facklig vetorätt i visst fall 150
5.5.1 Inledning 150
5.5.2 Våra synpunkter 164
5.6 Fackliga stridsåtgärder 179
5.6.1 Översikt av gällande rätt 179
5.6.2 Kommitténs uppdrag. Avgränsning av problemområdet 182
5.6.3 Arbetsgivarnas lockouträtt 186
5.6.4 Innehållande av intjänad lön såsom stridsåtgärd vid arbetskonflikt 196
5.6.5 Avskedande vid olovlig strejk m. m. 204
5.6.6 "Internationella sympatiåtgärder" 216
5.7 Skadestånd och andra påföljder 223
5.7.1 Översikt av gällande lag 223
5.7.2 Skadestånd enligt lagen och förarbetena 223
5.7.3 Skattereglernas inverkan på skadeståndens storlek . 226
5.7.4 Påföljder för brott mot fredsplikt 228
5.7.5 Debatten och våra synpunkter 230

6 *Förhandlingsrätt och rätt till information i koncerner* 235
6.1 Inledning 235
6.2. Lag eller medbestämmandeavtal 240

7 *Den offentliga sektorn* 255
7.1 Inledning 255
7.2 Vissa frågor rörande tillämpningen av gällande MBL inom den offentliga sektorn 258

8 *Föreningsrätt* 275
8.1 Inledning. Direktiven och MBL:s förarbeten 275
8.2 Negativ föreningsrätt och föreningsrättskydd för arbetssökande 278
8.2.1 Bakgrunden. Det huvudsakliga problemet 278
8.2.2 Vissa lagtekniska aspekter 284
8.2.3 Organisationsklausuler 286
8.3 Bevisbördan i föreningsrättsmål 290

9 *Arbetsdomstolen* 295

10 *Lagförslag* 301

Reservation 309

Särskilda yttranden 311

Bilaga Lag (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet . . . 317

1 Sammanfattning

Nya arbetsrättskommittén fick sitt uppdrag sommaren 1976, efter det att riksdagen hade beslutat om 1976 års arbetsrättsreform genom att anta lagarna (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet (MBL) och (1976:600) om offentlig anställning (LOA). Enligt direktiven skulle kommittén med förtur göra en allmän översyn av lagen (1974:358) om facklig förtroendemans ställning på arbetsplatsen (förtroendemannalagen, FML) i syfte att anpassa denna lag till de nya förhållanden som arbetsrättsreformen innebar. Därutöver skulle kommittén behandla ytterligare ett par förtursfrågor, nämligen villkoren för arbetslivsforskningen, särskilt forskares tillträde till arbetsplatser, och rätten för anställda att delta i facklig information på betald arbetstid. Dessa förtursfrågor behandlades i delbetänkandet DsA 1977:4 Fackliga förtroendemän, möten på betald arbetstid och arbetslivsforskning. Kommittén lade där fram ett förslag till en ny lag om fackliga förtroendemän m.m. som skulle ersätta 1974 års förtroendemannalag.

Därefter inriktade kommittén sitt arbete på den i direktiven angivna uppgiften att mer allmänt följa introduktionen och tillämpningen av den nya medbestämmandelagstiftningen. I samband härmed har också vissa i direktiven särskilt omnämnda frågor behandlats.

Nya arbetsrättskommittén slutredovisar nu sitt arbete genom att lägga fram betänkandet *MBL i utveckling*.

Ett framträdande drag hos MBL är att många av lagens centrala regler har karaktären av ganska allmänt hållna grundregler och att lagstiftaren har förutsatt att lagens regler skall anpassas och utvecklas genom medbestämmandeavtal. MBL skall i egenskap av en s.k. ramlag ge de huvudsakliga utgångspunkterna för en fortsatt självständig utveckling genom förhandlingar och avtal mellan arbetsmarknadens parter.

Redan tidigt under utredningsarbetet ställdes kommittén inför frågan vilka slutsatser som borde dras av att medbestämmandeavtal inte träffades i den takt och den omfattning som hade förutsatts när lagen tillkom. En huvudfråga för kommittén blev om erfarenheterna under de första åren borde tas till intäkt för förslag om ändringar i lagens grundläggande uppbyggnad eller åtminstone på vissa bestämda punkter. Kommitténs slutliga ställningstagande (se avsnitt 3.3.3) är att frågan om förändringar i MBL genom införande t.ex. av facklig vetorätt eller självbestämmanderätt på nya områden eller av medbestämmanderätt i nya former tills vidare bör få vila. Det viktigaste skälet för detta ställningstagande har varit att det efter tillkomsten av det s.k. utvecklingsavtalet mellan SAF och LO/PTK numera

finns medbestämmandeavtal för nästan hela arbetsmarknaden. Den utveckling som har inletts på grundval av de träffade medbestämmandeavtalen bör få fortgå och visa vad den kan leda till innan man överväger ytterligare lagstiftning. Ett ingripande av lagstiftaren bör komma i fråga först om ytterligare erfarenheter skulle visa att resultat inte uppnås avtalsvägen.

Ett sådant ställningstagande utesluter emellertid i och för sig inte lagändringar på enskilda punkter i syfte att förbättra de gällande reglerna, utan att den grundläggande uppbyggnaden rubbas. Kommittén har också varit inne på ett antal sådana frågor, framför allt inom området för lagens regler om förhandlingsrätt och rätt till information (10–22 §§ MBL). De huvudsakliga skälen för och emot lagändringar inom detta område återges också i avsnitt 3.3.3. När kommittén dock slutligen har avstått från att lägga fram förslag till ändringar i och tillägg till dessa regler i MBL, har det avgörande skälet även här varit att man bör ge avtalslinjen företräde framför lagstiftningslinjen. De lösningar eller ansatser till lösningar som finns i medbestämmandeavtalen på problem, som har diskuterats i kommittén, bör i första hand ges tillfälle att utvecklas i samförstånd mellan avtalsparterna. Till förmån för avtalslinjen talar inte minst sådana allmänna skäl som avtalens större smidighet och bättre anpassningsmöjligheter och deras bättre stöd hos de förhandlande och tillämpande parterna. Arbetsmarknadens parter är medvetna om att möjligheten till lagstiftning alltid kvarstår, därest parterna själva inte förmår finna tillfredsställande lösningar på problem som är angelägna att komma till rätta med.

Det sakområde som har tilldragit sig den största uppmärksamheten i debatten kring MBL är lagens regler om *förhandlingsrätt och rätt till information* (10–22 §§ MBL). Detta ämne har också ägnats stort utrymme i kommitténs betänkande (avsnittet 5.3). Som en bakgrund till analysen i detta avsnitt beskrivs innebörden på vissa centrala punkter av gällande rätt sådan den avtecknar sig i arbetsdomstolens praxis. Framställningen har sin tyngdpunkt i frågorna om tillämpningsområdet för den primära förhandlingsskyldigheten enligt 11 § MBL och om hur arbetsgivarnas skyldighet att förhandla och informera skall fullgöras, med särskild betoning på frågan när arbetsgivarens skyldighet att ta initiativet till förhandling inträder. Därefter behandlas de kritiska synpunkter och krav på förändringar som företrädare för arbetsmarknadens parter har fört fram (5.3.4). Kommittén lämnar synpunkter på alternativ som kan stå till buds om man skulle överväga att ändra lagreglerna i syfte att tillmötesgå kritik som har förts fram från skilda håll. En tanke har varit att tillföra lagen något som skulle kunna kallas en "primär informationsrätt" för arbetstagarna. Kommittén diskuterar också möjligheterna att utveckla eller fördjupa den primära förhandlingsrätten enligt 11 § MBL. Några tänkbara alternativ belyses, med tonvikten på de rättsliga aspekterna. Vidare anläggs synpunkter på betydelsen av de träffade medbestämmandeavtalen utöver den diskussion som har förts i avsnitt 3.3.3. Avsnitt 5.3.5 ägnas slutligen åt frågan hur medbestämmandet utövas på lokal nivå.

Ett ämne som inte minst i den fackliga debatten har tilldragit sig ökat intresse i takt med den fortgående koncentrationsprocessen i näringslivet är frågan om *förhandlingsrätt och rätt till information i koncerner*. Det har från skilda håll anförts att det är en brist i MBL att dess tillämpningsområde är

begränsat till frågor som juridiskt sett rör förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare. Krav har rests på en utvidgning av främst reglerna om förhandlingsrätt och rätt till information till att gälla även i förhållandet mellan arbetstagarorganisationerna i koncernens dotterföretag och koncernens ledning. Kap. 6 i kommitténs betänkande innehåller en i huvudsak rättslig översikt av problemen kring en sådan utvidgning. I sammanhanget berörs också en annan omdebatterad fråga, nämligen de anställdas rätt till förhandling eller samråd i samband med företagsöverlåtelser. En lösning av koncernfrågan innebär också att arbetstagarinflytandet vid företagsöverlåtelser stärks. När en överlåtelse sker inom eller mellan koncerner eller i varje fall med ett koncernföretag som säljare eller köpare, skulle regler om medbestämmanderätt i koncerner komma att omfatta även sådana transaktioner.

Eftersom kommitténs förord för avtalslinjen framför lagstiftningslinjen gör sig gällande med särskild styrka i koncernfrågan, har kommittén inte ansett sig ha anledning att mer i detalj utveckla synpunkter och överväganden kring tänkbara vägar mot en vidgning av MBL:s förhandlings- och informationsrättsregler till koncerner. Kommitténs betänkande innehåller därför i koncernavsnittet en översiktlig redovisning, som närmast kan karakteriseras som en probleminventering.

Kommittén har också som ett led i sin uppgift att följa upp arbetsrättsreformen tagit upp problem som möter vid tillämpning av MBL:s regler inom *den offentliga sektorn av arbetsmarknaden.* Kap. 7 innehåller en redogörelse för de hithörande frågeställningarna, med särskild betoning på tillämpningen av reglerna om förhandlingsrätt och rätt till information. Här återges några av de huvudsakliga synpunkter som har förts fram i debatten kring de statligt och kommunalt anställdas rätt till medbestämmande, dock utan att kommittén för egen del drar några slutsatser eller för fram några förslag till ändringar.

Det råder i huvudsak enighet om att *vetorättsreglerna* i 38–40 §§ MBL har varit ett värdefullt medel för att komma till rätta med missförhållanden som kan uppkomma i samband med utlämnande av arbete på entreprenad o.dyl. Emellertid har det i debatten från några håll gjorts gällande att vetorättsreglerna är behäftade med vissa svagheter från rättssäkerhetssynpunkt. Den bristande rättssäkerheten skulle närmast ligga i att reglerna inte ger den entreprenör som blir anklagad för att söka kringgå gällande regler någon möjlighet att försvara sig inför de parter som förhandlar enligt 38 § eller inför den arbetstagarpart som utövar vetorätt enligt 39 §. I avsnitt 5.5 behandlas vetorättsreglerna mot bakgrund bl.a. av dessa synpunkter och där berörs också vissa lagändringsförslag som har väckts. Kommittén har dock stannat för att inte heller på detta område föreslå några ändringar i MBL. Kommittén har däremot velat fästa uppmärksamheten vid en del praktiska rättstillämpningsproblem i samband med den fackliga vetorätten. Utvecklingen på entreprenadområdet hör till de frågor som SAF, LO och PTK har åtagit sig att aktivt följa i rådet för utvecklingsfrågor.

På det vidsträckta området *fackliga stridsåtgärder* (avsnitt 5.6) har kommittén inte sett som sin uppgift att göra någon förnyad grundlig genomgång av rättsreglerna. En av orsakerna till detta är att det efter beslut av regeringen pågår en särskild kartläggning av de rättsliga aspekterna på

arbetskonflikter. Nya arbetsrättskommittén har i stället valt att ta upp några avgränsade frågor mot bakgrunden av gjorda erfarenheter och den debatt som har förts, inte minst efter de senare årens arbetsmarknadskonflikter. Dessa frågor är innehållande av intjänad lön såsom stridsåtgärd vid arbetskonflikt, avskedande vid olovlig strejk och stridsåtgärder med internationell bakgrund. I den första av dessa frågor har en majoritet inom kommittén föreslagit ett tillägg till 41 § MBL genom vilket det blir otillåtet att vid arbetskonflikt hålla inne lön som arbetstagarna har tjänat in och som förfaller till betalning under konflikten. I övrigt föreslås inte några lagstiftningsåtgärder inom detta område. Kommittén har vidare mer allmänt belyst frågan om arbetsgivarnas lockouträtt, närmast med anledning av att den har aktualiserats i ett par riksdagsmotioner. Avsikten med redogörelsen i detta ämne har endast varit att ange några hållpunkter för fortsatt diskussion utan att tränga så djupt in i ämnet som skulle krävas, om man ville överväga ändringar av gällande rätt.

De föreningsrättsliga reglerna i 1936 års lag om förenings- och förhandlingsrätt (FFL) fördes i princip oförändrade över till 7-9 §§ MBL. Under förberedandet av MBL väcktes emellertid frågorna om skydd för *den s.k. negativa föreningsrätten och om föreningsrättsskydd för arbetssökande,* bl.a. i form av riksdagsmotioner. Ämnet har ingående behandlats i den förra arbetsrättskommitténs betänkande. Riksdagen uttalade sig för att frågorna borde ytterligare övervägas, varpå regeringen uppdrog åt nya arbetsrättskommittén att ånyo ta upp dem till behandling. Resultatet av kommitténs överväganden redovisas i kap. 8. Kommittén belyser på nytt problemen på detta område bl.a. mot bakgrunden av en förnyad enkätundersökning om bruket av s.k. organisationsklausuler i kollektivavtal. Kommittén finner i likhet med den förra arbetsrättskommittén att det inte finns anledning att föreslå lagregler som tar sikte på den negativa föreningsrätten och föreningsrättsskyddet för arbetssökande. Vad gäller användningen av s.k. organisationsklausuler i kollektivavtal understryker kommittén betydelsen av att facklig anslutning skall vara frivillig och bero av den enskildes bestämmanderätt. Detta ställningstagande innebär emellertid inte att kommittén vill förorda ett lagfäst förbud mot organisationsklausuler. I kap. 8 berörs vidare frågan om bevisbördan i föreningsrättsmål.

I särskilda avsnitt redovisas slutligen tämligen översiktligt vissa rättsliga problem kring *lagens tillämpningsområde och undantaget i 2 § MBL* för bl.a. opinionsbildande och kooperativ verksamhet (5.1), *förhållandet till vissa andra lagar* (5.2), det fackliga *tolkningsföreträdet* i vissa tvister (5.4) samt *skadestånd och andra påföljder* (5.7). I det sistnämnda avsnittet behandlas bl.a. frågan om den s.k. tvåhundrakronorsregeln vid olovlig arbetskonflikt. En majoritet i kommittén föreslår att den regeln skall återinföras genom ett tillägg till 60 § MBL. I kap. 9 redovisas några synpunkter på *arbetsdomstolens rättstillämpning* och den i direktiven nämnda frågan om s.k. *negativ reglering i kollektivavtal.* De båda lagförslagen har tagits in i kap. 10. Till betänkandet har fogats en reservation och särskilda yttranden.

2 Kort redogörelse för innehållet i MBL

Innehållet i MBL kan i huvudsak delas upp i två grupper av regler. Den ena gruppen utgörs av avsnitt som har hämtats från den tidigare s.k. arbetsfredslagstiftningen, närmare bestämt lagarna (1920:245) *om medling i arbetstvister,* (1928:253) *om kollektivavtal* och (1936:506) *om förenings- och förhandlingsrätt.* Huvuddelen av bestämmelserna i dessa lagar har med vissa tillägg och förändringar förts över till MBL. Till denna grupp hör MBL:s regler om föreningsrätt (7–9 §§), de grundläggande reglerna om parternas förhandlingsrätt (främst 10 §), bestämmelserna om kollektivavtal (23–31 §§) samt avsnitten om fredsplikt (41–45 §§) och om medling i arbetstvister (46–52 §§). Även reglerna om skadestånd och andra påföljder (54–62 §§) bygger i viktiga delar på äldre lag.

Den andra gruppen regler i MBL hör till det genom MBL införda regelsystemet om arbetstagarnas medbestämmanderätt. Hit hör till en början reglerna om den *förstärkta förhandlingsrätten* för arbetstagarsidan (11–14 §§). Dessa bestämmelser omfattar i första hand arbets- och företagsledningsfrågor i vid bemärkelse. Lagen bygger i dessa delar på att arbetsgivarna har kvar sin rätt att besluta i frågor om företagets ledning samt om ledningen och fördelningen av arbetet och att det är genom kollektivavtal om medbestämmande som den befogenheten kan inskränkas. Den *primära förhandlingsskyldigheten* enligt 11 § är ett medel som lagen ger arbetstagarna att påverka arbetsgivarens beslut. Utmärkande för den primära förhandlingsskyldigheten är att arbetsgivaren är skyldig att begära förhandling innan han fattar vissa beslut. Arbetsgivaren är vidare utom i vissa undantagsfall skyldig att dröja med sitt beslut till förhandlingen har slutförts. Genom denna uppskovsskyldighet får arbetstagarsidan tillfälle att lämna sina synpunkter på förhandlingsfrågan och påverka arbetsgivaren i dennes beslutsfattande.

En arbetstagarorganisation, som har primär förhandlingsrätt enligt 11 §, har enligt 12 § också rätt att på eget initiativ begära förhandling med arbetsgivaren i varje fråga där arbetsgivaren står i begrepp att fatta ett beslut som rör en medlem i organisationen. Denna paragraf täcker tillsammans med 11 § hela företags- och arbetsledningsområdena. Till 12 § hör mindre viktiga frågor. När en arbetstagarorganisation begär förhandling enligt 12 §, är arbetsgivaren i regel skyldig att dröja med sitt beslut. Meningen är att 12 § skall ge arbetstagarorganisationen tillfälle att, när den så finner behövligt, ta upp frågor som inte omfattas av arbetsgivarens primära förhandlingsskyldighet, men som arbetstagarorganisationen av ett eller annat skäl finner betydelsefulla och därför vill få tillfälle att inverka på.

För att de anställda skall kunna utnyttja sin rätt att genom förhandlingar medverka i beslutsprocessen hos arbetsgivaren måste de hållas underrättade om och få insyn i arbetsgivarens verksamhet. Lagens *regler om rätt till information* (18–22 §§) syftar till att tillgodose detta. Förhandlings-och informationsrättsreglerna skall ses som ett sammanhängande system för det förstärkta arbetstagarinflytandet. Genom att arbetsgivaren är skyldig att på ett tidigt stadium ta upp förhandlingar om alla viktiga frågor som faller under den primära förhandlingsskyldigheten tänkes också behovet av information om arbetsgivarens verksamhet bli i viss utsträckning tillgodosett. Bestämmelserna om rätt till information kompletterar emellertid den informationsskyldighet som ligger i förhandlingsrätten som sådan.

Informationsrättsreglerna inleds med 18 § om skyldighet för part att på begäran av motparten förete skriftliga handlingar som åberopas i samband med förhandlingar (s.k. editionsplikt). I 19 och 20 §§ preciseras arbetsgivarens skyldighet att informera de organisationer i förhållande till vilka han är eller brukar vara bunden av kollektivavtal. Arbetsgivaren skall fortlöpande hålla sin motpart i kollektivavtalsförhållandet underrättad om hur hans verksamhet utvecklas produktionsmässigt och ekonomiskt liksom om riktlinjerna för personalpolitiken. Vidare skall arbetsgivaren ge organisationen tillfälle att granska böcker, räkenskaper och andra handlingar. Arbetsgivaren är också skyldig att biträda med utredningsarbete, om det kan ske utan oskälig kostnad eller omgång. Avsnittet avslutas med vissa bestämmelser om tystnadsplikt i samband med lämnad information (21–22 §§).

En grundtanke bakom arbetsrättsreformen har varit att det skall vara arbetsmarknadens parter som utformar och vidareutvecklar arbetstagarnas medbestämmande med utgångspunkt i lagens regler. Ett av syftena med MBL har därför varit att främja *tillkomsten av medbestämmandeavtal.* I 32 § uppmanas parter, som träffar kollektivavtal om löner och allmänna anställningsvillkor, att även sluta kollektivavtal om medbestämmanderätt för arbetstagarna i frågor som avser ingående och upphörande av anställningavtal, ledningen och fördelningen av arbetet och verksamhetens bedrivande i övrigt. Lagstiftarens avsikt har varit att det är arbetstagarparten som skall begära avtal om medbestämmanderätt i den takt och i den omfattning som parten själv önskar. För att stödja arbetstagarsidan i förhandlingar om medbestämmandeavtal har arbetstagarorganisationerna tillagts en rätt att tillgripa fackliga stridsåtgärder, i den mån kollektivavtal om medbestämmanderätt inte kan utverkas genom förhandlingar, *s.k. kvarlevande stridsrätt* (44 §). En förutsättning för att den kvarlevande stridsrätten skall kunna utnyttjas är att krav på medbestämmandeavtal har förts fram vid förhandlingarna om löner och allmänna anställningsvillkor (jfr 32 §). Det har dock inte varit lagstiftarens mening att den fackliga striden skall vara det främsta medlet att åstadkomma medbestämmandeavtal. Den kvarlevande stridsrätten skall i första hand ses som ett sätt att ändra på det äldre rättsläge, som innebar att man tolkade in arbetsgivarens ensidiga bestämmanderätt i kollektivavtalen och därmed föreskrev fredsplikt under avtalsperioderna även i arbets- och företagsledningsfrågorna.

När det har uppstått en tvist om tolkningen av ett kollektivavtal eller en

lagbestämmelse har det betydelse vilken mening som skall gälla till dess tvisten är löst. Det s.k. *tolkningsföreträdet* hade arbetsdomstolen i sin rättstillämpning före MBL, såvitt gäller tvister om arbetsskyldighet, tillagt arbetsgivaren i kraft av dennes rätt att leda och fördela arbetet. I avsnittet Bestämmanderätt vid tvist om tolkning av avtal (33–37 §§) regleras nu de fall, där i stället arbetstagarsidans mening skall ges företräde. Dessa regler uppfyller från en synpunkt samma syfte som den primära förhandlingsskyldigheten, genom att de ger arbetstagarparten tillfälle att på grundval av ett i lagen föreskrivet inflytande framföra sina synpunkter på den uppkomna tvisten. Det s.k. tolkningsföreträdet innebär att arbetstagarpartens ställning har stärkts. När arbetstagarparten har utövat sin rätt till tolkningsföreträde, ställs nämligen arbetsgivaren i normalfallet inför valet att uppge sin ståndpunkt i tvisten eller att föra saken vidare till förhandling och rättegång. De situationer som regleras i lagen är tolkningsföreträde för arbetstagarsidan i tvist om medbestämmandeavtal och avtal om påföljd för arbetstagares avtalsbrott (33 §) och tvister om arbetstagares arbetsskyldighet (34 §). Reglerna i 35 §, som avser lönetvister, har en något annan uppbyggnad än de föregående reglerna. Arbetsgivaren åläggs skyldighet att ta initiativ till förhandling och rättegång när en tvist om lön eller annan ersättning har uppkommit. Underlåter arbetsgivaren att påkalla förhandling eller väcka talan, är han såvitt avser det omtvistade beloppet skyldig att utge ersättning enligt arbetstagarorganisationens mening, om kravet inte är oskäligt.

Ytterligare ett inslag i det genom MBL införda systemet av regler om arbetstagarnas medbestämmanderätt utgörs av bestämmelserna i 38–40 §§ om *facklig vetorätt i visst fall.* Dessa syftar till att komma till rätta med missförhållanden av skilda slag som kan uppkomma när en arbetsgivare avser att lämna ut ett arbete till icke anställd arbetskraft, t.ex. uppdragstagare eller entreprenörer. Bestämmelserna ger de berörda arbetstagarorganisationerna rätt att på ett tidigt stadium granska och kontrollera sådan verksamhet och även förbjuda verksamhet som bedöms vara oseriös. Reglerna omfattar en särskild primär förhandlingsskyldighet inför arbetsgivarens åtgärd (38 §). Den primära förhandlingsskyldigheten innebär att arbetsgivaren skall på eget initiativ förhandla innan han fattar sitt beslut om att anlita arbetskraft, exempelvis innan han tecknar ett entreprenadavtal. Innebörden av reglerna om facklig vetorätt är att arbetstagarparten kan efter förhandling förbjuda arbetsgivarens åtgärd, om vissa i lagen närmare angivna förutsättningar är uppfyllda. Finner den fackliga organisationen att åtgärden kan antas medföra åsidosättande av lag eller av kollektivavtal för arbetet, eller att åtgärden annars strider mot vad som är allmänt godtaget inom parternas avtalsområde, kan organisationen enligt 39 § förbjuda åtgärden. I 40 § ges föreskrifter om vissa undantag från den fackliga vetorätten. Vetorätten skall som regel utövas av fackförbund eller motsvarande efter central förhandling.

Till denna allmänna översikt över de genom MBL införda nya reglerna om arbetstagarnas medbestämmanderätt bör slutligen fogas att vissa tillägg har gjorts till de äldre lagarnas bestämmelser, vilka har förts över till MBL. Bland sådana tillägg märks nya regler om *överläggning vid arbetstagares*

olovliga stridsåtgärder (43 §), delvis nya *skadeståndsregler* och nya regler *om tvisteförhandling och rättegång* (63–69 §§).

I vart och ett av de följande avsnitten av detta betänkande finns en närmare redogörelse för innehållet i MBL, såvitt gäller det ämnesområde som behandlas i avsnittet. Den gällande lagtexten har tagits in i *bilagan*.

3 Utredningsarbetet

3.1 Direktiven

Nya arbetsrättskommittén tillkallades sommaren 1976 kort efter det att riksdagen på grundval av regeringens proposition 1975/76:105 med förslag till arbetsrättsreform m.m. hade fattat beslut om lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet (MBL) och lagen (1976:600) om offentlig anställning (LOA). Direktiven finns i ett anförande av dåvarande chefen för arbetsmarknadsdepartementet, statsrådet Bengtsson, till statsrådsprotokollet den 10 juni 1976.

Först behandlas bakgrunden till kommittéuppdraget och dettas allmänna inriktning.

Genom den av riksdagen antagna arbetsrättsreformen (prop. 1975/76:105, InU 45, rskr 404) inleds en utveckling inom vårt arbetsliv som kommer att medföra genomgripande förändringar på arbetsmarknaden.

Det är naturligt att statsmakterna kommer att följa genomförandet av reformen med särskild uppmärksamhet. Jag har tidigare framhållit nödvändigheten av fortsatt utredningsarbete på medbestämmandelagens område (prop.1975/76:105, bilaga 1 s. 203). Även riksdagen har uttalat sig härför (InU 1975/76:45). En kommitté bör nu tillkallas för detta ändamål.

I likhet med riksdagen anser jag att det bör bli en viktig uppgift för kommittén att mera allmänt följa introduktionen och tillämpningen av den nya lagstiftningen.

I samband med uppgiften att följa introduktionen och tillämpningen av den nya lagstiftningen borde enligt departementschefen kommittén ta upp och överväga vissa särskilda frågor, som redan hade uppmärksammats under lagstiftningsarbetet. Om denna del av uppdraget anförde departementschefen följande.

En sådan fråga gäller de krav på arbetstagarinflytande i andra former och med längre gående befogenheter för de anställda än de som återfinns i de särskilda reglerna om medbestämmande i den nya lagstiftningen. Jag tänker framför allt på kraven om facklig vetorätt och självbestämmanderätt i vissa frågor, bl.a. rörande personalpolitiken, arbetsmiljön och företagshälsovården, arbetstidens förläggning och löneformen. Medbestämmandelagen utgår från att sådana befogenheter skall tillförsäkras de anställda genom kollektivavtal. Utnyttjas metoden att träffa avtal om medbestämmanderätt för de anställda, måste emellertid beaktas verkningarna av annan lagstiftning, t.ex. associationsrättens regler (jfr prop. 1975/76:105 bilaga 1 s. 331, 472 och 528), och gränsdragningen till den politiska demokratin. Som riksdagen har uttalat

(InU 1975/76:45 s. 27) har tillsatts en arbetsgrupp med uppgift att se närmare på de frågor som rör sambandet mellan associationsrättens och arbetsrättens regler. Visar detta arbete att t.ex. frågor med avseende på delegation av beslutanderätt och ansvaret för fattade beslut inte kan uteslutande lösas kollektivavtalsvägen bör, som riksdagen också har framhållit, förslag läggas fram till de lagändringar som behövs. Den kommitté som nu bör tillsättas bör anpassa sitt arbete härtill. Det bör också stå kommittén fritt att vid behov mera allmänt ta upp frågan om lagfästande av sådana inflytandeformer för de anställda som jag här har berört. Jag vill erinra om att den nyss berörda arbetsgruppen vidare skall gå igenom de krav som har förts fram om ändringar i företagsdemokratisk riktning av den associationsrättsliga lagstiftningen och förbereda ett ställningstagande till det fortsatta utredningsarbetet på detta område (jfr prop. 1975/76:103 s. 197 och InU 1975/76:45 s. 28). Också handelsbolagen och därmed jämförliga bolagsformer är föremål för översyn. På det kommunala området väntas utredningen om den kommunala demokratin lägga fram sitt slutbetänkande under hösten 1976. På den statliga sektorn kommer en värdering att ske av försöksverksamheten med förvaltningsdemokrati (prop. 1975/76:105 bilaga 2 s. 145). Även detta bör kommittén beakta i sitt arbete.

Departementschefen nämnde vidare vissa avgränsade frågekomplex som enligt uttalanden i förarbetena till arbetsrättsreformen borde underkastas ytterligare utredning.

Kommittén bör ta upp även andra frågor. Riksdagen har sålunda uttalat sig för fortsatt utredningsarbete rörande den s.k. negativa föreningsrätten och föreningsrättsskyddet för arbetssökande (InU 1975/76:45 s. 29). Jag vill för egen del även framhålla problemen kring den s.k. negativa regleringen genom kollektivavtal (prop. 1975/76:105 bilaga 1 s. 277).

I det avsnitt av direktiven som berör kommitténs mer allmänna utredningsuppgifter anknöt departementschefen slutligen också till den debatt som hade förts under förberedandet av arbetsrättsreformen om arbetsdomstolen och om de rättstillämpningsmetoder som domstolen hade utvecklat (jfr prop. 1975/76:105 bil. 1 s. 319).

Löntagarorganisationerna har i sina remissyttranden över arbetsrättskommitténs betänkande (SOU 1975:1) riktat kritik mot den rättstillämpning som har utvecklats på det arbetsrättsliga området. Man har menat att den har gynnat arbetsgivarsidan. Förutsättningarna har emellertid radikalt förändrats genom de senaste årens lagstiftningsarbete på det arbetsrättsliga området. De värderingar som lagstiftningen ger uttryck för bör få återverkningar även inom det arbetsrättsliga området i stort. Som ett led i uppgiften att följa medbestämmandelagens genomförande bör kommittén även belysa utvecklingen av rättspraxis.

I ett andra huvudavsnitt i direktiven tog departementschefen upp vissa frågor som kommittén borde behandla med förtur. Dessa frågor gällde ändringar i lagen (1974:358) om facklig förtroendemans ställning på arbetsplatsen (förtroendemannalagen, FML), arbetslivsforskningen och en lagfäst rätt för de anställda till facklig information på betald arbetstid. Departementschefen anförde i detta avsnitt av direktiven följande.

Den nya roll som de anställda får i arbetslivet kommer också till uttryck i nya och vidgade uppgifter för de fackliga förtroendemännen. Efter samråd med statsrådet Leijon föreslår jag därför att det får bli en uppgift för kommittén att överväga vilka

ändringar i lagen (1974:358) om facklig förtroendemans ställning på arbetsplatsen som bör göras med anledning av utvecklingen på det arbetsrättsliga området. Särskilt intresse bör därvid ägnas åt det förhållandet att fackliga uppgifter i många fall utförs av andra än fackliga förtroendemän som är anställda på arbetsplatsen. Arbetsplatserna kan vara så små att de fackliga uppgifterna måste skötas av förtroendevalda som svarar för flera arbetsplatser. Inte minst gäller frågan fackföreningens rätt att själv få bestämma om sina företrädare i det fackliga arbetet på arbetsplatserna. Kommittén bör därför komma med förslag till lagregler, varigenom förtroendemannalagen i vissa delar görs tillämplig även på sådana företrädare för de berörda fackliga organisationerna som inte är anställda på den aktuella arbetsplatsen. Utredningen bör också ta upp frågan om finansieringen av den fackliga verksamhet som berörs av utvidgningarna av förtroendemannalagen. Det är även lämpligt att kommittén vid behov tar upp andra frågor som hänger samman med förtroendemännens nya uppgifter eller problem som har kommit upp i den praktiska tillämpningen av förtroendemannalagen och inte har kunnat lösas kollektivavtalsvägen (jfr InU 1975/76:45 s. 54).

En fråga som ligger nära den som jag senast har behandlat gäller arbetslivsforskningen. Statsmakterna har beslutat om betydande ekonomiska och organisatoriska insatser på detta område (prop. 1975/76:182, InU 46, rskr 405). Men även arbetsplatserna måste ställas till forskningens förfogande. Genom den nya lagstiftningen får de anställda inflytande över forskningens genomförande på den enskilda arbetsplatsen. Visar det sig emellertid att dessa frågor inte kan lösas förhandlingsvägen, bör kommittén komma med förslag till åtgärder (jfr InU 1975/76:46 s. 8).

Om den nya arbetsrättsliga lagstiftningen skall bli effektiv måste kunskaper om den spridas till samtliga anställda. Jag har i annat sammanhang uttalat att det ligger i både arbetsgivarsidans och arbetstagarsidans intresse att utbildningen och informationen om medbestämmanderätten får en sådan bredd och kan ske i sådana former att detta mål uppfylls. Jag har också förutsatt att arbetsmarknadens parter i förhandlingar finner vägar att tillgodose rimliga behov av utbildning och information i den mån dessa frågor inte redan är reglerade genom förtroendemannalagens regler om rätt att disponera betald arbetstid (prop. 1975/76:182 s. 23). Den mera allmänna frågan om en lagfäst rätt för de anställda till facklig information på betald arbetstid bör däremot, som riksdagen också har uttalat (InU 1975:15), tas upp till övervägande. Jag föreslår att även detta får bli en uppgift för kommittén.

3.2 Delbetänkandet

Arbetet inleddes med de frågor som enligt direktiven skulle tas upp med förtur. I oktober 1977 lade vi fram delbetänkandet DsA 1977:4 Fackliga förtroendemän, möten på betald arbetstid och arbetslivsforskning. Alla de tre förtursfrågorna behandlades där inom ramen för ett samlat förslag till en ny lag om fackliga förtroendemän m.m. som skulle ersätta 1974 års förtroendemannalag.

Huvudpunkterna var följande.

De gällande reglerna om fackliga förtroendemän i 1974 års lag skulle *vidgas och kompletteras* på olika sätt mot bakgrund av de nya krav på de fackliga organisationerna som de senaste årens utveckling har ställt och av det ökade ansvar som följer därmed. Till vidgningen av reglerna hörde att förtroendemännens rätt till betald ledighet för fackligt arbete inte längre skulle göras beroende av att de fackliga uppgifterna avsåg den egna arbetsplatsen. Även facklig verksamhet på en annan arbetsplats hos samma arbetsgivare eller inom en koncern som arbetsgivaren tillhör skulle berättiga

till sådan ledighet. Vidare föreslogs en viss vidgning av lagens begrepp facklig verksamhet, en förstärkning på vissa punkter av det i lagen inskrivna rättsliga och ekonomiska skyddet för förtroendemännen och vissa nya regler om rätt till kostnadsersättning m.m.

Till uppfyllande av det i direktiven uttryckta önskemålet om förslag till lagregler även om sådana fackliga företrädare som inte är anställda på den berörda arbetsplatsen föreslogs regler om bl.a. tillträdesrätt till arbetsplatserna för s.k. *regionala förtroendemän*. Enligt en annan bestämmelse i förslaget skulle de fackliga organisationerna ha rätt att anlita *sakkunniga* som biträde åt förtroendemännen t.ex. i företagsekonomiska och tekniska frågor. För dessa sakkunniga skulle gälla i huvudsak samma regler om rätt till ledighet med eller utan bibehållen lön, rätt till tillträde till arbetsplatserna och visst personligt rättsligt skydd m.m., som upptogs i lagen för förtroendemännens egen del. Slutligen föreslogs också ett ekonomiskt stöd till de fackliga organisationerna för finansieringen av den vidgade fackliga verksamheten.

I de två övriga av de tre förtursfrågorna föreslogs i huvudsak följande. Arbetstagarorganisationerna skulle genom nya regler i förtroendemannalagen om *fackliga möten på betald arbetstid* tillförsäkras rätt att i skälig omfattning samla anställda till möte på ordinarie arbetstid för att behandla frågor som rör förhållandet till arbetsgivaren eller som i övrigt har samband med facklig verksamhet. De anställda skulle ha rätt att delta i mötena med bibehållen lön och andra anställningsförmåner. En arbetsgivare skulle vidare enligt förslaget i lagen vara skyldig att efter anmälan av arbetstagarorganisationen bereda den som bedriver *arbetslivsforskning*, som har godkänts av central arbetstagarorganisation, tillträde till arbetsplats som berörs av forskningen och låta forskaren vara verksam där i den omfattning som behövs för forskningsuppgiften.

Till förslagen fogades reservationer och särskilda yttranden av ett antal av kommitténs ledamöter, sakkunniga och experter.

Efter sedvanlig remissbehandling utarbetades inom regeringskansliet ett förslag till ny förtroendemannalag. Detta förslag remitterades till lagrådet och granskades där hösten 1978. Någon proposition till riksdagen har inte lagts fram.

Arbetet med de tre förtursfrågorna är avslutat med 1977 års delbetänkande och vi har inte haft anledning att i den andra fasen av arbetet återvända till en behandling av dessa frågor som sådana. Samtidigt är det tydligt att de inte kan betraktas som helt skilda från det utredningsarbete som har återstått för oss efter delbetänkandet. Tvärtom är det av grundläggande betydelse för att arbetsrättsreformen skall kunna bli en framgång att de fackliga organisationerna får goda möjligheter att fullgöra sin uppgift att företräda arbetstagarna i medbestämmandefrågor, liksom i andra frågor inom ramen för förhållandet till arbetsgivaren. Här spelar det stöd som en ny förtroendemannalag skulle innebära en betydelsefull roll, i varje fall i den utsträckning tillfredsställande lösningar inte kan uppnås avtalsvägen. Till de viktigaste av de frågor som behandlades i förslaget till en sådan ny lag hör den fackliga bevakningen på de mindre arbetsplatserna. Av stor betydelse för fullföljandet av medbestämmanderättsreformen är också att det skapas fullgoda möjligheter till facklig vidareinformation till de anställda i bl.a. sådana frågor som behandlas

av arbetsgivare och fackliga organisationer enligt MBL:s regler. Här kommer den i delbetänkandet behandlade frågan om en rätt till sådan information på arbetstid in i bilden. Frågan om vidareinformationen behöver få sin lösning, genom avtal eller lag, för att systemet av regler om medbestämmanderätt för arbetstagarna skall kunna fungera på ett tillfredsställande sätt.

Vi får anledning att vid ett par tillfällen i den följande framställningen återkomma till dessa synpunkter.

3.3 Arbetet efter delbetänkandet

Huvuduppgiften vid sidan av de förtursfrågor som behandlades i delbetänkandet är enligt direktiven att *mera allmänt följa introduktionen och tillämpningen av den nya medbestämmandelagstiftningen.* I samband därmed skall också vissa särskilt angivna rättsfrågor av större eller mindre omfattning tas upp och övervägas. I huvudsak rör det sig om frågor som har utretts tidigare eller som i varje fall har uppmärksammats och börjat bearbetas redan under förberedandet av arbetsrättsreformen. På väsentliga punkter har frågorna beröring med annat utredningsarbete som redan pågick när kommittén tillsattes eller som då kunde förutses. I anslutning till uppgiften att följa MBL:s genomförande skall enligt direktiven också utvecklingen av rättspraxis belysas.

Vi redogör i det följande översiktligt för utrednings- och lagstiftningsarbetet på områden som har betydelse för eller beröring med arbetsrättsreformens genomförande. Vidare anger vi i korthet de viktigaste av de medbestämmandeavtal som efterhand har träffats på arbetsmarknaden (jfr avsnitt 4.1). Slutligen redovisar vi i detta kapitel hur vårt arbete har bedrivits och syftena med detta betänkande.

3.3.1 Utrednings- och lagstiftningsarbete på angränsande områden

Utvecklingen har efter sommaren 1976 förts vidare på flera närliggande områden av betydelse även för det arbetsrättsliga reformarbetet. Åtskilligt ytterligare sådant arbete återstår emellertid. En översikt av pågående och planerat utredningsarbete finns i våra direktiv. Härutöver vill vi peka på följande huvudpunkter.

En rättslig huvudfråga vid förberedandet av MBL gällde *samordningen av de nya reglerna om medbestämmanderätt med sådana regler på andra håll inom rättsordningen som har mer eller mindre direkt betydelse för beslutsfattandet hos företag och myndigheter.* I lagens förarbeten uttalades som en allmän princip att arbetstagarnas medbestämmanderätt skulle komma att utövas inom ramen av annan lagstiftning som reglerar företagens verksamhet ur andra synvinklar än förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare (prop. 1975/76:105 bil. 1 s. 331). Som exempel angavs att arbetstagarnas rätt till förhandlingar och överenskommelser mellan arbetsgivare och arbetstagare om medbestämmanderätt inte skulle rubba förpliktelser som åvilar företagen t.ex. enligt byggnadslagstiftningen, miljöskyddslagstiftningen,

konkurrensbegränsningslagstiftningen och annan näringsrättslig lagstiftning, skattelagstiftningen etc. Det tillades att det skulle bli parternas sak att när medbestämmandeavtal träffades välja sådana former för medbestämmandet, att arbetsgivaren fortfarande kan bära det ansvar av denna art som åvilar honom enligt lag eller offentlig myndighets beslut.

I förarbetena uttalades vidare att en ram för utövandet av medbestämmanderätten skulle komma att bildas av sådan lag som reglerar "de rättsliga former i vilka arbetsgivarens verksamhet bedrivs". Man syftade här framför allt på den *associationsrättsliga lagstiftningen, främst på 1975 års aktiebolagslag*. Det åsyftade förhållandet till denna lagstiftning behandlades ganska utförligt i lagrådsremissens specialmotivering till 3 § MBL. Resonemanget väckte emellertid gensaga i lagrådet. I lagrådsyttrandet (prop. s. 472 ff) finns en kritisk granskning av problematiken. Den utmynnar i att de hithörande frågorna, framför allt frågan i vilken utsträckning associationsrättslig lagstiftning medger överlämnande av beslutsbefogenheter inom företagsledningsområdet, borde uppmärksammas mer ingående än som dittills hade skett.

Vid sin anmälan av lagrådsyttrandet betonade föredragande departementschefen (prop. s. 528 ff) att frågan inte gällde vilket utrymme för medbestämmande som den gällande associationsrättsliga lagstiftningen medgav utan hur en samordning skulle kunna ske mellan det associationsrättsliga regelsystemet och det medbestämmande för arbetstagarna som åsyftades med arbetsrättsreformen. Han förklarade att de hithörande problemen tills vidare borde kunna lösas av parterna på arbetsmarknaden och vid behov i rättspraxis. Problemområdet borde emellertid ägnas en analys genom en särskild utredningsinsats. Departementschefen förklarade sig ha för avsikt att snarast möjligt föranstalta om ett sådant arbete. Vid riksdagsbehandlingen av förslaget till MBL underströks att utredningsarbetet borde genomföras och bedrivas skyndsamt (InU 1975/76:45 s. 28). Regeringen tillsatte också i omedelbart sammanhang med riksdagens antagande av lagen den arbetsgrupp som omnämns i våra direktiv.

Arbetsgruppen lade i januari 1977 fram promemorian DsA 1977: 2 Förhållandet mellan medbestämmandelagen och viss annan lagstiftning. Där analyserades vissa av de rättsfrågor som hade rests i den tidigare debatten. Vidare framställdes förslag till lösning av några av de problem som från framför allt associationsrättslig synpunkt kunde uppkomma när kollektivavtal träffas om medbestämmande på bl.a. företagsledningsområdet. Regeringen utarbetade en remiss till lagrådet med förslag till vissa ändringar i MBL. Sedan lagrådet hade yttrat sig lade regeringen på våren 1977 fram förslagen i prop. 1976/77:137 om ändring i MBL. Lagen ändrades i 32, 33 och 57 §§ från halvårsskiftet 1977.

I prop. 1976/77:137 gjordes uttalanden *om utrymmet för medbestämmandeavtal i mer egentlig mening*, dvs. avtal om överlåtande av beslutanderätt till arbetstagarna eller deras fackliga företrädare, inom bl.a. företagsledningsområdet. Vidare innehöll propositionen en analys av den *konstruktion som borde ges åt medbestämmandeavtalen* för att vissa rättsliga krav skulle kunna anses tillgodosedda. På fackligt håll ställde man sig kritisk till flera av de uttalanden som gjordes. Man begärde att frågan om samordningen mellan det associationsrättsliga regelsystemet och medbestämmanderättsreglerna

skulle genomföras på ett annat sätt än det föreslagna, framför allt för att osäkerheten om rättsläget inte skulle bli till ett hinder i förhandlingarna om medbestämmandeavtal.

Till ämnesområdet för prop. 1976/77:137 hörde också utrymmet för och den rättsliga konstruktionen av medbestämmandeavtal inom den offentliga, i första hand den statliga, sektorn av arbetsmarknaden.

På det *associationsrättsliga fältet* har, som också berörs i våra direktiv, under de senaste åren pågått *även annat utredningsarbete* av betydelse för vårt ämnesområde. Frågan om styrelser i handelsbolag och om rätt för arbetstagarna till representation i sådana styrelser har behandlats av 1974 års bolagskommitté. Kommittén lade fram förslag i betänkandet SOU 1978:67 Nya bolagsregler m.m. I det på betänkandet grundade förslaget till ny lagstiftning om handelsbolag m.m. som regeringen utarbetade i prop. 1979/80:143 har tanken att införa lagregler om styrelse i handelsbolag åtminstone tills vidare avvisats. I propositionen yttrade emellertid föredragande departementschefen följande (s. 46).

> Mot bakgrund av dessa invändningar mot styrelse och styrelserepresentation i handelsbolag har jag kommit till att en sådan reform inte bör genomföras nu. Jag vill bl.a. erinra om att det f.n. pågår förhandlingar om ett medbestämmandeavtal för huvuddelen av den privata arbetsmarknaden. Det är möjligt att man i det sammanhanget kan finna lösningar som delvis tillgodoser de syften man här vill uppnå. Enligt min mening bör därutöver frågan om införande av styrelse i större handelsbolag bli föremål för fortsatt beredning. Inte minst betydelsefullt är därvid att se i vad mån man kan finna lösningar på den allmänna frågan om arbetstagarinflytande på koncernnivå. Den frågan har sin särskilda betydelse i detta sammanhang, då det inte kan uteslutas att handelsbolag kommer att bli allt vanligare som moderbolag så länge det saknas regler om styrelserepresentation i handelsbolag. I den fortsatta beredningen bör även lämpligheten av att kunna driva mycket stora företag som handelsbolag prövas.
>
> Jag vill slutligen också erinra om att det i olika sammanhang har uttalats att aktiebolagslagen kan behöva reformeras som en följd av utvecklingen på medbestämmandeområdet (se senast LU 1979/80:2, jfr också AU 1976/77:32 s. 13). Även jag anser att det kan finnas anledning att från de utgångspunkterna se över delar av aktiebolagslagstiftningen.

Under riksdagens behandling av prop. 1979/80:143 har arbetsmarknadsutskottet i ett yttrande till lagutskottet (AU 1979/80:4y) betonat att man snarast möjligt under det aviserade fortsatta beredningsarbetet bör söka finna en lösning på frågan om de anställdas rätt till inflytande i handelsbolagens ledningsorgan (jfr LU 1980/81:4 s. 17, 53).

Bolagskommittén har efter tilläggsdirektiv också behandlat *det s.k. koncernbegreppet* i vissa arbetsrättsliga sammanhang (se SOU 1979:46 Koncernbegreppet m.m.; vissa utgångspunkter finns också i kommitténs tidigare betänkande SOU 1978:67). Även denna del av kommitténs arbete har behandlats i prop. 1979/80:143. Från vår synpunkt är det emellertid av särskilt intresse att bolagskommittén har ägnat sig bara åt vissa avgränsade frågor kring koncernbegreppets innebörd i arbetsrättsliga sammanhang. Kommittén har understrukit att den för sin del inte har haft anledning att närmare analysera vilket koncernbegrepp som på sikt kan vara det lämpligaste inom arbetsrätten (SOU 1979:46 s. 83). Dess utredningsarbete

har över huvud inte tagit sikte på koncernfrågor inom ramen för förtroendemannalagens och MBL:s regelsystem. I prop. 1979/80:143 har också departementschefen ställt sig avvaktande i väntan på resultatet av pågående utredningsarbete. Han har erinrat (prop. s. 76), förutom om vårt utredningsarbete, även om att hithörande frågor kommer upp i samband med den översyn av anställningsskyddslagen som har åvilat anställningsskyddskommittén (A 1977:01) och i det arbete på semesterrättens område som utförs av 1978 års semesterkommitté (A 1977:02). (Den sistnämnda kommitténs uppdrag har numera återkallats.)

I departementspromemorian DsA 1981:6 Anställningsskydd behandlas vissa frågor kring koncernbegreppet på det arbetsrättsliga området. Utgångspunkten är främst reglerna i 4 § lagen (1974:12) om anställningsskydd om rätt att tillgodogöra sig anställningstid hos ett annat koncernföretag. I prop. 1981/82:71 med förslag till ny anställningsskyddslag har föredragande departementschefen inte tagit ställning till innebörden av det arbetsrättsliga koncernbegreppet i stort eller till behovet av ett enhetligt sådant begrepp. Ett skäl till detta var att frågan först måste få sin belysning på MBL:s och den övriga kollektiva arbetsrättens område (prop. s. 97). Däremot görs uttalanden om innebörden av koncernbegreppet vid tillämpningen av anställningsskyddslagen, bl.a. i fråga om de s.k. 50/50-bolagen och de "sidoordnade" koncernerna.

Såvitt gäller utrednings- och lagstiftningsarbetet på det associationsrättsliga området bör också nämnas att frågor av betydelse för arbetstagarinflytandet behandlas av stiftelseutredningen (Ju 1975:01). Vidare har också, låt vara från andra utgångspunkter, utarbetats och genomförts förslag till ändringar i lagstiftningen om ekonomiska föreningar (prop. 1979/80:144, LU 1980/81:4, rskr 39, SFS 1980:1105). Förslag till en ny föreningslag lades fram år 1976 (DsJu 1976:11 och 17). Efter remissbehandling beslöts att resultatet av kooperationsutredningens arbete skulle avvaktas. Kooperationsutredningen har sedermera avslutat sitt arbete enligt sina ursprungliga direktiv genom huvudbetänkandet SOU 1981:60 Kooperationen i samhället. Under utredningens gång har frågan om kooperationens associationsrättsliga ställning tagits upp och föranlett tilläggsdirektiv (dir. 1981:37). I sitt fortsatta arbete skall utredningen i första hand analysera vad som är karakteristiskt för den kooperativa företagsformen. Med denna utgångspunkt skall utredningen göra en allmän översyn av lagstiftningen om ekonomiska föreningar i syfte att framför allt åstadkomma en tidsenlig lagstiftning om kooperativa ekonomiska föreningar. Vi får anledning att återkomma till detta utredningsarbete vid vår behandling i avsnitt 5.1 av det s.k. kooperativa undantaget i 2 § MBL.

Den ursprungliga provisoriska lagstiftningen om *rätt för arbetstagarna till representation i företags styrelser* har, efter en utvärdering av den praktiska tillämpningen (SIND 1975:4 Styrelserepresentation för de anställda) och omarbetning, gjorts permanent genom lagen (1976:351) om styrelserepresentation för de anställda i aktiebolag och ekonomiska föreningar och lagen (1976:355) om styrelserepresentation för de anställda i bankinstitut och försäkringsbolag. Det är f.n. en uppgift för Arbetslivscentrum att genomföra en undersökning och utvärdering av den permanenta styrelserepresentationslagstiftningens tillämpning under de första åren. Denna undersökning

utförs mot bakgrund bl.a. av att kritik har börjat riktas mot lagstiftningen på viktiga punkter (se t.ex. riksdagsmotionen 1979/80:1477 och AU 1979/80:4y s. 3 f.). Hittills har som ett led i de s.k. småföretagsprojekten publicerats en forskarrapport om styrelserepresentation för anställda i företag med 25–99 anställda (Arbetslivscentrum 1979:6).

En särskild fråga som har stark anknytning till det associationsrättsliga området och som gång efter annan har tagits upp i debatten under senare år gäller *rätten för de anställda till förhandling eller samråd vid företagsöverlåtelser*. MBL medför bara i vissa fall rätt till information och förhandling inför överlåtelser av aktier eller andelar. Ett första förslag om en direkt på sådana överlåtelser inriktad rätt till fackligt inflytande utarbetades redan i departementspromemorian DsJu 1974:17 Förslag till lag om kontroll av företagsförvärv i vissa fall. Något regeringsförslag lades dock inte fram. Senare har både från fackligt håll och i den politiska debatten frågan aktualiserats vid flera tillfällen (se t.ex. AU 1976/77:32 och NU 1976/77:30 jämte motionen 1979/80:995 och AU 1980/81:6 s. 5). Den behandlas i ett särskilt sammanhang i konkurrensutredningens betänkande SOU 1978:9 Ny konkurrensbegränsningslag och berörs även i betänkandet SOU 1978:73 Kontroll av utländsk företagsetablering i Sverige m.m. De båda propositioner som har utarbetats på grundval av dessa utredningsbetänkanden (prop. 1981/82:135 med förslag till ny lagstiftning om utländska förvärv av svenska företag m.m. och prop. 1981/82:165 med förslag till ny konkurrenslag) innehåller dock inte något förslag till samrådsrätt för de anställda vid företagsöverlåtelser. I vårt remissyttrande över SOU 1978:9 framhöll vi att vi inte anser oss kunna ta upp denna fråga till behandling enbart med stöd av de allmänna direktiv som gäller för vårt arbete. Frågan är inte av enbart arbetsrättslig natur utan kräver behandling även från andra utgångspunkter.

Som framskymtar i våra direktiv har också den mer allmänna frågan om *en djupgående reform av lagstiftningen på associationsrättens område* varit föremål för debatt under senare år. Syftet skulle vara att finna en ny rättslig uppbyggnad av aktiebolaget, och eventuellt även andra associationsformer, som bättre återspeglar utvecklingen mot ett vidgat inflytande för arbetstagarna och vidgad demokrati i arbetslivet. Frågan behandlades redan i förarbetena till 1975 års aktiebolagslag (prop. 1975:103 s. 196 ff.). Då sköts den på framtiden. Föredragande statsrådet gjorde en översikt av pågående och planerad utrednings- och försöksverksamhet på det företagsdemokratiska fältet och drog slutsatsen att tiden ännu inte var inne för att företa den mer genomgripande översyn av aktiebolagslagen och annan associationsrättslig lagstiftning som dock måste till.

I våra direktiv nämns att den tidigare berörda arbetsgruppen skulle gå igenom de krav som hade förts fram om ändringar i företagsdemokratisk riktning av den associationsrättsliga lagstiftningen och förbereda ett ställningstagande till det fortsatta utredningsarbetet på detta område. Vid riksdagsbehandlingen av förslaget till MBL anknöt dåvarande inrikesutskottet till detta och sade sig förutsätta att en parlamentarisk utredning skulle tillsättas så snart det var möjligt (InU 1975/76:45 s. 28). I själva verket torde emellertid avsikten ha varit att en särskild arbetsgrupp inom regeringskansliet skulle utföra det aviserade förberedande arbetet. Något sådant arbete

har ännu inte kommit till stånd. Efter 1976 har frågan emellertid inte fått förfalla. Tvärtom har den tagits upp flera gånger i riksdagsarbetet och från fackligt håll har man vid upprepade tillfällen återvänt till kravet på en utredning i det här angivna syftet. I allmänhet har emellertid inte preciserats vilka ändringar i aktiebolagets struktur enligt det nu gällande regelsystemet som man åsyftar. Uppenbarligen måste det dock röra sig om djupgående sådana förändringar. Det är också tydligt att det finns ett nära samband mellan denna övergripande lagstiftningsfråga och frågan om den framtida utvecklingen av 1976 års styrelserepresentationslagstiftning.

I själva verket torde frågan om en reformering från de här ifrågasatta utgångspunkterna av det associationsrättsliga systemet resa än mer vidsträckta frågor kring medbestämmandet och organisationen av vårt näringsliv och vårt arbetsliv i stort. Man är inne på grundfrågorna i debatten om ekonomisk demokrati i vidsträckt mening. Som utvecklas i löntagarfondsutredningens betänkande SOU 1979:8 Löntagarna och kapitaltillväxten 1. Löntagarfonder – bakgrund, problem och möjligheter, finns ett väsentligt samband bl.a. med de frågor som den utredningen har haft att behandla (SOU 1979:8 s. 56 ff). Sedan löntagarfondsutredningen avlämnat sin slutrapport SOU 1981:44 Löntagarna och kapitaltillväxten, vari ett planerat kapitel om principerna för olika fondsystem fått utgå på grund av starkt delade meningar, och vissa principbeslut har fattats bl.a. på LO-kongressen och den socialdemokratiska partikongressen hösten 1981, har frågan om löntagarfonder och den ekonomiska demokratin överförts till den allmänpolitiska debatten.

Vid sidan av det utrednings- och lagstiftningsarbete som nu har berörts och som främst har avsett de rättsliga formerna för bedrivande av företag bör även visst annat översynsarbete som har anknytning till vårt uppdrag omnämnas. Sålunda har i regeringens proposition med *förslag till ny anställningsskyddslag* (prop. 1981/82:71) bl.a. tagits upp frågor om samordningen av MBL med den gällande anställningsskyddslagens varselregler. Den nya anställningsskyddslagen (1982:80) med vissa nya regler på detta område har trätt i kraft den 1 april 1982. Vidare har nyligen gjorts en *kartläggning av de s.k. ledighetslagarna* från administrativa, ekonomiska och rättsliga utgångspunkter. Även här möter frågor kring arbetstagarnas rätt till medbestämmande. Det *statliga stödet till arbetsmiljöinvesteringar* i mindre och medelstora företag har behandlats i betänkandet DsA 1981:12. Här har man kommit in på frågan om det fackliga inflytandet vid samhällsstöd till företagens investeringar. Frågan om det fackliga inflytandet vid statligt arbetsmarknadsstöd har tidigare behandlats av riksdagen (prop. 1980/81:126, AU 1980/81:21, rskr 1980/81:404). I förordningen (1965:667, ändrad 1981:546) med instruktion för arbetsmarknadsverket har sålunda införts regler av innebörd att berörda arbetstagarorganisationer skall ha beretts tillfälle att avge yttrande innan ett ärende om samhällsstöd till arbetsgivare avgörs. Vidare har särskilda former föreskrivits för avgörande av ärenden, där en arbetstagarorganisation har avstyrkt en ansökan om samhällsstöd. I den s.k. småföretagspropositionen, prop. 1981/82:118, förordas en ordning där varje ansökan om statligt stöd till investeringar i produktionsprocessen skall kompletteras på lämpligt sätt med ett yttrande som belyser hur de anställdas företrädare bedömer den föreslagna åtgärden från arbetsmiljösynpunkt.

Detta skall komma till uttryck i de berörda stödorganens instruktioner eller stadgar.

Vissa frågor av mer allmän betydelse för hela arbetsmarknaden förtjänar också att framhållas. Sålunda är *företagshälsovården* en viktig del av verksamheten på arbetsmiljöområdet. 1976 års företagshälsovårdsutredning har till uppgift att dels göra en översyn av företagshälsovården och dess utbyggnad och dels föreslå ett utbyggnadsprogram för den sjukhusanknutna yrkesmedicinen. Utredningen väntas lägga fram sitt slutbetänkande vid årsskiftet 1982/83. Det kommer att avse företagshälsovårdens innehåll, organisation, utbyggnadstakt, behov av personal samt utbildningsfrågor m.m. En av utredningens huvudfrågor är på vilket sätt företagshälsovården skall kunna byggas ut så att alla yrkesverksamma får tillgång till sådan service. Dagsläget är att ungefär hälften av de yrkesverksamma har tillgång till företagshälsovård. Vidare fortsätter arbetet för att främja *jämställdheten mellan könen i arbetslivet* på grundval av bl.a. jämställdhetslagen. Dessa strävanden betraktas som framgår inte minst av träffade avtal på arbetsmarknaden i hög grad som tillhörande medbestämmandeområdet. De mer långsiktiga projekten inom jämställdhetsområdet och andra närbesläktade frågor av större principiell räckvidd bevakas av den parlamentariskt sammansatta jämställdhetskommittén, som bl.a. har tagit initiativ till en del praktiska försök och projekt inom arbetslivet och skolan. Den bedriver också ett aktivt opinionsarbete.

En fråga som har fått stor aktualitet på senare år är *datoriseringen av arbetslivet och införandet av ny teknik i övrigt inom näringslivet och administrationen.* Datorer används numera i stora delar av industrin, exempelvis i form av industrirobotar och processtyrning men även i stor utsträckning i s.k. administrativ databehandling. Vi kan vänta en snabb teknisk utveckling med stora återverkningar på arbetslivet, inte minst på sysselsättning och arbetsmiljö. Bestämmanderätten över datoriseringen har förts fram som en av de viktigaste arbetslivsfrågorna under fortsättningen av 1980-talet.

Datoriseringens effekter för sysselsättning, arbetsmiljö och arbetslivets villkor i övrigt har varit föremål för omfattande utredningsinsatser (se AU 1977/78:4). Den s.k. *dataeffektutredningen* har tillsatts för att göra en samlad utredning av datateknikens framtida effekter på sysselsättning och arbetsmiljö (dir. 1978:76). I april 1981 publicerade utredningen en första studie av datoriseringens effekter inom industrin, SOU 1981:17 Industrins datorisering – effekter på sysselsättning och arbetsmiljö. Utredningen har där bl.a. rekommenderat ändringar i den arbetsrättsliga lagstiftningen för att komma tillrätta med vissa problem och brister i samband med utvecklingen av datorsystem. I en ny rapport, DsA 1981:16, behandlas problemen kring kontorens datorisering inom vissa delar av tjänstesektorn. Som underlag för denna rapport har använts material från olika studier bl.a. rörande kontorsautomationen i statsförvaltningen, bankdatoriseringen och datoriseringen i försäkringsbranschen (DsA 1981:13–15). I rapporten diskuteras i mycket allmänna termer åtgärder för att öka de anställdas och deras fackliga representanters bestämmande vid införandet av ny teknik. Dataeffektutredningen hänvisar till sina tidigare synpunkter på behovet av en förstärkning av den arbetsrättsliga lagstiftningen och betonar i övrigt vikten av att

medbestämmandeavtal sluts på hela arbetsmarknaden (Ds A 1981:16 s. 126).

Den *s.k. datadelegationen* har vidare i rapporten "Samordnad datapolitik", DsB 1981:20, presenterat en lång rad rekommendationer om samhällets datapolitik.

På grundval av det samlade utredningsarbetet har regeringen lagt fram en proposition om samordnad datapolitik (prop. 1981/82:123). I denna proposition återges de förslag till principer och riktlinjer i 50 rekommendationer som presenterades i datadelegationens rapport. Vissa rekommendationer utmynnar i förslag till åtgärder, andra hänvisas till fortsatt utredning, medan resten skjuts på framtiden. Det finns också en översikt över datateknikens betydelse för sysselsättning och arbetsmiljö. Datatekniken i sig bedöms inte ge upphov till någon betydande ökning av arbetslösheten under 1980-talet. Medbestämmandefrågorna berörs också, om än översiktligt, och man understryker betydelsen av att medbestämmandeavtal träffas. Det framhålls särskilt att avtal bör kunna göra det möjligt att bättre än hittills reglera de anställdas medverkan, integritetsfrågor m.m. vid införande av ny teknik eller vid större organisationsförändringar.

Beträffande de särskilda problem inom medbestämmandeområdet som bl.a. dataeffektutredningen har påvisat, anförs i prop. 1981/82:123 att det är lämpligt att avvakta resultaten av vårt utredningsarbete så att behovet av ändringar i MBL kan prövas i ett sammanhang. Det uttalas även stöd för förslaget om möjlighet för de fackliga organisationerna att anlita biträde genom sitt fackförbund eller genom konsulter (prop. bil. 4 s. 49). Departementschefen uttalar slutligen att han har för avsikt att vid ett senare tillfälle bl.a. föreslå regeringen att lägga fram förslag till sådana ändringar i förtroendemannalagen att de fackliga organisationerna får rätt till tillträde på arbetsplatserna. Härigenom sägs de frågor om bl.a. facklig verksamhet vid mindre arbetsplatser som dataeffektutredningen behandlat kunna lösas.

I denna översikt bör också sägas några ord om utvecklingen under de senaste åren av *medbestämmandet inom den offentliga sektorn av arbetsmarknaden*. Såvitt gäller den statliga delen av denna sektor har som framgår av följande avsnitt ett centralt avtal träffats om medbestämmande (MBA-S). Huvudintresset knyter sig nu till hur detta avtal har omsatts i praktiken och i vilken utsträckning och på vilka områden det har föranlett lokala kollektivavtal om medbestämmande. På det kommunala området ansågs gällande lagstiftning även efter arbetsrättsreformen lägga hinder i vägen för medbestämmandeavtal om överlåtande av beslutsbefogenheter till de anställda. En ändring har emellertid inträtt sedan kommunaldemokratiutredningen har lagt fram förslag till vissa lagändringar i betänkandet SOU 1977:39 Företagsdemokrati i kommuner och landstingskommuner och sedan regeringen därefter utarbetat och riksdagen antagit prop. 1978/79:188 om fördjupad företagsdemokrati i kommuner och landstingskommuner. Vidare har även parterna inom den kommunala sektorn träffat medbestämmandeavtal. Vissa kvarstående frågor utreds av kommittén (Kn 1978:02) för medbestämmandefrågor, som avser att komma med ett betänkande inom den närmaste tiden.

Till bilden hör att på senaste tiden debatten om tillämpningen av MBL

inom den offentliga sektorn av arbetsmarknaden har tilltagit. Inte minst har problemen kring förhållandet mellan arbetstagarinflytandet och den politiska beslutsprocessen hos kommuner och landsting tilldragit sig uppmärksamhet, delvis med utgångspunkt i ett antal domstolsavgöranden som har gällt beredning och beslut i kommunala budgetfrågor (AD 1978 nr 88, 1980 nr 34 och 93, 1981 nr 125 och 1982 nr 6 och 34). Även på statens område har förekommit debatt om vad som brukar kallas förhållandet till den politiska demokratin, bl.a. med utgångspunkt i facklig kritik mot den förhandlingsverksamhet som har förlagts till statens förhandlingsråd (FHR). Delvis besläktade problem har sedan länge föranletts av 2 § MBL. Här är det särskilt arbetstagarinflytandet inom massmedieföretagen som har varit omdiskuterat. Det har framställts krav på en mer djupgående analys än den hittills gjorda av de gränsdragningsproblem som kommer upp i sammanhanget, bl.a. med anledning av tryckfrihetslagstiftningen.

En problematik som ligger vid sidan av de egentliga medbestämmandereglerna i MBL, och som för övrigt delvis faller helt utanför MBL i dess gällande lydelse, utgörs av *rättsreglerna om arbetskonflikter*. På det området har de senaste åren också fört med sig en ganska omfattande debatt. Delvis har denna haft till utgångspunkt erfarenheterna från de öppna konflikterna på arbetsmarknaden, i synnerhet storkonflikten 1980, och tagit sikte bl.a. på frågor kring skyddet för samhället och tredje man vid konflikter som drabbar särskilt känsliga områden eller flera arbetsmarknadssektorer samtidigt. En vittsyftande fråga som har väckts i det sammanhanget och föranlett krav på utredning är frågan om arbetsgivarnas i princip oinskränkta lockouträtt. En annan mer avgränsad fråga har sin omedelbara utgångspunkt i ett avgörande av arbetsdomstolen, enligt vilket arbetsgivarna rättsligt sett står fria att såsom stridsåtgärd i en arbetskonflikt hålla inne lön som arbetstagarna har tjänat in men ännu inte fått utbetald före konfliktens utbrott (AD 1980 nr 94). Även andra rättsfrågor, t.ex. frågan om rättsenligheten av blockader mot s.k. enmansföretag, har tid efter annan föranlett framställningar om lagstiftning eller åtminstone om utredning.

På vissa av de här antydda punkterna har den förda debatten och gjorda framställningar lett till konkreta initiativ. Riksdagen har t.ex. hos regeringen begärt en särskild utredning rörande förhållandet mellan arbetstagarinflytandet och den politiska demokratin inom den kommunala arbetsmarknadssektorn. Den närmare inriktningen av detta utredningsarbete bör dock enligt vad riksdagen har uttalat bestämmas först sedan resultatet av vår kommittés arbete har lagts fram (jfr AU 1981/82:4 och 10). Vidare har riksdagen uttalat sig för och regeringen tillsatt en utredning om förhållandet mellan tryckfrihetsförordningen och MBL (KU 1981/82:1y, AU 1981/82:2, rskr 40, dir. 1982:31). Hela det tryckfrihetsrättsliga systemet är för övrigt föremål för utredning av yttrandefrihetsutredningen (dir. 1977:71). Vad gäller arbetskonflikterna har likaledes en utredningsman fått regeringens uppdrag att göra en allmän rättslig kartläggning.

3.3.2 MBL och medbestämmandeavtalen

MBL brukar ofta, liksom för övrigt förtroendemannalagen, betecknas som en ramlag. Man syftar då på att lagen i sig själv innehåller regler som är

allmänt hållna och som åtminstone i första hand har karaktären av principregler vilka för att fungera väl bör anpassas och utvecklas, ibland kanske också ändras, genom mer detaljerade och konkreta regler i kollektivavtal för de olika områden på arbetsmarknaden där lagen skall tillämpas.

Begreppet ramlag är inte särskilt precist. Det kan diskuteras i vad mån det ägnar sig som en beteckning för MBL:s system av regler om vidgat inflytande för arbetstagarna och deras organisationer. Obestridligen är det dock så att lagstiftaren på åtskilliga punkter har valt att i lagen föra in enbart allmänt hållna huvudregler och avstå från detaljreglering i tanke att en sådan i stället skall kunna komma till stånd kollektivavtalsvägen. Det ligger nära till hands att hämta exempel från de nya förhandlingsrättsreglernas område (11–14 §§ MBL). Den närmare innebörden av begreppet beslut om "viktigare förändring" av arbetsgivarens verksamhet resp. av en arbetstagares arbets- eller anställningsförhållanden, eller med andra ord tillämpningsområdet för den primära förhandlingsskyldigheten enligt 11 § MBL, är en fråga som borde kunna ägna sig för kollektivavtalsreglering. Detsamma gäller i fråga om tidpunkten för inledande av primära förhandlingar i olika fall och frågan om tidsgränser för arbetstagarsidans begäran om förhandling på förbundsnivå enligt 14 § i lagen. På samma sätt kan det vara ändamålsenligt att i kollektivavtal närmare bestämma innebörden och det praktiska fullgörandet av arbetsgivarens informationsskyldighet enligt 19 § MBL. Många andra exempel kan lätt påvisas.

I förarbetena till MBL framgår också att det var lagstiftarens avsikt att lagens regler om bl.a. förstärkt förhandlingsrätt och informationsrätt *skulle anpassas och utfyllas genom medbestämmandeavtal.* När det i förarbetena och i debatten kring MBL fästs stor vikt vid tillkomsten av medbestämmandeavtal, en uppmaning till parterna att träffa sådana avtal har ju t.o.m. förts in i själva lagen (32 §), åsyftas emellertid inte bara avtal om anpassning och utfyllnad av lagens egna grundläggande regler. Lagstiftaren har syftat längre. Den utveckling mot ett vidgat inflytande för arbetstagarna som har grundlagts genom lagens nya regler *skulle föras vidare avtalsvägen.* Arbetsmarknadsparterna skulle själva finna både de former för medbestämmandet som passade dem bäst och de sakområden för den fortsatta utvecklingen som tedde sig mest angelägna. Lagen skulle ange utgångspunkterna för en fortsatt självständig utveckling i dess anda.

Under tiden efter genomförandet av arbetsrättsreformen har också förhandlingar bedrivits inom arbetsmarknadens olika sektorer i syfte att nå fram till medbestämmandeavtal. Det första centrala medbestämmandeavtalet i egentlig mening träffades i mars 1978 för det *statliga arbetstagarområdet* (MBA-S) mellan dåvarande statens avtalsverk på arbetsgivarsidan och SACO/SR, SF och TCO-S på arbetstagarsidan. Samtidigt träffade samma parter ett avtal om förhandlingsordning vid tjänstetillsättning och ett nytt huvudavtal. MBA-S gäller sedan den 1 juli 1978. Det har för sitt genomförande föranlett en särskild förordning (1978:592, ändrad och omtryckt senast 1982:373) om vissa medbestämmandeformer i statlig tjänst m.m. På *försäkringskasseområdet* gäller sedan den 1 april 1982 två medbestämmandeavtal, vilka i princip överensstämmer med MBA-S, nämligen ett

för riksförsäkringsverkets frågor (MBA-FK-RFV) och ett för försäkringskassefrågor (MBA-FK).

Medbestämmandeavtal har också träffats för *bankområdet* mellan Bankinstitutens arbetsgivareorganisation (BAO) och Svenska bankmannaförbundet, för de *statligt ägda företagen* mellan Statsföretagens förhandlingsorganisation (SFO) och LO/PTK, för *kooperationens område* mellan Kooperationens förhandlingsorganisation (KFO) och LO/PTK, för *kooperativa och allmännyttiga bostadsföretag* mellan Sveriges Kooperativa och Allmännyttiga Bostadsföretags Förhandlingsorganisation (KAB) och LO/PTK samt Sveriges Kommunaltjänstemannaförbund (SKTF) och inom *försäkringsbranschen* mellan Försäkringsbolagens förhandlingsorganisation (FFO) och Försäkringstjänstemannaförbundet (FTF) och de SACO/SR-organisationer som organiserar tjänstemän inom branschen.

Under hösten 1980 har träffats ett medbestämmandeavtal (MBA-KL) för den *kommunala och landstingskommunala sektorn* av arbetsmarknaden mellan Landstingsförbundet och Svenska kommunförbundet på arbetsgivarsidan och Svenska kommunalarbetareförbundet, Kommunaltjänstemannakartellen (KTK) och SACO/SR-K jämte de till dessa huvudorganisationer anslutna riksorganisationerna på arbetstagarsidan. Dessutom har ett i princip likalydande medbestämmandeavtal slutits för det kommunala undervisningsområdet (MBA-KLU) vad avser arbetstagare med statligt lönereglerade anställningar. Medbestämmandeavtal saknas däremot ännu för den kyrkokommunala sektorn.

Senast har i april 1982 träffats *överenskommelse mellan SAF, LO och PTK* om vad parterna har kallat ett utvecklingsavtal. Utgångspunkten är vissa i avtalet angivna gemensamma värderingar. MBL anges gälla som grund och avtalet sägs vara att betrakta som en påbyggnad och vidareutveckling av lagen i syfte att främja utveckling och samverkan i företagen i praktiska och smidiga former. Avtalet förutsätter i vissa viktiga delar lokala överenskommelser som medger anpassning till olika förhållanden i företagen. Såsom former för samverkan anges förhandlingar mellan företaget och de fackliga organisationerna enligt MBL, medverkan av fackliga företrädare på olika nivåer i företagets ordinarie linjeorganisation (linjeförhandling och linjeinformation), partssammansatta samarbets- och informationsorgan och medverkan i projektarbete. Hos mindre företag kan de fackliga organisationerna utse kontaktombud som ges uppgifter och befogenheter enligt avtalet. Den enskildes möjligheter att delta i medbestämmandet betonas. Avtalet syftar allmänt till att främja utvecklingen av företagens verksamhet. Tre utvecklingsområden behandlas särskilt, nämligen arbetsorganisationen i företagen, den tekniska utvecklingen och ekonomiska frågor.

Vissa på de senaste åren särskilt omdiskuterade frågor, av vilka några har behandlats i vår kommittés delbetänkande år 1977, har också tagits upp och föranlett bestämmelser i utvecklingsavtalet. Hit hör fackliga möten på betald tid, rätt att anlita arbetstagarkonsulter, medbestämmande och fackligt kontaktarbete i koncerner och öppnande av arbetsplatserna för arbetslivsforskning.

Den av SAF, LO och PTK träffade överenskommelsen avses bli antagen såsom kollektivavtal av förbunden. Särskilda anpassningar skall kunna göras

för förbundsområden i deras helhet eller för vissa delar. Som nyss nämndes förutsätts därefter såvitt gäller vissa delar av utvecklingsavtalet lokala överenskommelser bli träffade för de enskilda företagen och deras fackliga motparter. Det återstår sålunda åtskilligt arbete innan utvecklingsavtalet har förts ut i praktisk tillämpning.

Sedan detta utvecklingsavtal har träffats saknas nu medbestämmandeavtal bara inom vissa mindre områden av arbetsmarknaden, t.ex. på tidningspressens område. En närmare redogörelse för medbestämmandeavtalen finns i avsnitt 4.1.

3.3.3 Detta betänkande – utgångspunkter och syfte

Vårt arbete efter 1977 års delbetänkande bedrevs under den första tiden med särskild inriktning på en av de frågor som uttryckligen berörs i direktiven, nämligen frågan om den s.k. negativa föreningsrätten (se vidare kap. 8). Vid sidan därav såg vi i ett inledande skede som vår uppgift att på olika sätt mer allmänt följa utvecklingen på MBL:s område. I den utsträckning förhandlingarna mellan arbetsmarknadens parter om medbestämmandeavtal ledde till framgång, kunde nämligen förutsättningarna för vårt arbete visa sig förändras på ett ingripande sätt. Detsamma kunde i viss mån sägas om utvecklingen i rättspraxis.

Ett väsentligt inslag i den allmänna bild av arbetsrättsreformen som började avteckna sig några år efter den nya lagstiftningens tillkomst var emellertid att svårigheterna att få till stånd medbestämmandeavtal visade sig vida större än vad lagstiftaren hoppades och förutsatte när MBL fick sin utformning. Avtal har visserligen numera träffats för praktiskt taget hela arbetsmarknaden. På flera områden dröjde det emellertid länge innan avtal kunde komma till stånd och utvecklingsavtalet på SAF-LO/PTK-området är mer än fem år efter lagens ikraftträdande helt nytt. Allmänt sett befinner man sig ännu bara i inledningsskedet av arbetet på att fullfölja de träffade medbestämmandeavtalen i lokala avtal och att omsätta avtalen i praktiken.

Det har enligt allmän uppfattning varit olyckligt att medbestämmandeavtal inte kom att träffas i den utsträckning och inom den tid som avsågs när arbetsrättsreformen genomfördes. En direkt tillämpning av lagens regler, utan stöd av avtal, riskerar att formalisera medbestämmandet mer än nödvändigt. De rena lagtolknings- och rättstillämpningsaspekterna får för stort utrymme och arbetsdomstolen tvingas spela en roll i fastställandet även i detaljerna av hur lagens regler skall tillämpas, vilken är vida mindre ägnad för en domstol än för parterna själva. Avsaknad av avtal om medbestämmande på lokal nivå medför tendenser mot centralisering av förhandlingar och partskontakter. Utan sådana avtal kan inte skapas möjligheter för enskilda anställda att följa och delta i utövningen av medbestämmandet. Från facklig synpunkt är det särskilt betydelsefullt att den förutsedda vidareutvecklingen av medbestämmandet på lagens grund uteblir om och i den utsträckning medbestämmandeavtal inte kommer till stånd.

På arbetstagarsidan har också på senare år efterhand spritt sig en känsla av missräkning över de verkningar som arbetsrättsreformen har fått och inför den rådande situationen i stort. När sådana uppfattningar förekommer bland

enskilda anställda, och lokalt bland fackligt aktiva ute på arbetsplatserna, kan väl åtminstone en del av förklaringen ligga i att förväntningarna från början ställdes högre än vad medbestämmanderättsreformen som sådan egentligen motiverade. Man hade inte fått tillräcklig kunskap om lagens innebörd och om det trots allt ganska långa tidsperspektiv på utvecklingen som 1976 års lagstiftare anlade.

Det går emellertid inte att enbart på detta sätt förklara den känsla av besvikelse över utvecklingen som faktiskt har utvecklats på arbetstagarsidan. Den fackliga kritiken har i viss utsträckning riktat sig mot MBL själv, mot olika enskildheter i dess uppbyggnad och mot att det där saknas regler som enligt kritikerna skulle ha varit ägnade att bättre främja arbetstagarintresset. Men kritiken har också rört situationen i stort. Särskilt svårigheterna att nå resultat i medbestämmandeavtalsförhandlingarna på SAF-LO/PTK-området har i olika skeden föranlett alltmer bestämda krav på nya lösningar av olika slag, i eller utom MBL. Det har på fackligt håll också klagats över att utvecklingen går för långsamt även inom de sektorer av arbetsmarknaden där det finns medbestämmandeavtal. Man har vidare sett som ett negativt inslag att frågan om en utbyggnad av förtroendemannalagen som ett stöd för det fackliga arbetet, främst genom nya regler om regionala förtroendemän och om information på betald arbetstid, inte har lösts.

Den fackliga kritiken har som nyss nämndes också tagit sikte mer direkt på enskildheter i själva lagen. Ett område som så småningom i särskilt hög grad har tilldragit sig uppmärksamhet i debatten är reglerna om förhandlingsrätt och rätt till information (10–22 §§), närmare bestämt på det sättet att man på den fackliga sidan har ansett sig finna stöd i gjorda erfarenheter för att reglerna inte är tillräckligt ägnade att säkerställa att de fackliga företrädarna tillräckligt tidigt och i tillräcklig omfattning får kännedom om och möjligheter att påverka beslut som förbereds av arbetsgivaren. En annan huvudpunkt i den fackliga kritiken har varit att MBL inte ger de fackliga organisationerna något inflytande över beslut som inom koncerner fattas utanför det enskilda företaget. Även andra ämnesområden har berörts av den fackliga kritiken.

Även på arbetsgivarsidan har man ställt sig kritisk på viktiga punkter. Delvis anknyter kritiken till debatten vid MBL:s tillkomst och till de farhågor som då uttrycktes för att lagen skulle komma att medföra risker för effektiviteten i företagens beslutsfattande, tendenser till byråkratisering m.m. Man har på arbetsgivarsidan också ställt sig kritisk till arbetsdomstolens rättstillämpning bl.a. på det sättet, att man har funnit domstolen benägen att ge de grundläggande reglerna om förstärkt förhandlingsrätt en alltför vidsträckt tillämpning och att även i övrigt alltför litet beakta företagens intressen.Vissa av MBL:s regler, t.ex. reglerna i 33 § om tolkningsföreträde vid tillämpning av medbestämmandeavtal och reglerna i 38–40 §§ om facklig vetorätt, har från något skilda utgångspunkter tilldragit sig stark kritik från arbetsgivarsidan.

Vårt arbete med att följa introduktionen och de första årens tillämpning av MBL har länge präglats av de stämningar som svårigheterna att komma fram till medbestämmandeavtal har fört med sig och av den därmed sammanhängande växande kritiken mot arbetsrättsreformen i stort. Det har haft särskilt stor betydelse att de centrala parterna på större delen av den privata

arbetsmarknaden under så lång tid misslyckades att nå resultat i sina förhandlingar. Kanske fick detta i alltför hög grad undanskymma att det på andra avtalsområden trots allt efterhand nåddes väsentliga resultat i strävandena att fullfölja lagstiftarens avsikter, låt vara att det som alltid kunde råda delade meningar om huruvida avtalen har gått tillräckligt långt och fått den rätta inriktningen.

I och för sig har naturligtvis inte heller bilden i stort av arbetsrättsreformen under åren efter lagstiftningens ikraftträdande saknat positiva inslag. Det är t.ex. en vitt spridd uppfattning att MBL:s regler om förhandlingsrätt och rätt till information på många håll har förbättrat och effektiviserat de lokala kontakterna mellan arbetsgivare och fackliga företrädare och inte sällan vidgat förståelsen för värdet i ett väl utvecklat system för lokalt medbestämmande. En särskilt ofta framförd synpunkt har varit att arbetsgivarnas information om olika förhållanden av betydelse för arbetstagarna har blivit rikligare. På fackligt håll har man också betraktat andra inslag i lagen som värdefulla framsteg, t.ex. reglerna om fackligt tolkningsföreträde i rättstvister om arbetsskyldighet och om lön och annan ersättning (34–35 §§) och reglerna om facklig vetorätt i vissa fall (38–40 §§).

Man kan översiktligt säga att vi har ställts inför frågor av i huvudsak två slag när vi under den senaste tiden av drygt ett år har arbetat på att sammanfatta och dra slutsatser av våra erfarenheter och iakttagelser beträffande utvecklingen på medbestämmandeområdet.

I den situation som länge rådde på viktiga delar av arbetsmarknaden framstod det efterhand som en huvudfråga för oss *vilka slutsatser som borde dras av att MBL inte hade fört med sig medbestämmandeavtal i den takt och den omfattning som avsågs när lagen kom till.* Den fråga som vi hade att ställa oss var om de gångna årens erfarenheter berättigade till den allmänna slutsatsen att lagen är oriktigt utformad eller i varje fall otillräcklig som medel att få till stånd en sådan demokratisering av arbetslivet som 1976 års lagstiftare strävade efter. Vilka alternativ stod i så fall till buds? Eller måste man säga sig att tiden ännu var för kort för att medge slutsatser av så långtgående och allmängiltig art? Borde man åtminstone tills vidare fortsätta arbetet på att utveckla medbestämmandet med de medel och efter de linjer som lagen anvisar?

Den andra huvudfrågan, eller huvudsakliga gruppen av frågor, gällde om det fanns skäl och möjligheter till *ändringar i MBL inom det bestående regelsystemets ram men i syfte att förbättra de befintliga reglerna.* Mer konkret utgjordes här utgångspunkten för våra överväganden av den kritik mot enskilda regler i MBL, t.ex. i fråga om förhandlingsrätt och rätt till information, som hade förts fram i debatten och som vi nyss i korthet berörde. Vi hade att ta ställning till den mer övergripande frågan om det i det rådande läget överhuvud borde göras ingrepp i lagen, eller med andra ord om de fördelar som kunde vinnas uppvägde olägenheterna i form av nya tillämpningssvårigheter, rubbning av förutsättningarna för träffade medbestämmandeavtal och förnyade kostnader för information och utbildning på arbetsmarknaden. Vidare hade vi självfallet att på område efter område mer i detalj undersöka hur problem vid tillämpningen av den nu gällande lagen skulle kunna lösas genom lagändringar och vilka alternativ till sådana ändringar som skulle kunna stå till buds.

Den senare utvecklingen i förhandlingarna om medbestämmandeavtal och träffandet av nya sådana avtal har haft stor betydelse för vårt slutliga ställningstagande på båda dessa huvudsakliga punkter. Särskild vikt har vi ansett böra tillmätas tillkomsten i april 1982 av överenskommelsen mellan SAF och LO/PTK om det s.k. utvecklingsavtalet, eftersom därigenom den tidigare situationen förändrades så att numera medbestämmandeavtal finns för alla mer betydelsefulla områden av arbetsmarknaden.

Såvitt gäller den *första huvudfrågan*, den om MBL:s uppbyggnad i stort och om den betydelse som lagen tillmäter samspelet med medbestämmandeavtalen, hade vi redan före utvecklingsavtalet SAF-LO/PTK stannat för att tanken på en allmän kursomläggning eller i varje fall ett större ingrepp i lagen borde få vila i varje fall ännu någon tid. Att det slutligen har lyckats de centrala parterna inom huvuddelen av den privata arbetsmarknaden att nå fram till ett medbestämmandeavtal är naturligtvis inte ägnat att förändra utan snarare att bekräfta riktigheten av det ställningstagandet.

Våra överväganden i denna första huvudfråga kan sammanfattas på följande sätt.

I den fackliga debatten har tid efter annan och på senare tid förts fram krav på förändringar och förstärkningar av MBL. Det allmänna syftet har sagts vara att öka pressen på arbetsgivarna att aktivt medverka till att uppfylla lagstiftarens avsikter med ett vidgat medbestämmande för de anställda (jfr t.ex. LO 80-utredningen s. 337). Till de förslag som har nämnts hör nya regler om att arbetsgivaren inte själv får fatta beslut i vissa frågor, självbestämmanderätt för arbetstagarna i vissa frågor, en utbyggnad av lagens regler om fackligt veto eller andra former av s.k. stupstocksregler. Det har också framställts mer allmänna krav på en omkonstruktion av lagens regler i syfte att göra dem mer tvingande, att stärka arbetstagarsidans ställning och bättre än hittills främja tillkomsten av ett på medbestämmandeavtal grundat regelsystem om medbestämmande.

Vad som har varit nytt i denna debatt är inte så mycket de tankar som har väckts eller de förslag som har förts fram om förändringar i lagen. Det nya har snarare varit den erfarenhet som man har fått av svårigheterna att avtalsvägen nå fram till ett väl utbyggt medbestämmandesystem. Diskussionen om lagens uppbyggnad och om tänkbara alternativ fördes redan när lagen förbereddes och gavs den utformning som den nu har.

I det betänkande av den förra arbetsrättskommittén som lagen bygger på gjordes en analys av möjligheterna att med medel som är i egentlig mening rättsliga säkerställa tillkomsten av medbestämmandeavtal (SOU 1975:1 Demokrati på arbetsplatsen s. 315 ff). Vad som sågs som en tänkbar möjlighet var tvångsskiljedom när parterna inte kan enas om ett avtal. Man såg dock flera invändningar mot det alternativet. En mer allmän och grundläggande invändning var att man därmed skulle göra ingrepp i den frihet för parterna att själva förhandla och träffa avtal som är vedertagen på vår arbetsmarknad. En annan i sig avgörande var att lagregler om ett tvångsskiljeförfarande skulle kräva mer eller mindre långtgående riktlinjer i lagen för skiljenämndens bestämmande av avtalsinnehållet. Med detta skulle man i själva verket ha valt en lösning som i en annan form utgjorde lagstiftning om medbestämmandets innehåll och därmed ett övergivande av avtalslinjen. Arbetsmarknadsparterna skulle riskera att bli enbart rättstill-

lämpare utan möjlighet att själva skapa rätt. I princip samma invändningar kunde, egentligen med än större styrka, resas mot tanken att genom lagen införa en rättslig sanktion i form av skadeståndsansvar mot den part som vägrar träffa medbestämmandeavtal.

Även i regeringsförslaget till MBL ägnades stor uppmärksamhet åt lagens allmänna uppbyggnad och medlen att nå fram till ett vidgat medbestämmande för de anställda (prop. 1975/76:105 bil. 1 s. 239 ff).

En grundtanke var att man i det längsta borde lita till att parterna själva avtalsvägen skulle leta sig fram till de lösningar som från fall till fall passar dem bäst. Den nya lagen borde undanröja alla hinder mot fria förhandlingar och avtal på det s.k. § 32-området och själv innehålla vissa grundläggande rättigheter av betydelse för allt arbetstagarinflytande, främst regler om en vidgad och förstärkt förhandlingsrätt och om rätt till insyn och information. Men lagstiftaren borde åtminstone tills vidare avstå från detaljreglering på medbestämmandeområdet, vare sig direkt genom ett utbyggt och detaljerat regelsystem om medbestämmande eller indirekt genom föreskrifter om tvångsskiljedom eller skadestånd vid vägran att träffa avtal. En detaljlagstiftning riskerar alltid att bli svårtillämpad och stel. Ett system av detaljerade regler i lagen kan visserligen fungera väl inom vissa slag av verksamheter och under vissa förutsättningar men blir då i stället olämpligt eller omöjligt att tillämpa på andra håll, t.ex. på små arbetsplatser och när medbestämmandet inte kan bygga på en grund av redan väl utbyggda kontakter mellan arbetsgivaren och de anställdas fackliga organisationer. Varje detaljreglering i lag har också nackdelen att den kan bli ett hinder mot fortsatt utveckling i takt med nya erfarenheter och nya målsättningar.

Med detta synsätt och med de utgångspunkter som lagstiftaren i övrigt hade år 1976 fick frågan om möjligheterna att med lagens hjälp verkligen tvinga fram en utveckling mot vidgat medbestämmande inte spela någon huvudroll (a. prop. s. 244). Uppgiften var att lägga grunden för en sådan utveckling och påbörja den genom vissa regler om primär förhandlingsrätt och rätt till information, tolkningsföreträde i vissa rättstvister och facklig vetorätt i vissa fall. Ett tvång i egentlig mening skulle inte kunna åstadkommas utan att ytterligare konkreta regler om medbestämmande fastställdes i lag. Sådana regler om t.ex. självbestämmanderätt eller vetorätt för de anställda i vissa former, på vissa närmare angivna områden och inom vissa ramar kunde visserligen tänkas, men de sköts på framtiden. Att understryka arbetstagarnas anspråk på medbestämmandeavtal genom verkligt ingripande förändringar i lagens fredspliktsregler, t.ex. genom att helt frigöra medbestämmandeområdet från den fredsplikt som följer med kollektivavtalen om löner och allmänna anställningsvillkor, ansågs inte böra komma i fråga. Avgörande på den punkten var hänsynen till de värden som ligger i det dittills tillämpade systemet med samordnade avtalsförhandlingar och sammanhängande perioder av arbetsfred. Den s.k. kvarlevande stridsrätt som infördes genom 44 § MBL uppfattades inte heller som ett i egentlig mening verksamt tvångsmedel. Dess främsta syfte var att understryka att lagstiftningen skulle innebära en brytning med den äldre rättstillämpning enligt vilken en ensidig rätt för arbetsgivarna att bestämma på § 32-området tolkades in i kollektivavtalen som en tyst avtalsklausul som skyddades av fredsplikt.

Som nyss nämndes har den bild av de tillgängliga alternativen som tecknades i förarbetena till MBL egentligen inte förändrats under den tid av mer än fem år som har gått. Valet står fortfarande mellan utveckling av medbestämmandet genom förhandlingar och avtal, på ena sidan, och direkt lagstiftning om medbestämmande i vissa frågor och vissa former på den andra.

Det skulle visserligen kanske kunna göras gällande att frågan om möjligheterna att tillgripa ett system med tvångsskiljedom i någon mån har undergått en förskjutning sedan den sist diskuterades. När det på vissa delar av arbetsmarknaden väl har kommit till stånd medbestämmandeavtal skulle däri kunna ligga en utgångspunkt för regler om skiljeförfarande beträffande partsförhållanden i vilka inga avtal kan träffas. Någon riktigt hållbar grund för en omvärdering av invändningarna mot tvångsskiljedom är detta dock knappast. Inte heller synes det ha tillkommit några nya skäl som motiverar en omkonstruktion av den kvarlevande stridsrätten eller något annat, mer betydande ingrepp i fredspliktsreglerna. Av flera skäl som diskuterades redan 1976 är en vidgning av den fackliga stridsrätten ett föga ändamålsenligt sätt att främja regler i avtal om medbestämmanderätt. Skälen är snarast ännu starkare nu än då. Det enda riktigt verksamma alternativet till den avtalslinje som den nuvarande lagen bygger på är, liksom tidigare, en utbyggd lagstiftning med nya regler som direkt föreskriver medbestämmanderätt för arbetstagarna på områden och i former som på förhand anges i lagen.

Möjligheterna att i lagen föra in regler om t.ex. facklig självbestämmanderätt eller facklig vetorätt i vissa frågor fördes på tal redan vid tiden för MBL:s tillkomst (jfr prop. 1975/76:105 bil.1 s. 203, 239 ff). I direktiven för vår kommitté nämns som tänkbara områden för ett sådant lagfäst arbetstagarinflytande personalpolitiska frågor, arbetsmiljö och företagshälsovård, arbetstidens förläggning och löneformer. Även åtskilliga andra ämnesområden kan tänkas. På senare tid har särskilt införande av ny teknik och utveckling av datorsystem nämnts som sådana områden. I utredningsarbetet kring de frågorna har å andra sidan betonats betydelsen av att medbestämmandeavtal träffas över hela arbetsmarknaden (SOU 1981:17 s. 180 och DsA 1981:16 s. 126).

Beroende på ämnesområdets och medbestämmandets art kan förslag om sådan vidgning av medbestämmandet behöva underkastas rättslig undersökning så att regler därom kan, vare sig de tas in i lag eller i medbestämmandeavtal, passas in i rättssystemet i övrigt. Allmänt sett kan dock sägas att rättsliga svårigheter av betydenhet uppkommer främst när saken gäller egentlig delaktighet i besluten på det s.k. företagsledningsområdet. Man närmar sig här med nödvändighet den debatt som har förts om förhållandet mellan MBL och medbestämmandeavtalen, på ena sidan, och de bolags- och föreningsrättsliga (associationsrättsliga), i första hand aktiebolagsrättsliga, reglerna på den andra. Det är mot bl.a. denna bakgrund man skall se de flera gånger på senare år framförda fackliga kraven på en översyn från medbestämmanderättslig synpunkt av aktiebolagslagen (1975:1385) och annan associationsrättslig lagstiftning.

På fackligt håll har diskuterats lagregler om t.ex. facklig självbestämmanderätt eller vetorätt inom något eller några särskilt angivna ämnesområden. Den förhärskande meningen har varit att frågan om sådan lagstiftning ännu

bör ses i ett längre tidsperspektiv. Båda dessa medbestämmandeformer och vissa besläktade former förekommer i medbestämmandeavtal som har träffats på arbetsmarknaden. Parterna i de avtalen synes emellertid inte sätta i fråga annat än att vad som har avtalats är rättsligt invändningsfritt och fullt giltigt. De medbestämmandefrågor som har utvalts och de former som tillämpas är enligt vår mening också sådana att det inte gärna kan råda något tvivel om att det omdömet är riktigt.

Som redan nämnts har vi kommit till uppfattningen att frågan om en mer djupgående förändring av MBL i syfte att bättre än hittills understödja utvecklingen på medbestämmandeområdet tills vidare bör få vila. I detta ställningstagande ligger, som framgår av vad vi nu har sagt om de tillgängliga alternativen, att vi har funnit att en allmän lagstiftning om facklig självbestämmanderätt eller vetorätt på nya områden eller över huvud om medbestämmanderätt i nya former bör få anstå. Att det efter tillkomsten av utvecklingsavtalet mellan SAF och LO/PTK numera finns medbestämmandeavtal för alla större avtalsområden på arbetsmarknaden är det viktigaste och i sig självt avgörande skälet för detta. Alla krafter bör nu sättas in på att i överensstämmelse med vad som avsågs av 1976 års lagstiftare utveckla medbestämmandet inom de träffade medbestämmandeavtalens ram och genom tillkomsten efterhand av nya sådana avtal. Först om ytterligare erfarenheter visar att tillräckliga resultat inte kan nås på denna väg bör åter frågan om ett ingripande lagstiftningsvägen tas upp. Vi vill tillägga att den omfattande frågan om en översyn av och ändringar i den associationsrättsliga lagstiftningen i syfte att vidga utrymmet eller skapa en ny grund för ett verksamt medbestämmande på företagsledningsområdet också måste vara en fråga på längre sikt. I övrigt gäller att denna fråga ligger utom ramen för vår kommittés uppdrag, sådant det har bestämts i direktiven.

Som vi tidigare nämnde har *den andra huvudsakliga gruppen av frågor* som vi har arbetat med utgjorts av frågor med nära anknytning till de redan nu gällande lagreglerna och till de erfarenheter som har gjorts av deras tillämpning. Flera av de problemen hör till dem som har tilldragit sig störst uppmärksamhet i den fackliga och allmänna debatten under de gångna åren. Det har där mer eller mindre konkret och detaljerat satts i fråga ändringar inom det bestående regelsystemet i syfte att förbättra de befintliga reglerna. Till de ämnesområden inom MBL:s ram som här har tilldragit sig särskilt stor uppmärksamhet hör *reglerna om förhandlingsrätt och rätt till information* (10–22 §§ MBL). Diskussionen har till dels gällt utformningen av dessa regler som sådan, inom det tillämpningsområde som reglerna har fått i lagen. Därutöver har debatten gällt bestämmandet av detta tillämpningsområde till att omfatta enbart förhållandet mellan arbetstagarna och dem som i rättslig mening är arbetsgivare. Detta sätt att bestämma tillämpningsområdet har fått till följd att arbetstagarna och deras fackliga organisationer inte har några på lagen grundade rättigheter gentemot andra än det enskilda arbetsgivarföretaget *inom koncerner* och i vissa fall inga rättigheter gentemot överlåtare eller förvärvare *vid överlåtelse av företag genom försäljning av aktier eller andelar*. Ett annat ämnesområde som har varit i särskilt hög grad omdebatterat är *reglerna om facklig vetorätt i visst fall* (38–40 §§ MBL). Utanför de egentliga medbestämmandereglerna ligger vissa uppmärksammade frågor med anknytning till *reglerna om fackliga stridsåtgärder*. Även

här har ställts krav på förändringar av gällande rätt.

Under det senaste skedet av vårt arbete med uppdraget att "mera allmänt följa introduktionen och tillämpningen av den nya lagstiftningen" har vi särskilt riktat in oss på ett antal frågor av det här senast antydda slaget. Vi har tagit del av och analyserat den kritik som har riktats mot gällande rätt på ett antal hithörande punkter. En del av de anmärkningar och synpunkter som har förts fram har varit sådana att det enligt vårt bedömande har funnits skäl att allvarligt överväga ändringar i MBL eller lagstiftningsåtgärder i annan form. Vi har därför också som ett led i vårt arbete utarbetat ett antal utkast till ändrade eller nya lagregler om förhandlingsrätt och rätt till information, medbestämmande i koncerner, förfarandet inför utövande av facklig vetorätt i de fall som åsyftas med 38–40 §§ MBL, förbud mot innehållande av intjänad lön som stridsåtgärd från arbetsgivarsidan m.m. I något fall har utkast som vi har arbetat med haft till sitt främsta syfte att förtydliga innebörden av gällande rätt. I allmänhet har det emellertid också eller enbart varit fråga om egentliga förändringar av lagen eller av gällande rätt i övrigt.

Vi har självfallet varit väl medvetna om att man inte utan starka skäl bör göra rena textförändringar i en lag av så central betydelse och så vidsträckt tillämplighet som MBL, när lagen ännu inte har gällt under mer än några år och när ett mer omfattande och genomarbetat erfarenhetsmaterial från dess tillämpning ännu inte har hunnit samlas. I all synnerhet gäller detta när man behandlar sådana delar av lagen som hör till de i den praktiska tillämpningen viktigaste. Nya begrepp och uttryckssätt i syfte t.ex. att bättre beskriva vad som åsyftas eller att anpassa lagtexten till ett rättsläge som inte till fullo återspeglas i den gällande lagens text riskerar att ge upphov till nya tolknings- och avgränsningsproblem. Förhållandet mellan äldre lagförarbeten och en ny text kan orsaka problem. Det kan också uppkomma osäkerhet om i vilken utsträckning äldre rättspraxis med anknytning till den ursprungliga lagtexten skall fortfara att vara vägledande, även efter det att en ändring i texten har företagits. Särskilt när saken gäller den grundläggande arbetsrättsliga lagstiftningen måste man också väga in följderna av en ändring i lagen för den mycket omfattande och resurskrävande informations- och utbildningsverksamhet som bedrivs.

Svårigheterna är möjligen något mindre om man enbart vill överväga att i lagen föra in mer beskrivande och upplysande text på en punkt som i den ursprungliga lagtexten antingen förbigås helt eller har sin motsvarighet enbart i ett mycket allmänt och neutralt uttryckssätt. Ett exempel skulle kunna vara att hela den för den praktiska tillämpningen av 11 § MBL grundläggande frågan om tidpunkten för inledande av primär förhandling inte berörs på annat sätt i lagtexten än att det där sägs att arbetsgivaren skall förhandla "innan" han fattar beslut.

Även om man överväger ändringar i lagen av saklig och rättslig betydelse tvingas man emellertid till en ömtålig avvägning mellan motstående intressen. Till förmån för en ändring talar förstås de förbättringar i medbestämmandet som kan uppstå. Men det kan också resas invändningar mot ingrepp i lagen. Man måste ta hänsyn till svårigheterna att ställa om från ett numera mycket spritt sätt att behandla medbestämmandefrågorna till ett annat. Man måste beakta det arbete och de kostnader som det medför att sprida kunskap om och genomföra nya regler. Inte minst bör man väga in att

förändringar i lagen kan rubba förutsättningarna för medbestämmandeavtal som har träffats och som håller på att omsättas i praktisk tillämpning. För parterna i sådana avtal kan det ligga särskilt nära till hands att hänvisa till att behövliga jämkningar i lagens regler kan uppnås just avtalsvägen och att det i själva verket har varit lagstiftarens tanke att anpassningsavtal skall träffas i syfte att underlätta tillämpningen inom olika branscher och avtalsområden.

Vi fann redan tidigt under våra diskussioner på detta område att skälen för en omredigering av lagtexten, framför allt i 11 § MBL, är rätt starka. Genom en sådan omredigering skulle det redan i lagens text kunna göras klart vad som enligt förarbetena är lagens innebörd, nämligen att förhandlingsrättens ändamål är att bereda arbetstagarsidan möjlighet till inflytande över arbetsgivarens beslut, att arbetsgivarens skyldighet att ta initiativ till förhandling därför inträder tidigt och fortvarar under det att ett beslut förbereds och att det i förhandlingsskyldigheten ligger även en skyldighet att ge arbetstagarparten den information som behövs för att förhandlingen skall bli en effektiv och meningsfull form för medbestämmande. En utförligare och mer upplysande lagtext skulle kunna bidra till en bättre praktisk tillämpning. Ute på fältet skulle det bli lättare att vinna förståelse för lagens krav om det gick att hänvisa till dess egna uttryckliga ord. Den traditionella strävan att i lagtexten så långt möjligt förkorta och sammanfatta skulle i viss utsträckning få vika för behovet av upplysning.

Under vårt senare arbete har vi emellertid kommit fram till att det finns rätt starka skäl som talar också för ändringar av rättslig betydelse såvitt gäller vissa centrala delar av MBL:s regler om förhandlingsrätt och rätt till information. Utgångspunkten har då framför allt varit en från många håll framförd kritik av innebörd att lagen borde även i sak på ett bättre sätt än nu ge uttryck för betydelsen av att arbetstagarparten blir tillräckligt tidigt och tillräckligt grundligt informerad om sådana frågor som kan komma att bli föremål för förhandling. Men även ett mer allmänt anspråk på en vidgning av arbetstagarnas förhandlingsrätt i vissa avseenden har behandlats i våra diskussioner, liksom för övrigt förslag från arbetsgivarsidan om vissa ändringar i och vissa tillägg till de gällande reglerna.

I den slutliga avvägning som vi gjorde i slutet av våren 1982 hade vi emellertid att beakta inte bara sådana skäl för och emot ändringar i lagen som nu har berörts utan även den förändring på medbestämmandeavtalsområdet som har inträtt genom tillkomsten av utvecklingsavtalet mellan SAF och LO/PTK och genom den fortgående utvecklingen inom ramen för medbestämmandeavtalen inom andra arbetsmarknadssektorer. Att utvecklingsavtalet har tillkommit och att det därmed inte längre finns något stort avtalsområde som saknar medbestämmandeavtal bör enligt vår mening tillmätas stor betydelse även såvitt gäller den här behandlade andra huvudfrågan i vårt utredningsarbete, dvs. frågan om behovet och lämpligheten av lagändringar inom ramen för det gällande regelsystemet i MBL. Medbestämmandeavtalen har en allmän betydelse såtillvida som deras tillkomst ger belägg för att den "avtalslinje" som MBL bygger på trots allt är ett realistiskt alternativ. I det här senast behandlade sammanhanget är det emellertid väl så betydelsefullt att det i medbestämmandeavtalen finns lösningar eller ansatser till lösningar även på problem som inom vår

kommitté och i den allmänna debatten hittills har behandlats huvudsakligen som frågor om förändring av lagens regler. Visserligen kan det väl allmänt sett inte sägas att avtalslösningarna i sig själva är rättsligt och tekniskt sett mer fullgångna eller mer effektiva än de ändringar i lagen som vore tänkbara och av det skälet att föredra framför lagändringar. Men till förmån för avtalslösningarna talar liksom annars de allmänna skäl som sätter "avtalslinjen" framför "lagstiftningslinjen", dvs. avtalens större smidighet och bättre anpassningsmöjligheter, deras bättre stöd hos de tillämpande och förhandlande parterna etc.

Mot denna bakgrund har vi stannat för att i detta betänkande, i vilket vi redovisar vårt arbete med att under de första åren mer allmänt följa introduktionen och tillämpningen av 1976 års medbestämmandelagstiftning, avstå från att lägga fram förslag till sådana ändringar i och tillägg till MBL som vi har övervägt i olika skeden av vårt arbete. Vi inskränker oss i stället till att beskriva de huvudsakliga problem kring tillämpningen av lagen som vi har mött i vårt arbete och att mer översiktligt diskutera de lösningar som enligt vad vi har funnit skulle kunna stå till buds. På punkter där det finns skäl till det beaktar vi och jämför med sådana lösningar i medbestämmandeavtal som är kända för oss och som vi har funnit vara av intresse för de principiella problemen. Det är vår förhoppning att materialet skall kunna tjäna som en sammanställning av de hittills gjorda erfarenheterna och ett underlag för fortsatt diskussion och fortsatt utvecklingsarbete. Inte minst borde det kunna visa sig möjligt för parterna inom avtalsområden där lösningar i medbestämmandeavtal på mer generella problem kring MBL inte har kunnat uppnås, att nå fram till sådana lösningar med stöd av mönster och erfarenheter från andra avtalsområden och av den allmänna diskussion om problemen som vi söker redovisa. Om det återigen på lite längre sikt visar sig att medbestämmandeavtalen inte håller vad de lovar kan frågan om lagstiftning åter tas under övervägande och det är vår tanke att vårt material i ett sådant läge skall kunna tjäna som ett bidrag till underlaget.

Vad vi här har sagt har sin tillämplighet framför allt i fråga om de utkast till nya lagregler om *förhandlingsrätt och rätt till information* (10–12 §§ MBL) och om *medbestämmanderätt i koncerner* som vi har arbetat med. På andra områden har vi av åtminstone delvis andra skäl stannat för att ändringar i lagen tills vidare inte bör övervägas. Detta gäller t.ex. i fråga om reglerna om *facklig vetorätt i visst fall* (38–40 §§ MBL) och, dock med ett visst undantag, såvitt gäller frågor med anknytning till *de fackliga stridsåtgärderna*. På ytterligare några viktiga områden har särskilda utredningar påbörjats eller förutskickats rörande frågor som vi mer översiktligt har berört under våra överläggningar. Att frågorna blir föremål för särskilda utredningsinsatser har då blivit ett skäl för oss att enbart mer i förbigående behandla dem i detta betänkande. Exempel på detta är frågan om förhållandet mellan MBL och tryckfrihetslagstiftningen och vissa frågor på stridsåtgärdsområdet.

Vi har lagt upp betänkandet på följande sätt.

Först gör vi en genomgång av de delar av MBL som gäller medbestämmandet i egentlig mening, dvs. reglerna om *förhandlingsrätt och rätt till information* (avsnitt 5.3), om *tolkningsföreträde* (5.4) och om *facklig vetorätt i visst fall* (5.5). Vi redovisar där våra iakttagelser och erfarenheter i fråga om de skilda avsnitten av lagen och för den nyss förutskickade översiktliga

diskussionen om lösningar i avtal och lag. Därefter behandlar vi vissa av oss utvalda frågor med anknytning till de *fackliga stridsåtgärderna* (avsnitt 5.6) och till lagens regler om *skadestånd och andra påföljder* (5.7). Inom den ramen redovisas också två förslag till ändringar i 41 och 60 §§ MBL om vilka en majoritet inom kommittén har enat sig. Vidare ägnar vi två kapitel åt medbestämmandet i vissa särskilda sammanhang. Det ena behandlar *förhandlingsrätt och rätt till information i koncerner* (kap. 6), det andra vissa frågor kring medbestämmandet inom den *offentliga sektorn* (kap. 7).

Efter genomgången av MBL tar vi upp några frågor som har särskilt omnämnts i våra direktiv. Det rör sig främst om frågan om den s.k. *negativa föreningsrätten* och om föreningsrättsskydd för arbetssökande. På det området har vi följt upp den undersökning av de s.k. organisationsklausulerna som gjordes av den tidigare arbetsrättskommittén (SOU 1975:1 s. 237 ff) och ånyo övervägt problematiken i stort. Enligt direktiven bör vi som ett led i uppgiften att följa medbestämmandelagens genomförande även *belysa utvecklingen av rättspraxis*. Detta uppdrag får, som antyds i direktiven, ses mot bakgrund av den debatt som vid tiden för arbetsrättsreformen fördes kring arbetsdomstolens rättstillämpningsmetoder. En ledande tanke var där att domstolen visade stor bundenhet vid sina egna tidigare avgöranden. Man hyste på arbetstagarsidan farhågor även för framtiden, trots att nya förutsättningar för domstolens dömande skulle komma att skapas genom den nya lagen. Den tid som har gått är enligt vår mening ännu för kort för att man skall kunna fälla några mer slutgiltiga omdömen om hur utvecklingen ter sig från denna synpunkt. Vi diskuterar emellertid hithörande frågor i ett kort kapitel. I detta behandlar vi även helt kortfattat den s.k. *negativa regleringen i kollektivavtal*. Slutligen innehåller det avslutande kapitlet en s.k. specialmotivering till de båda lagändringsförslagen.

Vi vill tillägga att vi betraktar detta betänkande som ett *slutbetänkande* i den meningen att vi nu redovisar hur vi har arbetat med uppdraget att följa introduktionen och tillämpningen av den nya medbestämmandelagstiftningen och behandlar vissa i direktiven särskilt angivna frågor. I den mån ett nytt eller fortsatt utredningsarbete inom ämnesområdet bör komma till stånd under de närmaste åren bör enligt vår mening särskilt beslut fattas om tiden och formerna för detta.

Avslutningsvis vill vi i denna inledande redogörelse för betänkandet säga några ord om vår arbetsmetod och vårt arbetsmaterial.

Ett utredningsarbete som har till syfte att samla erfarenheter och studera den praktiska tillämpningen av MBL:s nya regler och av de medbestämmandeavtal som efterhand har träffats kan läggas upp och genomföras på olika sätt och göras mer eller mindre grundligt. Allmänt kan väl sägas att man inte kan skapa sig en säker och fullständig bild av hur lagens regler har verkat i praktiken inom arbetsmarknadens olika delar utan ett omfattande och djupgående utredningsarbete. Det måste bl.a. bli fråga om ett arbete av forskningskaraktär i vilket man inte begränsar sig t.ex. till en granskning av utfallet av de trots allt rätt fåtaliga tvisterna inför arbetsdomstolen eller liknande utan tränger djupare och undersöker hur lagen och avtalen tillämpas i det vardagliga arbetet ute på fältet, i synnerhet på de enskilda arbetsplatserna hos företagen och myndigheterna.

Forskningsarbete av det slaget har också inletts och bedrivs nu på olika håll

i ganska stor skala (jfr avsnitt 4.2). Allt flera undersökningsprojekt har redan avslutats eller åtminstone avsatt preliminära resultat. I åtskilliga fall dröjer det emellertid ännu innan forskningsarbetet hinner leda till resultat. Med den inriktning på fallstudier och de undersökningsmetoder som i allmänhet väljs ligger det i sakens natur att forskningsarbetet ofta blir långsiktigt och ganska arbets- och resurskrävande. En senare sammanställning och bearbetning av olika forskningsresultat i syfte att få fram mer allmängiltiga slutsatser måste ta ytterligare tid i anspråk.

Vi har i vårt kommittéarbete inte ansett det ligga inom ramen för vår uppgift, och har inte heller haft resurser, att själva genomföra eller ta initiativ till ett forskningsbetonat utredningsarbete med insamlande ute på fältet och bearbetning av ett större eller mindre grundläggande faktamaterial. Vår uppgift enligt direktiven att mera allmänt följa introduktionen och tillämpningen av den nya lagstiftningen har däremot föranlett oss att åtminstone översiktligt söka följa det forskningsarbete som man med tillgängliga resurser bedriver på olika håll. För en utredningskommitté med våra direktiv och med vår sammansättning av representanter för de politiska partierna och arbetsmarknadens organisationer har det varit naturligt att i första hand rikta uppmärksamheten mot sådana undersökningar som mer direkt belyser lagreglerna i praktisk tillämpning.

Som redan har framgått betyder dock vad vi här har sagt inte att vi har ansett att det har varit för tidigt att över huvud diskutera hur MBL har verkat i praktiken och att överväga om det finns skäl att göra ändringar i eller tillägg till lagen. Det är enligt vår mening ändamålsenligt att inleda en sådan diskussion på ett tidigt stadium, även om det måste ske på grundval av ett material av ganska översiktlig natur. I all synnerhet kan det vara naturligt med en sådan diskussion, och även med konkreta förslag till åtgärder, om man anser sig finna brister i lagen av jämförelsevis enkel och lättinsedd natur. En annan sak är att vi av skäl som har redovisats i det föregående slutligen har stannat för att såvitt gäller de delar av MBL som avser arbetstagarnas medbestämmanderätt inte lägga fram några lagförslag.

Vi har under vårt arbete fortlöpande följt och inom kommittén diskuterat den praxis som arbetsdomstolen har utvecklat i rättstvister kring MBL:s regler om bl.a. förhandlingsrätt och rätt till information, tolkningsföreträde och facklig vetorätt. Därjämte har vi samlat in erfarenheter av den praktiska lagtillämpningen dels genom fortlöpande kontakter med dem som är verksamma ute på fältet, dels genom att vid skilda tillfällen inbjuda företrädare för organisationer på arbetsmarknaden till s.k. hearings. Dessa har ägnats åt erfarenheterna av MBL:s tillämpning i praktiken. I förekommande fall har vi också fått redogörelser för träffade medbestämmandeavtal och för det arbete som pågår i syfte att fullfölja dessa avtal genom att även branschvisa och lokala avtal träffas och genom att avtalen sätts i praktisk tillämpning. På arbetsgivarsidan har synpunkter lämnats av bl.a. SAF, SFO, KFO, statens arbetsgivarverk (SAV), statens förhandlingsråd (FHR), Landstingsförbundet och Svenska kommunförbundet. På arbetstagarsidan har vi inbjudit och hört företrädare för bl.a. LO, TCO, SACO/SR, Svenska kommunalarbetareförbundet (SKAF) och Statsanställdas förbund (SF), KTK och TCO-S. De muntliga uppgifterna har i många fall kompletterats med skriftligt material såsom rapporter, enkätundersökningar och prome-

morior i rättsliga frågor. Vi har också följt den allmänna debatten kring MBL och sökt ta fasta på sådana uppslag och synpunkter som vi har funnit värdefulla. Slutligen har vi beaktat ett antal skrivelser från bl.a. organisationer i näringslivet och på arbetsmarknaden som vi har fått överlämnade till oss under arbetets gång.

4 Medbestämmandeavtal och forskning kring arbetsrättsreformen

Vi har i avsnitt 3.3.2 under rubriken *MBL och medbestämmandeavtalen* i korthet redogjort för de centrala medbestämmandeavtal som hittills har träffats på arbetsmarknaden. Här skall vi som en bakgrund till den följande genomgången av vissa avsnitt av MBL något närmare belysa vissa av huvuddragen i de träffade avtalen (avsnitt 4.1). Vi får sedan anledning att på ett par punkter i den följande framställningen återkomma till medbestämmandeavtalen och till betydelsen av kollektivavtalsregleringen på några av de områden som berörs av MBL. Vi skall också helt översiktligt redogöra för den forskning som bedrivs kring arbetsrättsreformen (4.2).

4.1 Medbestämmandeavtalen

De hittills träffade centrala medbestämmandeavtalen vilar i stort på lagens regler om arbetstagarinflytande. Sålunda anges exempelvis i ingressen till det nya utvecklingsavtalet mellan SAF och LO/PTK att avtalet är att se som en påbyggnad och vidareutveckling av lagen för att främja utveckling och samverkan i företaget. Avtalet och med stöd därav träffade lokala överenskommelser inskränker således inte rättigheter och skyldigheter enligt gällande lag och avtal. Utvecklingsavtalet blir efter särskilt antagande gällande på förbundsplanet, varvid praktiska anpassningar förutsätts kunna göras för förbundsområdet i dess helhet eller för vissa delar. Sådant antagande har hittills skett på handelns område. I de centrala ramavtalen förutsätts i allmänhet att *lokala avtal* skall träffas om hur arbetstagarsidans inflytande skall utformas mera i detalj ute på enskilda företag eller i kommuner och statliga myndigheter.

Vid sidan av de centrala och lokala medbestämmandeavtalen i egentlig mening finns det andra avtalstyper som också kan karakteriseras som medbestämmandeavtal. Bland viktigare sådana kan nämnas *de centrala arbetsmiljö- och jämställdhetsavtalen* (jfr bl.a. avsnitt 5.2.3). Dessutom finns det avtal på lokal och central nivå som närmare reglerar den praktiska tillämpningen av vissa särskilda delar av lagen, t.ex. formerna för *anlitande av entreprenörer* (avsnitt 5.5). Bland andra viktigare avtal kan också framhållas det avtal om *arbetslivsforskning* som har träffats mellan Svenska Metallindustriarbetareförbundet och Sveriges Verkstadsförening i december 1980. Arbetslivsforskningen behandlas som redan har nämnts också i

utvecklingsavtalet på SAF-LO/PTK-området.

Det bör också nämnas att det utanför de centrala avtalsparternas omedelbara kontroll har vuxit fram ett okänt antal avtal som rättsligt sett är en form av medbestämmandeavtal, men som parterna i det enskilda fallet inte har betecknat som sådant. Det är dock omöjligt att utan omfattande undersökningar överblicka utbredningen av sådana avtalstyper. Enligt en uppgift (Bengt Lundell, Kommunerna och MBL: MBL utan avtal, Lund 1981, s. 45) hade vid tiden för undersökningen enligt arbetsgivarparten ungefär en tredjedel av kommunerna någon form av överenskommelse med lokala fackliga motparter om hur MBL-arbetet skulle bedrivas, trots centrala direktiv om att sådana avtal inte bör träffas lokalt (jfr också tidskriften Lag & Avtal 1980 nr 3 s.15 samt "MBL- förhandlingar i praktiken", Arbetslivscentrum 1982:35 s. 78).

De centrala medbestämmandeavtalen är till sin allmänna uppbyggnad tämligen likartade. I avtalen räknar man särskilt upp de mest betydelsefulla områdena för arbetstagarnas inflytande eller ett antal utvalda sådana områden. Det statliga avtalet MBA-S innehåller exempelvis sex skilda medbestämmandeområden och det kommunala MBA-KL sju. Det allmänna greppet är sedan att avtalen reglerar hur medbestämmandet skall utövas inom varje sådant område. Enligt utvecklingsavtalet SAF-LO/PTK är lokal överenskommelse en förutsättning för införande av andra medbestämmandeformer än de av MBL anvisade. I övrigt skall genomgående MBL gälla för sådana frågor som inte uttryckligen har reglerats i lokala eller centrala avtal. Det finns inget exempel på centrala avtal med inskränkningar av arbetstagarpartens rättigheter enligt MBL.

Det statliga avtalet MBA-S är det mest detaljrika av de centrala avtalen. Det präglas av den formalisering av beslutsfattandet och de särskilda ansvarsförhållanden som råder inom den statliga verksamheten. Samtliga centrala medbestämmandeavtal bygger på de i lagen reglerade inflytandeformerna, dvs. i första hand rätten till förhandling och till information. Avtalsbestämmelserna knyter an till huvudreglerna i 11, 12, 14, 19 och 38 §§ MBL. Avsikten är bl.a. att områdena för förhandling och information skall kunna utvidgas och preciseras i lokala kollektivavtal. Därutöver kan avtalen knappast sägas vidga arbetstagarnas rätt till inflytande enligt lagen. Sålunda behåller arbetsgivaren i allt väsentligt sin beslutanderätt, när parterna inte kan komma överens lokalt eller centralt.

MBA-S föreskriver dessutom att det skall kunna finnas *en facklig vetorätt,* medbestämmandeform B, och en *facklig självbestämmanderätt,* medbestämmandeform C, på vissa begränsade områden och inom noggrant fastlagda ramar. Dessa båda medbestämmandeformer innefattar beslutsbefogenheter som parterna enligt regeringsformen inte har rätt att reglera i kollektivavtal, varför de har införts genom den s.k. medbestämmandeförordningen (1978:592, omtryckt 1982:373). Arbetstagarsidan har facklig vetorätt beträffande psykologiska lämplighetsprov, systematiserade avskedsintervjuer och planeringssamtal. När lokalt avtal har träffats har arbetstagarsidan vidare rätt till självbestämmande i vissa frågor om introduktion, arbetsplatsträffar och personalinformation i personaltidning. Andra exempel på facklig självbestämmanderätt är att avtalen på statsföretagens, kooperationens och bostadsföretagens områden ger en sådan rätt i

fråga om utformningen av och innehållet i introduktionsprogram för nyanställd personal. Utvecklingsavtalet SAF-LO/PTK förutser bl.a. lokala överenskommelser om medbestämmande i form av deltagande i partssammansatta samarbets- och informationsorgan och medverkan i projektgrupper.

Avtalen på SFO-, KFO- och KAB-områdena kan även sägas innehålla en viss vidareutveckling av förhandlingsrätten, genom att lokala överenskommelser kan träffas om att vissa frågor skall behandlas genom vad som i avtalen kallas *integrerad förhandling*. Denna går i korthet ut på att företagens skyldigheter enligt MBL byggs in i företagens ordinarie organisation. Medbestämmandet skall i vissa eller i alla förekommande frågor utövas på de beslutsnivåer inom företaget som man har enats om i lokala avtal, t.ex. inom en arbetsenhet, avdelning, sektion eller liknande. Det förutsätts att man kan nå enighet inom gruppen mellan företrädare för arbetsgivaren och för de berörda arbetstagarna. Om man inte når enighet i en viss fråga, kan en part begära att frågan skall behandlas vid sedvanliga förhandlingar enligt MBL. Avtalen ger också möjligheter till att informationsskyldigheten fullgörs i integrerad form. Motsvarigheten i utvecklingsavtalet SAF-LO/PTK är lokala överenskommelser om *linjeförhandling* och *linjeinformation*.

På motsvarande sätt skall medbestämmandet enligt avtalen inom försäkringsbranschen utövas, dvs. en viss fråga skall behandlas på den nivå inom företaget där den hör hemma. Bankavtalet stadgar också att medbestämmandet skall byggas in i bankens ordinarie beslutsorganisation på arbetsplatsnivå eller för banken som helhet. På banknivån utövas de anställdas medbestämmande antingen genom representation i bankens beslutsorgan eller genom förhandlingar. Vidare har i avtalet arbetstagarorganisationen åtagit sig att utse kontaktombud på arbetsplatserna. Dessa skall i första hand vara de som sköter utövandet av medbestämmanderättigheterna.

I MBA-KL motsvaras den integrerade förhandlingen närmast av den medbestämmandeform som i avtalet kallas *behandling i medbestämmandegrupp*. Med medbestämmandegrupper avses sådana partssammansatta organ (PSO) enligt kommunallagen som har inrättats för beredning, förvaltning eller verkställighet i frågor som särskilt anges i lokala avtal. I sådana medbestämmandegrupper skall ingå företrädare för såväl arbetsgivaren som arbetstagarorganisationerna. För att beslut skall kunna fattas måste alla inom gruppen vara överens. Vid oenighet har arbetstagarsidan rätt till centrala förhandlingar enligt 14 § MBL, om sådana begärs inom fem dagar.

För att MBL och därpå grundade avtal skall kunna fungera i praktiken måste i vissa lägen arbetstagarorganisationerna *samordna sina insatser på det lokala planet*. En viktig förutsättning för avtalen på statsföretagens, kooperationens och bostadsföretagens områden är därför, att den överenskommelse som har träffats mellan LO och PTK om facklig samordning av medbestämmandefrågor tillämpas. Denna överenskommelse har därför tagits in i avtalen. Samordningen på arbetstagarsidan betonas på liknande sätt i utvecklingsavtalet mellan SAF och LO/PTK. På försäkrings- och bankområdena är organisationsbilden mera enhetlig än på övriga områden. På bankområdet är Svenska Bankmannaförbundet ensam part på arbetstagarsidan. I avtalet erinras dock om att en fråga som särskilt angår anställd som tillhör en annan facklig organisation skall behandlas enligt 13 § MBL. På

försäkringsområdet skiljer sig partsförhållandena något. Här har tjänstemannaorganisationerna träffat två parallella avtal med motparten Försäkringsbolagens Förhandlingsorganisation. Här finns inget LO-förbund med i bilden.

På det kommunala avtalsområdet finns ett stort antal arbetstagarorganisationer. I de gemensamma utgångspunkterna för det kommunala medbestämmandeavtalet MBA-KL sägs att tillämpningen av avtalet förutsätter att de lokala arbetstagarorganisationerna inom respektive huvudorganisation samverkar och uppträder gemensamt. Detta sägs vara avgörande för att vissa av bestämmelserna skall kunna tillämpas och för att medbestämmandet i framtiden skall kunna utvecklas. KTK och SACO/SR-K har åtagit sig att aktivt verka för en lokal samverkan inom respektive huvudorganisation. Om arbetsgivarens information rör mer än en lokal arbetstagarorganisation inom samma huvudorganisation, skall enligt avtalet dessa uppträda gemensamt om arbetsgivaren begär det. Rör informationen flera huvudorganisationer bör dessa uppträda gemensamt om arbetsgivaren begär det. På motsvarande sätt förutsätter avtalet att samverkan och gemensamt uppträdande kan ske vid förhandlingar.

På det statliga avtalsområdet gäller i huvudsak följande beträffande parterna på arbetstagarsidan.

Vid *lokal förhandling* företräds arbetstagarsidan som regel av de lokala arbetstagarorganisationerna. Den centrala arbetstagarorganisationen (huvudorganisationen) bestämmer vilken del av organisationen som skall vara lokal arbetstagarorganisation vid sådana förhandlingar. Om det vid en myndighet förekommer flera lokala arbetstagarorganisationer som tillhör samma centrala organisation, skall dessa uppträda gemensamt inom ramen för ett *s.k. gemensamt samverkansorgan.* Vid vissa lokala förhandlingar företräds dock arbetstagarsidan av *huvudorganisationen.* Detta gäller bl.a. om arbetsgivarsidan företräds av statens förhandlingsråd eller om förhandlingen förs av en annan myndighet och avser förhållanden utanför dess verksamhetsområde eller förhållanden på det icke-statliga arbetstagarområdet. Om en förhandling som påkallats enligt 12 § MBL enligt arbetsgivarens mening berör även någon annan arbetstagarorganisation än den som påkallat förhandlingen, skall arbetsgivaren även kalla den förstnämnda organisationen till förhandlingen. *Central förhandling* förs på arbetstagarsidan av huvudorganisationen. Om någon annan lokal arbetstagarorganisation än den som påkallat den centrala förhandlingen också deltagit i den lokala förhandlingen, skall även den förstnämnda organisationens huvudorganisation kallas till den centrala förhandlingen.

I jämförelse med MBL innehåller medbestämmandeavtalet för bankerna en utvidgning såtillvida att detta avtal ger rätt till övergripande *information om koncerner* som helhet. Det ger också rätt till gemensam lokal facklig representation i beslutsorgan o.dyl. som handlägger frågor av väsentlig betydelse för flera enheter inom en koncern eller för verksamheten inom ett samägt företags ägarbanker. Fackliga förtroendemän som arbetar med medbestämmandefrågor på bransch- och koncernnivå, eller med gemensamma frågor för ägarbankerna inom ett samägt företag, skall betraktas som fackliga förtroendemän enligt 1974 års förtroendemannalag. Koncernfrågorna har också uppmärksammats i avtalen för statsföretagen, kooperationen

och bostadsföretagen. Dessa avtal ger de lokala parterna rätt att för koncerner och liknande träffa avtal om att behandla vissa frågor på koncernnivå. Detta fordrar godkännande av fackförbund. Även i utvecklingsavtalet SAF-LO/PTK behandlas koncernfrågor. Det anges bl.a. att frågor enligt ll § MBL som har betydelse för flera enheter i en koncern kan behandlas i särskild ordning, efter överenskommelse mellan koncernledningen och de berörda lokala arbetstagarorganisationerna.

Reglerna i bankernas avtal om *vissa förtroendemannafrågor* är ett exempel på att man i medbestämmandeavtalen har gått in på den fackliga verksamheten såsom en nödvändig förutsättning för att reglerna i MBL och avtalen skall kunna tillämpas. I vissa avtal behandlas även fackligt kontaktarbete i koncerner. Ett annat exempel på reglering av frågor kring den fackliga verksamhetens resurser är att samtliga centrala medbestämmandeavtal, bland dem det nya utvecklingsavtalet, innehåller regler om anlitande av *arbetstagarkonsult,* i avtalet för bankerna under benämnningen sakkunnig konsult. I det kommunala medbestämmandeavtalet MBA-KL har dock denna fråga undantagits i avvaktan på att de kommunalrättsliga förutsättningarna för arbetstagarkonsulter undersöks.

Som exempel på andra frågor som rör de praktiska möjligheterna för arbetstagarsidan att utöva rättigheterna enligt MBL och medbestämmandeavtal kan nämnas att MBA-KL ger rätt att *på betald arbetstid samla de anställda för att ge facklig information.* Lokala avtal kan träffas om rätt till facklig information under högst fem timmar per år och arbetstagare. Dessutom ger det kommunala avtalet rätt till fem timmars information på betald arbetstid om innehållet i avtalet. Även MBA-S innehåller regler om rätt till personalinformation och facklig information. Med personalinformation avses åtgärder som vidtas inom en myndighet i syfte att informera personalen om åtgärder, händelser o.dyl. av betydelse för verksamheten och av intresse för de anställda. Parterna är vidare överens om att en lokal arbetstagarorganisation har rätt att på betald arbetstid samla de anställda för att ge facklig information. I avvaktan på en lösning av frågan om en ny förtroendemannalag får informationen för varje arbetstagare omfatta högst fem timmar. Även enligt medbestämmandeavtalet för bankerna kan bankmannaförbundets lokala organ samla anställda till informationsträffar på ordinarie arbetstid. Sådana träffar skall i regel begränsas till arbetsplatsnivå och genomföras av kontaktombudet. Om informationens art föranleder det, kan dock en informationsträff omfatta flera arbetsplatser och informationen lämnas av någon annan representant för bankmannaförbundets lokala organ än kontaktombudet.

I utvecklingsavtalet SAF-LO/PTK har bestämts att de lokala arbetstagarorganisationerna skall få samla vissa medlemmar till fackliga möten på betald tid, högst fem timmar per år. I avtalet talas också om arbetsplatsträffar som en form för arbetsgivarens information till de anställda.

MBA-KL är samtidigt *jämställdhetsavtal* på det kommunala området. Enligt bestämmelserna i denna del av avtalet skall kommunen bedriva ett målinriktat arbete för att i sin verksamhet aktivt främja jämställdhet mellan kvinnor och män. Kommunen skall verka för en god planering av jämställdhetsarbetet och vidta åtgärder för att främja jämställdhet. Sådana åtgärder kan anges i lokala kollektivavtal. I bankernas avtal betonas också

jämställdhetsfrågorna, bl.a. skall särskilda utbildningsinsatser göras. Även i MBA-S finns riktlinjer för det statliga jämställdhetsarbetet. På andra avtalsområden har man särskilda avtal om jämställdhetsfrågor.

I MBA-KL understryks vidare att kommunernas arbetsplatser bör så långt det är möjligt vara öppna för *arbetslivsforskning*. Även på kooperationens område finns avtal om tillträde till arbetsplatserna för forskare. Detsamma gäller utvecklingsavtalet SAF-LO/PTK, som innehåller bl.a. regler om förhandlingar i sådana frågor.

För statens och kommunernas del återfinns bestämmelser om förhandlingsnivåer, tidsfrister osv. i de *huvudavtal om förhandlingsordning* m.m. som har träffats mellan avtalsparterna. De centrala medbestämmandeavtalen på det privata området innehåller också vissa bestämmelser om förhandlingsordning osv. I dessa avsnitt av avtalen finns bl.a. regler om påkallande och inledande av centrala förhandlingar. Det normala är att *tvister* som inte kan lösas på annat sätt skall avgöras av arbetsdomstolen eller, om parterna är eniga om det, av skiljenämnd. På bankområdet skall dock tvister normalt hänskjutas till en särskild förtroendenämnd. En fråga som huvudsakligen är av arbetsrättslig karaktär kan dock på endera partens begäran hänskjutas till arbetsdomstolen. Enligt det nya utvecklingsavtalet kan vissa närmare angivna frågor av part hänskjutas till skiljenämnd, medan andra frågor kan hänskjutas dit om parterna är ense. Tvist om tolkning och tillämpning av detta avtal som inte skall prövas av skiljenämnd, kan av part överlämnas till arbetsdomstolens avgörande.

Beträffande framväxten av *lokala medbestämmandeavtal* kan tilläggas följande.

Det statliga medbestämmandeavtalet MBA-S är i och för sig tillämpligt utan att några lokala kollektivavtal träffas. De centrala parterna har emellertid gemensamt deklarerat att medbestämmandets tyngdpunkt skall ligga på den lokala nivån. Det förutsätts därför att de lokala parterna skall anpassa medbestämmandet enligt MBA-S till de särskilda förhållanden som råder vid de enskilda verken och myndigheterna. I det centrala avtalet anges närmare inom vilka områden lokala kollektivavtal får träffas. Vissa begränsningar gäller dock i fråga om rätten att träffa sådana avtal. De lokala avtalen får inte innebära någon form av längre gående inflytande än vad som anges i MBA-S. De får inte heller kränka den politiska demokratin.

MBA-S begränsar alltså rätt starkt de lokala parternas möjligheter att anpassa medbestämmandet till lokala förhållanden. Bland de första lokala avtalen som träffades var avtal om inrättande av olika slag av beredningsgrupper enligt 7 § MBA-S. Syftet med sådana beredningsgrupper kan vara att förbereda förhandlingar om lokala kollektivavtal. En beredningsgrupp kan även vara inrättad för utredningsarbete eller för en fortlöpande förändringsprocess till följd av träffade avtal.

Det finns inga exakta uppgifter om hur många lokala medbestämmandeavtal som hittills har slutits med stöd av MBA-S. Allmänt måste nog sägas att utvecklingen har varit tämligen långsam och att antalet lokala medbestämmandeavtal är förhållandevis litet, både med hänsyn till omfattningen av avtalsområdet och till den tid som har förflutit sedan MBA-S träffades. Vi har inte funnit anledning att mer systematiskt kartlägga förekomsten av och innehållet i de lokala kollektivavtalen på det statliga området. En nyligen publicerad forskarrapport ger dock en uppfattning såväl om antalet träffade

lokala kollektivavtal som om innehållet i dessa (Torsten Seth och Gustav Svensson, Medbestämmande i statsförvaltnigen, Liber 1982, s. 115 ff). I denna rapport görs helhetsbedömningen att MBA-S och de lokala avtalen endast i begränsad omfattning har förbättrat de anställdas och de fackliga organisationernas medbestämmande eller möjligheter till medbestämmande i jämförelse med vad som skulle följa av MBL själv. Ett undantag utgörs av området rationalisering, där de anställda via lokala avtal kan uppnå ett ganska avsevärt inflytande över i första hand enstaka rationaliseringsprojekt (a.a. s. 131 f).

Vissa negativa effekter av MBA-S påtalas också i rapporten. Det framhålls bl.a. att MBA-S har i betydande utsträckning komplicerat medbestämmandesystemet. Konstruktionen av de olika medbestämmandeformerna, och de varierande förutsättningarna för deras tillämplighet, är knappast lätta att förstå. Avtalet är i största allmänhet svårläst och det finns enligt forskarna risk att de fackliga medlemmarna uppfattar medbestämmandet som formaliserat när det stöter på motstånd att formulera även enkla fackliga krav.

De som har hunnit längst i arbetet med att utveckla ett lokalt medbestämmande är parterna på *bank- och försäkringsområdena.* Sålunda är nära nog hela försäkringsområdet täckt av lokala medbestämmandeavtal och inom bankområdet omfattas f.n. ungefär 75 procent av de anställda av lokala medbestämmandeavtal. En av anledningarna kan vara att det har förekommit ett visst tryck från de centrala parterna. I de centrala avtalen på försäkringsområdet förutsatte således parterna att lokala avtal skulle ha träffats före utgången av år 1980. Enligt dessa avtal skall också de lokala avtalen för att bli bindande godkännas av de centrala avtalsparterna. De centrala avtalen på bank- och försäkringsområdena är uppbyggda på ett likartat sätt. Huvudtanken är att medbestämmandet skall byggas in i de enskilda företagens organisation. I de lokala avtalen avgränsas de nivåer inom organisationen där besluten fattas. Vidare anges i avtalen bl.a. hur de anställda skall representeras i de olika beslutsorganen och i fasta kommittéer och i arbets-, projekt- och utredningsgrupper. Som exempel på andra frågor som regleras i lokala avtal kan nämnas utseende av kontaktombud för vissa bestämda enheter.

Trots att de centrala medbestämmandeavtalen inom *KFO- och SFO-områdena* träffades redan i början av år 1979, har de ännu inte i någon större utsträckning följts av lokala medbestämmandeavtal. På SFO-området har dock ett femtiotal lokala medbestämmandeavtal träffats. Inom KFO-området inskränker sig avtalen till ett fåtal. Det kan uppskattas att 3 000 av de omkring 100 000 anställda inom KFO-området f.n. omfattas av lokala medbestämmandeavtal. I de hittills träffade avtalen har i huvudsak principerna i de centrala avtalen förts över till de enskilda berörda företagen, bl.a. de tidigare omnämnda reglerna om s.k. integrerad förhandling.

Vad slutligen gäller det *kommunala området* kan nämnas att lokala medbestämmandeavtal har träffats för två landsting (Jämtlands och Västernorrlands län). På det primärkommunala området finns det vidare f.n. lokala medbestämmandeavtal för vissa begränsade frågor, t.ex. om rekrytering till lediga arbeten, personalinformation och introduktion, extern och intern utbildning, men ännu har inte något mer omfattande lokalt avtal slutits på grundval av MBA-KL 80.

4.2 Forskning kring arbetsrättsreformen

I samband med att MBL antogs våren 1976 beslöt riksdagen att det statliga stödet till arbetslivsforskningen skulle ökas (prop. 1975/76:182, InU 1975/76:46, rskr 1975/76:405). Det inrättades ett särskilt institut för arbetslivsforskning, *Arbetslivscentrum,* vars verksamhet påbörjades vid årsskiftet 1976–1977. Arbetslivscentrum skall under ledning av en av staten utsedd styrelse med företrädare för bl.a. arbetsmarknadens parter bedriva forskning kring arbetsorganisation och medbestämmande i arbetslivet. Tyngdpunkten i verksamheten vid Arbetslivscentrum skall enligt propositionen ligga på forskning och utvecklingsarbete kring problem som rör individer och grupper i arbetslivet, arbetsmarknadsparternas relationer och inflytandefrågor samt arbetsorganisationen och dess funktionssätt. Arbetsmarknadens parter har majoritet i styrelsen för Arbetslivscentrum, vilket understryker att verksamheten skall vara inriktad på arbetsmarknadsparternas behov av praktiskt inriktat forsknings- och utvecklingsarbete. Programansvaret för arbetslivsforskningen ligger hos Arbetarskyddsfonden som också svarar för den huvudsakliga finansieringen av verksamheten vid Arbetslivscentrum. Fonden har således för budgetåret 1981/82 anslagit 22 miljoner till Arbetslivscentrum. Fr.o.m. år 1981 täcks kostnaderna genom en förhöjd arbetarskyddsavgift (prop. 1979/80:100 bil. 15 s. 120 ff). För varje projekt skall Arbetslivscentrum eller enskilda forskare på vanligt sätt ansöka om medel hos fonden. Forskarna har därutöver möjlighet att söka projektmedel hos andra anslagsbeviljande myndigheter och institutioner.

Arbetarskyddsfonden har under tiden 1 juli 1976 – februari 1982 beviljat bidrag med över 20 milj. kr. till 37 projekt på medbestämmandeforskningens område. Vid sidan av Arbetarskyddsfonden lämnas ekonomiska bidrag till arbetslivsforskning av främst byggforskningsrådet, delegationen för social forskning, Riksbankens jubileumsfond, humanistisk-samhällsvetenskapliga forskningsrådet och forskningsrådsnämnden. Många av projekten är av den arten att det sker en samfinansiering, eftersom arbetslivsforskningen i stort omfattar ett mycket brett forskningsfält.

Den gren av arbetslivsforskningen som kan sammanfattas under benämningen medbestämmandeforskning avser projekt som direkt följer upp MBL och dess effekter. Hit kan föras arbetslivsfrågor som anknyter till det lokala fackliga arbetet, demokrati i arbetsorganisationen, analyser av lednings- och styrsystem, koncernfrågor, parts- och medarbetarroller, utveckling av samarbetsformer, inflytandefrågor i samband med strukturförändringar m.m. Den medbestämmandeforskning som har bedrivits hittills har haft sin tyngdpunkt på kartläggande fallstudier ute i företag och förvaltningar.

I sin nya verksamhetsplan betonar Arbetarskyddsfonden att en viss omorientering bör ske. I fortsättningen gäller det främst att följa utvecklingen av de lokala medbestämmandeavtal som nu börjar växa fram. Insatserna för ren kartläggning av MBL-reformens effekter bör successivt kunna skäras ned. I stället bör intresset riktas mot särskilda problem som kommit fram under MBL:s och andra arbetsrättsliga lagars tillämpning. Som exempel på rena lagstiftningsfrågor nämns i planen sambandet mellan MBL och aktiebolagslagen samt kopplingen mellan MBL och arbetsmiljölagen. För undersökning av sådana frågor krävs både juridiskt inriktade insatser på

vetenskaplig nivå och informationsspridning på ett sådant sätt att de som är lokalt verksamma kan utnyttja erfarenheterna. Man bör också på ett annat sätt än hittills söka sätta in medbestämmandet i ett större sammanhang, dvs. arbetslivet i den politiska, ekonomiska och rättsliga strukturen.

Det betonas vidare i den nya verksamhetsplanen att Arbetarskyddsfonden har ett ansvar för att det sker en återkoppling till lagstiftningen. Hur bör, om man följer forskarrönen, MBL förändras för att på ett bättre sätt fylla sina ursprungliga syften än vad som sker för närvarande? Motsvarande fråga bör kunna ställas angående övriga arbetsrättsliga lagar. Ett problem som har kommit i fokus på senare år är nedläggning av företag, driftsinskränkningar, fusioner, strukturrationaliseringar osv. Arbetarskyddsfonden har redan påbörjat några projekt som belyser dessa områden, men det finns behov av ytterligare insatser. De anställdas möjligheter till inflytande vid sådana händelser sägs vara ett centralt ämne för medbestämmandeforskningen.

Ett annat viktigt område för de anställdas medbestämmande är den tekniska utvecklingen, t.ex. införande av data och andra likande system. Här betonas att de anställda behöver nya kunskaper, men också stöd av arbetstagarkonsulter och annan expertis. Forskning och utvecklingsarbete som belyser datoriseringens och mikroelektroteknikens effekter på miljö, arbetsinnehåll och arbetsorganisation bedrivs f.n. i en inte obetydlig omfattning med stöd av Arbetarskyddsfonden. Arbetarskyddsfonden har funnit angeläget att snabbt skapa förutsättningar för att tillvarata och föra forskningens rön vidare i utvecklingsarbete och försöksverksamhet, utbildning och information direkt på arbetsplatserna. Efter en framställning av fonden, som grundas på ett gemensamt förslag från LO, TCO och SAF, har regeringen medgivit att Arbetarskyddsfonden får disponera 35 milj. kronor av vissa reserverade medel för finansiering av ett utvecklingsprogram för bättre arbetsmiljö och arbetsorganisation vid utnyttjande datorer och mikroelektroteknik i arbetslivet (prop. 1981/82:123 bil. 4 sid. 56 ff och AU 1981/82:29). Resterande medel för programmets genomförande, 15 milj. kronor, skall utgå ur fondens kapitalbehållning. Vidare har regeringen för budgetåret 1982/83 ställt 1,5 milj. kronor till fondens förfogande för forskning m.m. kring systemutvecklingsmodeller.

Vid Arbetslivscentrum samordnas nu ett fyrtiotal forskningsprojekt som helt eller delvis berör medbestämmandeområdet (jfr förteckningen i Lag & Avtals årsbok 1980 s. 23 ff). Denna forskning bedrivs inte bara vid centrum utan även vid universiteten, högskolorna och andra institutioner. Forskningen spänner över ett flertal ämnesområden såsom sociologi, rätts- och statsvetenskap, ekonomi, psykologi och teknik. Vissa projekt har också tvärvetenskapliga inslag.

Genom den samordning som sker vid Arbetslivscentrum avser man att i olika forskningsprojekt belysa verksamheten i privata, kooperativa och statliga företag samt hos staten, kommunerna och landstingen. Forskningen berör företag av olika storlek och tar sikte på olika nivåer i företagen och myndigheterna. Sålunda uppmärksammades exempelvis tidigt småföretagens problem vid Arbetslivscentrum. Småföretagsprojektet har senare fördjupats med studier om ökningen av enpersonsföretagen och dess konsekvenser bl.a. med hänsyn till att MBL och andra arbetsrättsliga lagar förutsätter att det skall finnas ett anställningsförhållande. En genomgående

strävan är att få med så många aspekter som möjligt på de ämnen som studeras samtidigt som man försöker undvika dubbelarbete genom bristande samordning mellan olika forskningsprojekt.

Genom sin mångfald kan medbestämmandeforskningen vara svår att överblicka. Även om MBL har varit i kraft under mer än fem år är tiden ännu knappast mogen att dra allmängiltiga slutsatser av det pågående forskningsarbetet. Forskningen befinner sig fortfarande huvudsakligen i ett inledande skede och den har endast i begränsad utsträckning hunnit avkasta några mera slutgiltiga resultat. Endast ett fåtal projekt är helt slutförda, och de avslutade projekten avspeglar i första hand tillämpnigen av MBL under ett inledningsskede, innan medbestämmandereformen fullbordats genom lokala medbestämmandeavtal.

Även om antalet avslutade projekt ännu är litet kommer det från olika pågående projekt dock fram ett växande antal delrapporter, fallstudier, enkätundersökningar osv. Från vår synpunkt är i första hand sådan forskning av intresse som belyser de enskilda lagreglernas utformning, funktion och verkningar.

Ett exempel på sådan forskning är det nyligen avrapporterade projektet *MBL-lagregler i lokal förhandling,* där man har valt ut vissa regler i MBL och undersökt hur dessa har utnyttjats av de förhandlande parterna. I detta projekt har man velat visa hur facket har utnyttjat lagens regler. Det faktiska utnyttjandet har sedan jämförts med lagstiftarens avsikter sådana de har framställts i lagens förarbeten och i arbetsdomstolens praxis. I de fall undersökningen har visat att reglerna är för komplicerade eller på annat sätt inte tjänar sitt syfte diskuteras en alternativ utformning av reglerna. Undersökningens resultat har sammanfattats i rapporten "MBL- förhandlingar i praktiken", Arbetslivscentrum, rapport 35/1982. I förslagsdelen behandlas tänkbara reformer med utgångspunkt från de resultat som har vunnits genom undersökningen. Undersökningen avser endast tillämpningen av lagens regler. Arbetsplatser som omfattas av medbestämmandeavtal berörs däremot inte.

Beträffande själva lagtexten i MBL understryks kravet på att lagen skall vara enkel och lätt att tillämpa. Man manar till en viss försiktighet när det gäller att föreslå ändringar i lagen. Varje ändring av betydelse medför stora kostnader för parterna och även för enskilda i form av utbildningsinsatser och kanske också i form av ändringar av organisation m.m. på arbetsplatserna. MBL anses vara en komplicerad lag, bl.a. därför att en stor del av innehållet inte framgår direkt av lagtexten utan måste eftersökas i förarbeten och i domstolsavgöranden. Det sägs därför vara svårt att skaffa fram en någorlunda korrekt information om lagens innebörd såväl i stort som när det gäller enskilda punkter. Ett sätt att öka förståelsen för innehållet i MBL skulle vara att lagtexten försågs med någon form av anvisningar, kommentarer eller praktiska exempel till ledning för den praktiska tillämpningen. Dessa skulle utfärdas av riksdagen för att få erforderlig tyngd. Anvisningarna skulle vidare kunna kompletteras med en regel om att domstolen vid skadeståndsutmätandet i samband med brott mot MBL bör ta hänsyn till att den part som har felat visar att han efter bästa förstånd sökt följa anvisningarna.

Efter dessa synpunkter på lagens utformning följer en diskussion om lagens dispositivitet och vilka möjligheter som finns att i det enskilda fallet frångå lagens regler för att underlätta tillkomsten av praktiska och lätthanterliga rutiner. Det anses ligga ett stort värde i att parterna försöker handla i lagens anda. Parterna sägs också ha

förstått att lagen åsyftar ett medinflytande på arbetsplatserna och att detta skall komma till stånd genom någon form av samrådsförfarande. Å andra sidan visar undersökningen att det finns arbetsplatser där arbetsgivaren inte accepterar MBL, vare sig när det gäller de direkta handlingsnormerna eller den bakomliggande målsättningen.

Vad särskilt gäller de primära förhandlingarna som medel att uppnå ett inflytande över arbetsgivarens beslutsprocess framhålls att MBL:s minimiregler inte ger det tidiga inflytande på arbetsgivarens beslutsprocess som man talar om i lagförarbetena. Inflytandet kommer in på ett stadium där arbetsgivaren redan kan ha bestämt sig. På denna punkt hänvisas till reglerna om fördjupat medbestämmande i MBL-avtalet bl.a. på SFO- och KFO-områdena, vilka förutsätter ett förhandlingsarbete på ett tidigare stadium än vad MBL anvisar. Ett sätt att uppnå ett effektivare medbestämmande som diskuteras i rapporten är införandet av någon form av primär informationsskyldighet för arbetsgivaren. Detta skulle kunna ske direkt genom lagen eller genom att man ändrar MBL:s regler så att man underlättar parternas möjligheter att göra lokala anpassningar, dvs. närmast någon form av "legalisering" av de informella rutiner som har utvecklats i avvaktan på lokala medbestämmandeavtal. I rapporten förordas en lösning enligt vilken lagen tillåter att parterna, genom ett gemensamt protokollfört handlingsbeslut, överenskommer om en ordning som avviker från informations- och förhandlingsskyldigheten. Kravet på någon form av information eller samråd före beslut får dock inte efterges.

Vidare diskuteras den lokala fackliga organisationens ställning när samarbetet fungerar mindre bra, bl.a. vilka möjligheter som kan stå till buds för att stödja den lokala fackliga organisationen. En lösning kan vara att det klargörs att också ett förbund har en självständig rätt att ta upp förhandlingar när inte arbetsgivare följer MBL:s regler om medbestämmande. Förhållandet mellan 11 och 12 §§ MBL har också uppmärksammats i undersökningen. Ett problem härvidlag är frågan om användningen av 12 § som ersättning för försummade 11 §-förhandlingar. Det andra problemet rör användningen av 12 § för att möjliggöra förhandlingar i frågor där arbetsgivaren inte avser att fatta något beslut, dvs. frågor där arbetstagarsidan tar initiativ till förhandlingar.

De olika uppslag som diskuteras mynnar dock inte ut i något förord för någon bestämd lösning. Däremot framhåller man att reglerna om tolkningsföreträde måste förenklas för att dessa skall kunna vara till någon nytta för den lokala fackliga organisationen. En tänkbar förenkling av dessa regler skulle kunna vara att de olika typerna av tolkningsföreträde sammanförs till en enda regel och ett förslag till en sådan regel läggs också fram. Avslutningsvis framförs synpunkter i anslutning till konkreta fall som har kommit fram under projektarbetet. Bl.a. diskuteras möjligheterna för arbetstagarsidan att i förhandlingar få komma till tals med den som verkligen representerar ägarintresset. Svårigheterna att tillgodose detta önskemål framhålls, eftersom det innebär intrång i rätten för enskilda och juridiska personer att låta sig företrädas av ombud.

Projektet "MBL-lagregler i lokal förhandling" har syftat till att följa upp vissa lagregler och deras effekter. I övrigt har forskningen på medbestämmandeområdet riktat in sig på arbetslivsfrågor i vid bemärkelse och tagit upp ett flertal aspekter såsom exempelvis det lokala fackliga arbetet, analyser av lednings- och styrsystem, utveckling av olika samarbetsformer, inflytande vid strukturförändringar osv.

Det är en ganska arbetskrävande uppgift att skaffa sig en överblick över innehållet i det växande antalet rapporter och resultatredovisningar från de pågående och avslutade forskningsprojekten som berör medbestämmandeområdet. Samtidigt är det emellertid önskvärt att forskningsresultaten får

spridning inte minst till ledning för dem som skall omsätta de vunna erfarenheterna i praktiskt handlande. Arbetarskyddsfonden har därför i samarbete med Arbetslivscentrum och andra intressenter tagit initiativ till att ett antal översiktsrapporter skall publiceras som belyser olika delar av medbestämmandeforskningen.

Den första av dessa översikter är en uppsatssamling med titeln "Det lokala fackets arbete", Tidens förlag, 1982.

I boken beskrivs bl.a. den lokala fackliga organisationens uppbyggnad inom de förbund som verkar på den primärkommunala sektorn. Vidare belyses hur den fackliga verksamheten i en lokal fackklubb påverkas av de nya uppgifter som medbestämmandereformen innebär. En av uppsatserna behandlar olika modeller för fackligt deltagande i budgetprocessen vid landstingen. En annan uppsats tar fasta på de formella kontakterna mellan arbetsgivaren och de lokala fackklubbarna i medbestämmandeverksamheten samt hur mer eller mindre avancerade medbestämmandeformer utvecklas. Bl.a. behandlas frågan om hur klubbar kan förhålla sig till deltagande i arbetsgivarens beslutandeorgan mot bakgrund av vad detta kan innebära för den interna fackliga verksamheten. Fackets ställning i koncerner har också uppmärksammats i några forskningsprojekt. När ett företag med produktion på flera orter planerar att inskränka driften ställs den fackliga lojaliteten på hårda prov också mellan klubbar som tillhör samma förbund. Klubbarna upplever situationen så att de spelas ut mot varandra. Klubbledningen på varje arbetsplats får i regel välja att i första hand företräda sina egna medlemmar och i andra hand pröva möjligheterna till samordning. Detta kan ställa krav på att nya former för facklig samverkan utvecklas. På livskraftiga arbetsplatser med stabil ekonomi får det fackliga samarbetet liksom ställningen gentemot arbetsgivaren ett annat innehåll. Klubben kan ställa kostsamma krav och får ett större utrymme att själv avgöra hur man vill utvidga det förhandlingsbara området.

I den lättfattliga och överskådliga skriften Anne Jönsson, Erfarenheter från kommuner och landsting, Tidens förlag, 1982, sammanfattas den omfattande forskningen kring medbestämmandet i kommuner och landsting. Boken grundas på en genomgång av 35 rapporter från fem forskningsprojekt.

Beträffande de olika intressenternas inställning till MBL tyder forskningen på att många politiker har en avvaktande inställning till att ickepolitiker påverkar beslutsprocessen, men deras allmänna inställning till MBL är positiv. Det är inte ovanligt att politiker och tjänstemän tycker att MBL-processen fördröjer och krånglar till ärendebehandlingen innan beslutet fattas, men att det i stället går lättare att genomföra besluten. De fackliga organisationerna anser att det är bättre med MBL än utan och att den ökade informationen har varit den största fördelen. Personalens inställning är däremot mera negativ - särskilt mot bakgrund av de höga förväntningarna.

Många anser att MBL:s regler om information har medfört de största vinsterna för de fackliga organisationerna. Informationsflödet har ökat markant, men informationen kommer ofta sent och i en mängd och omfattning som gör att facken har svårt att tillgodogöra sig den. Anställda som är direkt berörda av ett ärende har också fått mer information, främst genom att MBL har stärkt fackens roll som informationsförmedlare. MBL innebär att arbetsgivaren tar initiativ till förhandlingar med facket innan han fattar beslut. Men MBL har inte bara medfört att antalet förhandlingar har ökat markant, utan också att själva förhandlingsbegreppet har tunnats ut väsentligt. Bland fackliga representanter och forskare diskuteras mycket om förhandlingar är bättre än partssammansatta grupper från facklig synpunkt. Forskarna redovisar många argu-

ment för och emot – någon entydig rekommendation ges dock inte utan det lämpligaste framgångssättet måste avgöras från fall till fall. Hur de olika påtryckningsmedel som MBL har försett facket med, dvs. främst tolkningsföreträde, fördröjning av ett besluts genomförande, facklig vetorätt i entreprenadfrågor och skadeståndskrav vid lagbrott utnyttjas i praktiken, är inte riktigt klarlagt. Att samtliga utnyttjas är klart, men inte i vilken utsträckning och med vilka effekter. Mycket talar dock för att facket i första hand intresserar sig för sakfrågans lösning.

Medbestämmandeforskningen visar att den politiska demokratin i allmänhet inte hotas av ett ökat personalinflytande på den kommunala sektorn. I en del fall har tvärtom politikernas ställning stärkts gentemot tjänstemännen, eftersom MBL har medfört en ökad facklig insyn i kommunala ärenden och ett ökat informationsflöde. De fackliga företrädarna hävdar att det inte är önskvärt att fastställa var gränsen går mellan "politiska" och "fackliga" frågor eller om det ens finns en sådan gräns. Diskussionen om gränsdragningen mot den politiska demokratin uppfattas som en övervägande akademisk fråga, som inte har någon större betydelse i vardagsarbetet. Landstingen och fackföreningarna förhandlar mest om organisationsförändringar och de är förhållandevis ofta oeniga vid dessa förhandlingars slut. Budget är också ett vanligt ämne för förhandlingar, särskilt vid mindre nämnder. Även här är möjligheterna till påverkan små. Generellt sett är det svårt för facket att påverka frågor om budget, ekonomi, organisationsutveckling och rekrytering. Det brukar vara lättare med arbetsmiljö, schema och personalplanering.

Medbestämmandet är ingen isolerad företeelse. Det är många faktorer som påvekar de anställdas faktiska medbestämmande på sina arbetsplatser. En väsentlig sådan faktor är naturligtvis samhällsekonomin i stort. Det är givetvis lättare att få gehör för fackliga krav i tider av framåtskridande än i nedgångsperioder. Den kommunala verksamheten kringgärdas också av många andra lagar och författningar vid sidan av MBL, och avgränsningen mellan dessa är ibland diffus. Arbetsgivarens organisation, verksamhet, inställning m.m. till medbestämmandet är inte heller desamma vid en socialförvaltning med 25 000 anställda som inom en gatuförvaltning med 250 anställda. Gynnsamma faktorer för ett framgångsrikt inflytande är vidare att fackföreningen har många kunniga och aktiva medlemmar, som har arbetat fram en väl genomdiskuterad långsiktig strategi.

Vad gäller MBL:s effekter i stort visar de samlade forskningsresultaten samstämmigt att MBL inte har inneburit någon allmän maktförskjutning från arbetsgivaren till de fackliga organisationernas förmån.

En motsvarande översikt planeras *för den statliga sektorn av arbetsmarknaden*. Ett forskningsprojekt om de statsanställdas medbestämmande har nyligen slutförts vid Uppsala universitets juridiska institution. Resultaten från detta har publicerats i slutrapporten Torsten Seth och Gustav Svensson, Medbestämmande i statsförvaltningen, Liber förlag, 1982. Vad som undersökts har i huvudsak varit reglerna om arbetstagarinflytande över ledningen av arbetet och verksamheten, främst inflytandet enligt kollektivavtal eller i sådana former som regleras i MBL. Detta juridiska forskningsprojekt har varit inriktat på den stora mångfald av regler i lagar, författningar och avtal som formar medbestämmandet på det statliga området. Även principen om att den politiska demokratin skall respekteras har fått en framträdande plats i undersökningen. Avsikten har varit att ge en översiktlig bild av hur medbestämmandesystemet fungerar inom den statliga sektorn. Huvudsyftet kan med andra ord sägas ha varit att söka åstadkomma en på rättslig begreppsbildning byggd översiktlig beskrivning, som skall bidra till att göra

systemet mer gripbart och överskådligt och som på detta sätt kan vara till direkt praktisk nytta.

I boken redovisas och analyseras allt väsentligt grundmaterial i form av lagtexter, förarbeten, rättspraxis och andra rättskällor. Vidare har forskargruppen systematiskt samlat in och bearbetet information om den faktiska tillämpningen av normerna ute på olika statliga arbetsplatser. Detta har bl.a. gjorts för att belysa utvecklingen av rättssedvänjor och vilken betydelse ett sådant enhetligt beteende kan ha, t.ex. genom att påvisa praktiska och ändamålsenliga lösningar på uppkommande rättsliga problem.

Vid de undersökningar om normernas faktiska tillämpning som har företagits har information samlats in genom intervjuer, enkäter och genomgång av avtal, protokoll och annat skriftligt material. Resultaten från dessa förstudier har redovisats i sex delrapporter som tidigare har publicerats.

I förordet till slutrapporten (s. 12) antecknas följande karakteristiska förhållanden för medbestämmandet inom statsförvaltningen (jfr kap. 7).

> Påfallande är att reglerna i MBL om förstärkt arbetstagarinflytande har hos myndigheterna i det väsentliga tillämpats på ett formellt korrekt sätt. De förbiseenden som förekommit är anmärkningsvärt fåtaliga, och ibland kan man rentav få intrycket att arbetsgivarföreträdare följt reglerna på ett överdrivet försiktigt sätt. Det förefaller i vart fall troligt att färdigheten att tillämpa reglerna är mer utvecklad här än normalt inom den privata sektorn. Skillnaden har rimligen att göra med att verksamheten hos de statliga myndigheterna traditionellt i stor utsträckning har styrts av normer och att man här har varit van att tillämpa sådana i helt annan mån än annorstädes i samhället. Att verksamheten redan styrs av normer kan också tänkas vara en bidragande förklaring till att transformeringen av MBA-S till lokala överenskommelser har skett relativt långsamt. Ett av de primära syftena med medbestämmandereformen brukar sägas vara att begränsa skönsmässighet och godtycke i beslutsfattandet till förmån för normbundenhet och saklighet. Det ligger nära till hands att antaga att behovet av att genom avtalsreglering ytterligare normbinda arbetsgivarföreträdarnas handlande inte känns så starkt när besluten inom verksamheten såsom inom statsförvaltningen i vart fall skall vara normmässiga och präglade av saklighet och opartiskhet.

Förutsättningarna för *fackligt inflytande i koncerner* är ytterligare ett ämnesområde som skall göras till föremål för en översiktsrapport. Vi har i kap. 6 gjort en övervägande rättslig analys av förutsättningarna för förhandlingsrätt och rätt till information i koncerner, bl.a. mot bakgrund av de avtalsbestämmelser som har tagits in i utvecklingsavtalet mellan SAF och LO/PTK. Det har inte minst från fackligt håll vid upprepade tillfällen framhållits att det finns påtagliga hinder för de anställdas möjligheter till inflytande på koncernnivå genom brister i MBL och förtroendemannalagen (se t.ex. Hans Ardelius och Björn Alarik, MBL i koncerner, Tre år med MBL, 1980, s. 89 ff).

I projektet *Fack i företagsledning* studeras beslutsprocesserna på ledningsnivån i de stora företagen. Resultaten från dessa studier har sammanfattats i rapporten, Björn Alarik, Jan Holzhausen och Klas Levinsson, Medbestämmande i koncerner, Arbetslivscentrum, forskningsrapport 1981/26. Inom ramen för projektet har fyra fallstudier utförts, vilka har redovisats separat.

Ett syfte med studierna har varit att beskriva och förklara hur stora koncerners utveckling styrs. Man får en redogörelse för vilka faktorer som begränsar företagens handlingsutrymme när det gäller att styra den långsiktiga utvecklingen. I rapporten beskrivs storföretagens strategier, beslutsprocesser och formella planering samt förklaras deras inbördes samband. Ett annat syfte med studien är att diskutera hur de fackliga organisationerna skall kunna stärka sitt inflytande över företagens utveckling. Studien koncentreras till förutsättningarna för de anställdas beslutsmedverkan i ledningsfrågor. Vikten av att facken ges möjlighet att komma in på ett tidigt stadium i beslutsprocessen understryks. Ett inflytande på arbetsplatsen är knappast meningsfullt om det inte förenas med inflytande i frågor som rör företagens utveckling och framtid. Sådana frågor väcks ofta på ett informellt sätt i en mindre krets. Under den fortsatta beslutsprocessen sker en sovring och förankring som begränsar handlingsmöjligheterna och gör det svårare att ändra på besluten. En förutsättning för ett effektivt medbestämmande inom koncerner sägs vara facklig samverkan inte bara mellan arbetare och tjänstemän och mellan olika förbund, utan också mellan olika arbetsställen inom en koncern.

Koncernfrågorna studeras också i projektet *Studier av medbestämmande och inflytande i industriföretag* som utförs vid ekonomiska institutionen vid Linköpings universitet. I detta projekt har man undersökt ett antal fall av tekniskt-organisatoriska förändringar i koncernföretag. De mer eller mindre välkända fackliga problem som man har stött på i fallstudierna har sammanfattats på följande sätt (Bengt Sandkull, Glas eller aluminium? Vem styr utvecklingen? PLM:s strategier och fackets begränsade möjligheter till inflytande. Ekonomiska institutionen i Linköping, forskningsrapport nr 104, s. 56):

- små enheter kommer i kläm i stora koncerner
- fackligt samarbete i koncerner är svårt av en rad skäl
- företagsledningen utnyttjar motsättningar mellan olika klubbar
- facket får diskutera problemen på företagsledningens villkor
- verksamhetens organisation hindrar fackligt arbete
- facket har brist på resurser och kompetens och har svårt att engagera sina medlemmar
- den fackliga organisationen är inriktad på förhandlingar och bärs upp av ett fåtal personer
- lagstiftningen är inte anpassad till koncernförhållanden.

Den senaste rapporten som har berört koncernproblematiken är Anders Broström, MBL:s gränser – den privata äganderätten, Arbetslivscentrum 1982/32 s. 39 ff och s. 145.

Slutligen kan nämnas att de båda återstående översiktsrapporterna i Arbetarskyddsfondens serie kommer att behandla ämnena Arbetsorganisation och medbestämmande samt Den enskilde och MBL. Dessa rapporter beräknas var färdiga under 1982.

Enligt den proposition som låg till grund för inrättandet av Arbetslivscentrum skulle verksamheten där i betydande utsträckning ha karaktären av s.k. *aktionsforskning* (prop. 1975/76:182 s. 28). Detta innebär i motsats till den mera traditionella beskrivande och analyserande samhällsforskningen att forskarna engagerar sig i förändringar och att utvecklingen i hög grad får bestämmas av de lokala parterna. Såväl forskarnas insatser som rapporteringen blir därmed i hög grad beroende av de lokala parternas agerande. Det

är naturligt att en sådan ny företeelse som den handlingsinriktade arbetslivsforskningen, som inte väjer för kontroversiella ämnen och som på många sätt skiljer sig från den sedvanliga företagsforskningen, ställs inför praktiska problem och ibland också möts av kritik. Kritiken har bl.a. avsett brister i metod som ytterst kan bottna i att den nya forskningen ännu inte har funnit de rätta formerna. Andra kritiker, bl.a. företrädare för den traditionella företagsforskningen, har riktat in sig på arbetslivsforskningens val av problem, samarbetspartner och teoretiska utgångspunkter.

I antologin Forskning för förändring. Om metoder och förutsättningar för handlingsinriktad forskning i arbetslivet, Arbetslivscentrum, forskningsrapport 1981 nr 20, sammanfattar ett tiotal forskare sina erfarenheter från genomförda projekt. Såväl metoder som arbetsformer i själva forskningsarbetet som dettas vetenskapsteoretiska och samhälleliga förutsättningar belyses. Bland annat ställs frågan om forskarna skapar fler problem än de löser. Boken har utgivits inom ramen för *Metodprojektet – Arbetslivsforskningens metoder och förutsättningar* vid Arbetslivscentrum, som syftar till att förbättra metoderna och samarbetsformerna till gagn för skapandet av en ny och vital forskningstradition.

Det huvudsakliga motivet för att Arbetslivscentrum inrättades som ett från högskoleorganisationen fristående institut under statens och arbetsmarknadsparternas ledning var att forsknings- och utvecklingsarbetet till stöd för arbetsrättsreformen i huvudsak borde vara förankrat hos arbetsmarknadens parter. Emellertid förutsågs också att institutet skulle komma att arbeta med frågor i vilka parterna kunde ha motstridiga intressen. Arbetsgivarparterna och då främst SAF intog till en början en kritisk hållning till såväl enskilda projekt som uppläggningen och inriktningen i stort av forskningen vid Arbetslivscentrum. Den huvudsakliga grunden för arbetsgivarkritiken låg i att man ansåg att forskningen var ovetenskaplig och alltför partisk till förmån för arbetstagarsidans intressen. En utgångspunkt för kritiken synes också ha varit att arbetsgivarna inte vann tillräckligt gehör för sin ståndpunkt att anspråken på arbetstagarinflytande bör förenas med krav på en effektiv verksamhet ute på arbetsplatserna. Även om SAF fortfarande ställer sig kritisk till delar av verksamheten vid Arbetslivscentrum, har man dock kvarstått i styrelsen och där sökt balansera de motstridande intressena.

Från fackligt håll har också arbetslivsforskningen utsatts för kritisk granskning. Huvudpunkterna i denna kritik har varit att forskarna har haft bristande kontakt med verkligheten i arbetslivet, att kvaliteten har varierat mycket kraftigt mellan olika forskningsprojekt samt att samarbetet mellan forskarna och det lokala facket inte alltid har fungerat. Bl.a. har forskarnas sparsamma närvaro på arbetsplatserna kritiserats. Vidare har också brister vid val av problemområden samt ojämnheter i resultatåterföringen påtalats. På uppdrag av LO och TCO har gjorts en systematisk uppföljning av ett tjugotal forskningsprojekt i syfte att värdera vad medbestämmandeforskningen har gett ur facklig synvinkel. Resultaten av denna uppföljning har publicerats i rapporten Jan Stange och Owe Ivarsson, Forskning för demokrati, Arbetarskyddsfonden, 1982. I denna lämnas också ett antal förslag till förbättringar. Avsikten är att rapporten skall ge underlag för de fackliga organisationernas fortsatta handlande på arbetslivsforskningens område.

I utvecklingsavtalet SAF-LO/PTK och andra medbestämmandeavtal har arbetsmarknadens parter intagit en positiv hållning till arbetslivsforskningen. I utvecklingsavtalet uttalar sålunda SAF, LO och PTK att man genom en öppen och positiv attityd vill främja en allsidig, seriös och objektivt bedriven arbetslivsforskning. Parterna är vidare eniga om att arbetsplatserna i största möjliga utsträckning bör stå öppna för arbetslivsforskning. I avtalet har en förhandlingsordning intagits som syftar till att parterna skall söka nå enighet om förutsättningarna för forskarnas tillträde och om villkoren för arbetstagare som engageras i forskningen. Vissa regler ges också för de fall där de lokala parterna inte kan enas. Genom den avtalsreglering som numera har skett har en gemensam grundval lagts för den fortsatta utvecklingen av arbetslivsforskning. Därmed synes också de önskemål som tidigare har funnits om en lagreglering av villkoren för arbetslivsforskningen, bl.a. regler som medger forskartillträde till arbetsplatserna, vara i allt väsentligt tillgodosedda.

Vi har inte funnit anledning att under utredningsarbetet närmare granska formerna och uppläggningen av medbestämmandeforskningen i stort eller att engagera oss i något särskilt forskningsprojekt. Att vi har gjort ett urval bland forskningsprojekten i vår översikt ovan skall inte uppfattas som någon värdering av projekten, utan skall endast ses som en exemplifiering i avsikt att belysa forskningens huvudsakliga inriktning. Medbestämmandeforskningen synes ännu befinna sig i ett inledande skede och det kommer att dröja ytterligare innan man kan få en mera samlad bild av forskningsresultaten. Vår bevakning har närmast varit inriktad på en översiktlig uppföljning av den pågående forskningen och då främst sådana projekt som har omedelbar betydelse för vårt arbete, bl.a. genom underhandskontakter med Arbetarskyddsfonden och Arbetslivscentrum. Vi har vidare tagit del av publicerade forskningsrapporter och har också kunnat beakta en del av reultaten från dessa vid vår behandling av olika rättsliga och praktiska frågor.

5 Medbestämmandelagen

5.1 Lagens tillämpningsområde - 2 § MBL

Enligt 1 § MBL faller inom lagens tillämpningsområde alla frågor som ligger inom ramen för förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare. Lagens förarbeten innehåller en omfattande beskrivning av vad som avses med detta sätt att bestämma tillämpningsområdet. Beskrivningen ägnas till en början åt innebörden av begreppen arbetsgivare och arbetstagare. I synnerhet innebörden av begreppet arbetstagare är en central fråga som kommer upp i många arbetsrättsliga sammanhang (se främst SOU 1975:1 s. 691 ff och prop. 1975/76:105 bil.1 s. 166 ff). I övrigt befattar sig förarbetena främst med att klargöra den vidsträckta innebörd som uttrycket "förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare" är avsett att ha (SOU 1975:1 s. 282, 311 ff; prop. s. 209, 247). Det framhålls särskilt att dit hör inte enbart frågor som har beröring med de enskilda anställningsavtalen mellan arbetsgivare och arbetstagare utan även frågor inom vad som vid lagens tillkomst brukade kallas för § 32-området, dvs. frågor rörande arbetets ledning och fördelning och frågor rörande ledningen av arbetsgivarens verksamhet i stort, företagsledningsfrågorna. Ett av den nya lagstiftningens främsta syften var att lägga en grund för arbetstagarnas medbestämmanderätt inom dessa sistnämnda områden (se vidare avsnitt 5.3).

MBL gäller, i princip med den nyss nämnda vidsträckta innebörden av begreppet förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare, över hela arbetsmarknaden och därmed för både *den privata och den offentliga sektorn*. Det är emellertid tydligt att den vidsträckta tillämpligheten drar med sig särskilda problem inom den offentliga sektorn. Det är de problemen som man syftar på när man talar om att en gräns måste dras för arbetstagarnas rätt till medbestämmande av hänsyn till den politiska demokratin. Vi får anledning att i kap.7 i detta betänkande gå något närmare in på det ämnesområdet. Även i ett annat viktigt sammanhang får vi anledning att särskilt beröra rättsliga frågor som hänger samman med att lagen har sagts gälla i förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare. Vi syftar på frågan om arbetstagarnas rätt till medbestämmande i koncerner (kap. 6 i det följande).

Problemen kring gränsdragningen inom den offentliga sektorn mellan arbetstagarnas medbestämmanderätt och den politiska demokratin kan sägas ha ett slags parallell även inom den privata arbetsmarknadssektorn, såtillvida som det även där finns situationer i vilka en medbestämmanderätt

för arbetstagarna kan sägas konkurrera med andra demokratiska intressen. Detta problem har beaktats i 2 § MBL. Där föreskrivs undantag från tillämplighet av MBL ifråga om arbetsgivares verksamhet som är av religiös, vetenskaplig, konstnärlig eller annan ideell natur eller som har kooperativt, fackligt, politiskt eller annat opinionsbildande ändamål, såvitt avser verksamhetens mål och inriktning.

Den allmänna tanken bakom denna begränsning av tillämpningsområdet har varit att det i de åsyftade verksamheterna är rimligt att arbetstagarna godtar de särskilda förutsättningar för anställningen som följer av verksamhetens målsättning och särart. Den allmänna innebörden av 2 § beskrivs på följande sätt i förarbetena (prop. 1975/76:105 bil.1 s. 328).

Men det finns liknande problem även utanför den offentliga sektorn. Även där finns det åtskilliga verksamheter som får sin inriktning och sina mål bestämda i former som ligger den politiska demokratin nära. Sådana exempel är politiska, fackliga, religiösa, kulturella och välgörande organisationer och samfund, där det regelmässigt finns ett demokratiskt inflytande över verksamheten. Detsamma gäller inom konsumentkooperationen och inom andra medlemsägda företag. I fall av denna art skulle ett arbetstagarinflytande, som omfattade även verksamhetens mål och inriktning, komma i kollision med andra demokratiska intressen. Den motsättningen bör i princip lösas så att arbetstagarinflytandet inte tillåts sträcka sig över frågor om mål och inriktning som avgörs på annan demokratisk väg. Företag med opinionsbildande verksamhet, såsom press, radio och television, erbjuder också exempel på verksamheter där det av hänsyn till andra intressen än arbetstagarnas bör göras en avgränsning av tillämpningsområdet för medbestämmandelagens regler.

Men även i fall där det inte kan sägas, att andra demokratiska beslutandeformer bör vinna försteg framför arbetstagarinflytandet eller att viktiga hänsyn till utomståendes intressen kräver en begränsning av medbestämmanderätten för arbetstagarna, kan det under särskilda förutsättningar te sig berättigat att göra en begränsning av lagens tillämpningsområde. Det är när företag eller andra enskilda arbetsgivare bedriver ideell eller annan jämförlig verksamhet. Men begränsningen i lagen gäller här liksom i de tidigare fallen endast frågor om mål och inriktning av verksamheten.

Avgörande för tolkningen av 2 § är dels vilka verksamheter som omfattas av undantaget, dels vad som ligger i att det enbart är verksamhetens mål och inrikting som undantas. I denna senare fråga sägs i förarbetena bl.a. följande (prop. s. 329).

Med paragrafen avses främst att undanta från lagens tillämpningsområde frågor som rör fastställandet av riktlinjerna för arbetsgivarens verksamhet och som i den meningen gäller verksamhetens mål och inriktning, t.ex. att en tidning skall ha en viss politisk hållning. Därjämte undantas sådana beslut rörande genomförandet av verksamheten som kan sägas vara omedelbart beroende av den fastställda målsättningen.

Med denna metod för avgränsningen får de anställda hos ett politiskt parti inte i den egenskapen göra anspråk på medbestämmanderätt över partiets politik, och motsvarande gäller för de anställda hos en facklig organisation eller en näringslivsorganisation eller annan intressesammanslutning. Religiösa eller kulturella sammanslutningar eller institutioner är inte skyldiga att förhandla om arten av den verksamhet som skall bedrivas, så länge det kan med fog sägas att valet härvidlag mellan olika alternativ är direkt beroende av verksamhetens särart. Press och radio och andra jämförbara företag kan fastställa inriktningen av sin opinionsbildande verksamhet utan ett på lagen grundat inflytande från de anställdas sida.

Under riksdagsbehandlingen anförde dåvarande inrikesutskottet att de allmännyttiga bostadsföretagen tillhör den kategori av verksamheter som åsyftas i 2 § MBL (InU 1975/76:45 s. 25). Utskottet hänvisade till ett uttalande i propositionen av innebörd att undantagsregeln omfattar även privaträttsligt organiserade företag med särskilda uppgifter som har bestämts av stat och kommun.

I förarbetena redovisas i övrigt de arbetsrättsliga och andra rättsliga konsekvenserna av att 2 § föreskriver att lagen över huvud inte skall tillämpas inom det undantagna området (prop. s. 330, 473, 527). Ett alternativ kunde ju ha varit att undanta bara vissa av lagens regler och låta andra gälla.

Det är oförnekligt att lagmotivens beskrivning av innebörden av undantagsregeln i 2 § MBL är mycket allmänt hållen och att den ger ganska ringa ledning för behandlingen av enskilda fall. Detta erkänns för övrigt också i propositionen (s. 329). Det framhålles där att gränsdragningen i de enskilda fallen får utföras i enlighet med det allmänna synsätt som ligger bakom paragrafen och åt vilket motivtexten ger uttryck. Sannolikt har lagstiftaren litat till att parterna på de berörda områdena av arbetsmarknaden i allmänhet skall kunna nå samförstånd om undantagsregelns tillämpning, och att det i fall där detta inte visar sig möjligt kan överlåtas åt rättstillämpningen att med ledning av de allmänna anvisningarna i motiven göra en riktig avgränsning.

Efter lagens ikraftträdande synes det vara främst på ett område som 2 § har föranlett allmän debatt och svårigheter i den praktiska tillämpningen. Vi syftar på undantaget i 2 § för verksamheter "med opinionsbildande ändamål".

På tidningspressens område har uttolkningen av 2 § medfört motsättningar mellan de berörda parterna. Det är också på detta område som förhandlingarna om medbestämmandeavtal ännu inte har lett till resultat. Det enda avgörande kring 2 § MBL som hittills har fällts av arbetsdomstolen (AD 1981 nr 22) gällde ett tidningsföretags skyldighet att förhandla enligt 11 § MBL inför ett beslut att på tidningens förstasida ha redaktionell text och bilder i stället för som tidigare annonser. Från rättslig synpunkt har i debatten en särskild aspekt ägnats uppmärksamhet, nämligen betydelsen för de anställdas medbestämmanderätt av gällande tryckfrihetsrättsliga regler. Det har gjorts gällande att denna aspekt har förbisetts vid tillkomsten av MBL och det har sagts att en ordentlig rättslig analys behövs för att uppkomna motsättningar skall kunna utjämnas. Även på vissa andra områden har en liknande debatt förts.

Genom ett nyligen fattat beslut har efter begäran av riksdagen tillsatts en särskild utredning med uppgift att belysa förhållandet mellan tryckfrihetsförordningen (TF) och MBL (dir. 1982:31). Enligt direktiven skall utredarna särskilt analysera hur långt de arbetsrättsliga reglerna i MBL sträcker sig i olika hänseenden med tanke på de i grundlag fastlagda principerna för tryckfriheten. De har att i sitt arbete hålla kontakt med yttrandefrihetsutredningen (Ju 1977:10) och på lämpligt sätt ta del av erfarenheter från arbetsmarknadsparterna på massmedieområdet och andra berörda organisationer.

Under vårt arbete har vi kommit i beröring även med ett annat

verksamhetsområde beträffande vilket det har sagts råda en i praktiken besvärande oklarhet rörande innebörden av 2 § MBL. Det är undantaget för verksamhet med kooperativt ändamål som saken här gäller. De tolkningssvårigheter som har sagts föreligga gäller både vad som i lagens mening utgör verksamhet med kooperativt ändamål och vad som innefattas i sådan verksamhets "mål och inriktning". I förarbetena till 2 § talas uttryckligen enbart om konsumentkooperationen och det har satts i fråga om och under vilka förutsättningar även annan kooperation kan åberopa sig på undantagsregeln.

Våra överväganden kring 2 § MBL har inte lett oss fram till uppfattningen att vi har anledning att företa en djupare analys av lagrummets verkningar på skilda arbetsmarknadsområden med sikte på en ändring av lagen, t.ex. genom utarbetande av en mer detaljerad och precis avgränsning av undantaget än den ursprungligen gjorda. De områden som vi har ägnat särskild uppmärksamhet under våra överläggningar är de båda nyss beskrivna. I fråga om det första av dem har som vi nyss nämnde fattats beslut om en särskild utredningsinsats. Det är tydligt att frågan huruvida det här bör tas något lagstiftningsinitiativ eller vidtas andra åtgärder måste anstå till dess den särskilda utredningen har fullgjorts. Även i fråga om kooperationen pågår utredning, låt vara utan direkt inriktning på medbestämmandefrågorna, som bör avvaktas. Härtill kommer att de problem som vi har tagit del av på detta område knappast kan bedömas vara sådana att de ger anledning till ett ingrepp i 2 § MBL.

Vi har emellertid funnit ändamålsenligt att i de följande avsnitten helt kortfattat redogöra för de problem och synpunkter som har förekommit i debatten. Sammanfattningen är avsedd att bidra som ett underlag för den fortsatta diskussion som kan vara att vänta.

5.1.1 Verksamhet med opinionsbildande ändamål

Den närmare innebörden av begreppet verksamhet med opinionsbildande ändamål är som har framgått ganska ofullständigt belyst i motiven. I propositionen uttalas helt kortfattat att arbetstagarna inte skall med stöd av lagen få inflytande över en dagstidnings politiska inriktning eller utseende av chefredaktör (prop. 1975/76:105 bil. 1 s. 329). Konstitutionsutskottet, som inom riksdagen har till uppgift att bevaka ärenden på tryckfrihetens, opinionsbildningens och massmediernas områden, anförde för sin del bl.a. följande (InU 1975/76:45 bil. 6 s. 82).

> Enligt utskottet är det värdefullt att t.ex. tidningarnas särställning som opinionsbildande organ på detta sätt särskilt uppmärksammats. Som anförs i propositionen är det sålunda enligt utskottet väsentligt att kollektivavtalsreglering inte skall få förekomma beträffande tidningsföretagens riktlinjer och målsättningar. Detta innebär bl.a. att tidningsföretagen själva – i likhet med vad som hittills gällt – utser ansvarig utgivare, chefredaktör och övriga medarbetare som skall tillse att den fastställda målsättningen följes.

Det kan tilläggas att lagen inte ger stöd för någon åtskillnad mellan politisk och annan opinionsbildning.

Arbetsdomstolen har i domen AD 1981 nr 22 prövat frågan om

undantagets räckvidd beträffande verksamhet med "opinionsbildande ändamål". I detta fall hade en tidnings förstasida ändrats från att vara en ren annonssida till att innehålla redaktionell text och bilder. Tidningsföretaget vägrade att förhandla om ändringen av förstasidan. Som motiv angavs att frågan med hänsyn till bestämmelsen i 2 § MBL inte var förhandlingsbar. Förändringen hade föranletts av en strävan att markera tidningens karaktär av nyhets- och opinionsbildningsorgan. Ett sådant beslut, som gällde avvägningen mellan kommersiella meddelanden och redaktionell text, ansåg företaget vara ett övervägande rörande tidningens mål och inriktning som faller in under tillämpningsområdet för 2 §.

Arbetsdomstolen fann att beslutet om ändringen inte hade avsett verksamhetens mål och inriktning i den mening som är åsyftad i 2 § MBL. Enligt domstolens mening hade det ålegat tidningsföretaget att ta initiativ till primär förhandling enligt 11 § MBL, innan företaget beslutade om ändringen av förstasidan. Domstolen analyserade lagens förarbeten och kom fram till att beslut som fattas inom en sådan verksamhet som avses med 2 § MBL kan hänföras till verksamhetens mål och inriktning antingen som beslut om riktlinjer för verksamheten eller som beslut som avser genomförandet av dessa riktlinjer. Som exempel på beslut om riktlinjer för en tidnings opinionsbildande och nyhetsförmedlande verksamhet, som kan vara att hänföra till verksamhetens mål och inriktning, angav domstolen beslut om tidningens hållning i nykterhetspolitiskt och religiöst hänseende, beslut att lägga tonvikten på lokal nyhetsbevakning eller att ägna speciell uppmärksamhet åt en viss aktuell miljöfråga. Domstolen tillade att ett beslut om riktlinjerna för en tidnings verksamhet, eller om genomförandet av sådana riktlinjer, kan vara undantagna från lagen enligt 2 § MBL även om beslutet har betydande ekonomiska konsekvenser för företaget.

Arbetsdomstolen gav i övrigt inte några allmänna anvisningar om hur gränserna skall dras kring det område för beslut om genomförande av fastställda riktlinjer för en tidnings verksamhet som bör anses vara undantaget från MBL:s tillämpningsområde. Enligt domstolens mening måste det i första hand ankomma på branschens parter att utveckla ett gemensamt synsätt i dessa frågor. Domstolens uppgift var enbart att finna en lösning i det enskilda tvistefallet.

Det är inte heller lätt att i vidare mån än som skett i AD 1981 nr 22 med utgångspunkt i de allmänt hållna uttalandena i lagens förarbeten precisera gränserna för vad som skall anses höra till tidningarnas opinionsbildande verksamhet. I lagen görs ingen skillnad mellan olika slag av tidningar och tidskrifter. Ej heller sägs något om i vad mån det har betydelse om ägaren är en enskild person eller ett bolag, en stiftelse, en organisation eller något annat samfund. Det hör till problemet att de opinionsbildande inslagen kan vara mer eller mindre framträdande i olika slag av tryckta alster. De kan vara särskilt framträdande t.ex. i rena nyhetstidningar eller i organisationstidskrifter som ges ut just för att sprida organisationernas åsikter i skilda intressefrågor. Men även inom olika grupper av tidningar och tidskrifter kan det vara svårt att skilja ut de opinionsbildande inslagen från tidningsinnehållet i övrigt. Den opinonsbildande inriktningen kan framträda mer eller mindre tydligt. Nyhetsurvalet kan t.ex starkare eller svagare betona vissa frågor, sättet för nyheternas presentation kan av olika skäl variera liksom

fördelningen av utrymmet för olika typer av material, bildurvalet osv.

Utgivningen av tidningar och andra tryckta skrifter behandlas i tryckfrihetsförordningen (TF), som är en grundlag. Tryckfriheten definieras i 1 kap. 1 § TF såsom varje svensk medborgares rätt att, utan några av myndighet eller annat allmänt organ i förväg lagda hinder, utge skrifter. I 4 kap. 1 § TF fastställs rätten för varje svensk medborgare eller svensk juridisk person att själv eller med biträde av andra genom tryckpress framställa tryckalster. Vidare förutsätts att varje tidning skall ha en ägare. Ägaren kan vara en enskild person eller en svensk juridisk person (aktiebolag, ekonomisk förening eller annan sammanslutning som i svensk rätt erkänns som juridisk person, t.ex. ideell förening eller stiftelse). Även ett offentligrättsligt subjekt t.ex. en kommun, kan vara ägare av periodisk skrift. Ägaren utser utgivare av den periodiska skriften. Utgivaren är den som i första hand bär det tryckfrihetsrättsliga ansvaret för innehållet. Därför måste det alltid finnas en ansvarig utgivare för varje periodisk skrift (5 kap. 2 § TF). Utgivarens befogenheter bestäms i 5 kap. 3 § andra stycket som har följande lydelse:

> Uppdrag att vara utgivare skall innefatta befogenhet att öva inseende över skriftens utgivning och bestämma över dess innehåll så att intet däri får införas mot utgivarens vilja. Inskränkning i den befogenhet, som sålunda tillkommer utgivaren, vare utan verkan.

Frågan om förhållandet mellan TF och MBL har inte på annat sätt berörts i förarbetena än genom att det där talas om den allmänna principen att arbetstagarnas medbestämmanderätt skall utövas inom ramarna för annan lagstiftning, som reglerar företagens verksamhet ur andra synvinklar än förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare (jfr avsnitt 5.2). Det sägs då också vara parternas sak att när medbestämmandeavtal träffas välja sådana former för medbestämmandet, att arbetsgivaren fortfarande kan bära det ansvar som åvilar honom enligt lag eller offentlig myndighets beslut (a. prop. s. 331). I domen AD 1981 nr 22 gjordes inte någon analys av frågan om förhållandet mellan TF:s ansvarssystem och reglerna i MBL. Arbetsdomstolen anmärkte helt kort att tryckfrihetsförordningens regler om befogenhet för ansvarig utgivare att bestämma över tidnings innehåll inte i och för sig medför att hans beslut är i motsvarande mån undandragna MBL. Detta konstaterande torde hänga samman med tryckfrihetens principiella innebörd att vara en rätt för envar att utan ingripanden från offentlig myndighet bl.a. utge skrifter. Däremot är de tryckfrihetsrättsliga bestämmelserna, sägs det i ett remissyttrande av domstolen, inte avsedda att gripa in i sådana privaträttsliga förhållanden som MBL avser att reglera (yttrande över riksdagsmotionen 1980/81:1810).

Tryckfriheten avser att garantera ett fritt åsiktsutbyte, närmare bestämt rätten att i tidningar och tidskrifter föra fram sina åsikter i vilket ämne som helst. Denna rätt utövas under visst särskilt ansvar. Reglerna är fastslagna i grundlag. De gäller oavsett vilken innebörd som ges åt undantaget i 2 § MBL och de skulle alltså ha varit tillämpliga även om det där inte hade gjorts något undantag för den opinionsbildande verksamhetens mål och inriktning.

Mot denna bakgrund har i debatten förts följande resonemang. Frågan vilket utrymme som TF lämnar för de anställdas anspråk på medbestämmande på tidningsområdet är i princip fristående från frågan om hur långt

undantagsregeln i 2 § MBL sträcker sig. Man bör snarare fråga sig hur de anställdas krav på medbestämmande, vare sig de ställs av journalister, tryckeripersonal, kontorspersonal eller andra grupper som medverkar vid utgivning och spridning av tidningar och tidskrifter, kan förenas med de grundläggande reglerna för tryckfriheten. Därvid uppkommer, har det tillagts, bl.a. den rättsliga frågan huruvida arbetsgivaren/tidningsägarens skyldigheter enligt MBL utgör en sådan inskränkning i den ansvarige utgivarens befogenheter som i själva verket är utan verkan enligt 5 kap. 3 § TF. Frågan är förutom av annat beroende av hur 5 kap. 3 § TF skall tolkas.

I fyrpartimotionen 1980/81:1810 har bl.a. hänvisats till utgivarens befogenheter enligt TF och vissa uttalanden i lagförarbetena, vilka enligt motionärernas mening visar att det vid tillkomsten av MBL rådde oklarhet om tolkningen av 2 § MBL i förhållandet till TF. Motionen utmynnar i en begäran om utredning i syfte att undanröja dessa oklarheter i förhållandet mellan TF och MBL. Resultatet har som vi tidigare nämnde blivit att riksdagen har begärt och regeringen beslutat om en sådan utredning.

5.1.2 Verksamhet med kooperativt ändamål

Frågan om hur långt undantaget i 2 § MBL sträcker sig vid kooperativ verksamhet har som vi tidigare nämnde två sidor. Den ena är vad som över huvud utgör verksamhet med kooperativt ändamål i lagens mening, den andra vad som hör till sådan verksamhets mål och inriktning.

Vad gäller verksamhet med kooperativt ändamål vill det synas som om lagstiftaren i första hand har haft konsumentkooperationen för ögonen. I förarbetena anges inte närmare vilka krav som bör ställas på en verksamhet för att den skall anses ha kooperativt ändamål. Grunden för undantagsreglen sägs dock vara att det inom den åsyftade verksamheten regelmässigt finns ett demokratiskt inflytande. En medbestämmanderätt för arbetstagarna, som omfattar även verksamhetens mål och inriktning, bör inte tillåtas komma i kollision med andra demokratiska intressen, i detta fall medlemmarnas rätt att själva besluta över sina angelägenheter.

Kooperationen och dess roll i samhället har utretts av kooperationsutredningen (I 1977:01), vars arbete har redovisats i huvudbetänkandet SOU 1981:60 Kooperationen i samhället. I ett tidigare delbetänkande SOU 1979:62 Kooperationen i Sverige (s. 77 ff) sägs de utmärkande dragen för kooperativ verksamhet vara öppet medlemskap, partipolitisk och religiös obundenhet samt en demokratisk förvaltning. I det sistnämnda kriteriet ligger att medlemmarna i primärföreningarna skall ha lika rösträtt (en medlem – en röst) och lika rätt att delta i beslut om föreningens angelägenheter. I andra föreningar än primärföreningar skall förvaltningen skötas på demokratisk grund i lämpliga former. Dessutom tillämpas vissa andra grundsatser i fråga om kapitalränta, återbäring, kapitalbildning, upplysningsverksamhet och kooperativ samverkan.

Kooperation är ekonomisk samverkan i demokratisk form. Den juridiska företagsformen är normalt den ekonomiska föreningen. När verksamheten drivs enligt de kooperativa grundsatserna är den kooperativ i egentlig mening. Det skulle mot denna allmänna bakgrund kunna hävdas att det

vägledande för frågan om en viss verksamhet har ett kooperativt ändamål i den mening som avses i 2 § MBL bör vara om verksamheten drivs i enlighet med de nämnda kooperativa grundsatserna.

Viss ledning för frågan vad som skall hänföras till verksamhet med kooperativt ändamål skulle kunna hämtas från p. 12 av anvisningarna till 29 § kommunalskattelagen. Beskattningen av kooperativa företag skiljer sig från beskattningen av exempelvis aktiebolag, därigenom att viss avdragsrätt har tillerkänts kooperativa företag. För att en förening vid beskattning skall anses som kooperativ fordras emellertid, att den är öppen och tillämpar lika rösträtt i sina angelägenheter. I anvisningarna utvecklas närmare innebörden av dessa krav på öppenhet och lika rösträtt.

De kooperativa grundsatserna, främst det öppna medlemskapet och den lika rösträtten, bör enligt vad som har hävdats i debatten kunna läggas till grund för tolkningen av uttrycket kooperativt ändamål i 2 § MBL. Detta vinner visst stöd i ett uttalande av departementschefen i förarbetena till MBL (prop. 1975/76:105 bil. 1 s. 196) enligt vilket en begränsning av arbetstagarnas inflytande bör göras i en ekonomisk förening, eftersom den måste drivas efter kooperativa grundsatser.

Förarbetena synes alltså bygga på att verksamheten skall bedrivas i form av en ekonomisk förening för att den skall betraktas som kooperativ i den mening som avses i 2 § MBL. Men uppfyllandet av detta villkor är inte tillräckligt, eftersom 1951 års föreningslag inte fullständigt reglerar samtliga kooperativa principer (se SOU 1979:62 s. 81 ff). Det är f.ö. också omdebatterat huruvida kravet på företagsformen bör vara undantagslöst eller om t.ex. även dotterföretag inom en koncern kan innefattas även om de är organiserade som bolag. Med 1951 års föreningslag infördes ett absolut krav på att nybildade föreningar skall vara kooperativa för att vinna registrering som ekonomiska föreningar. Genom registreringen blir föreningen en självständig juridisk person och medlemmarna undgår personligt ansvar för föreningens förbindelser.

Vidare utmärks den kooperativa föreningen av att den tillämpar öppet medlemskap. Öppenhetsprincipen återfinns i 11 § föreningslagen. Den betyder att ingen får vägras inträde som medlem, såvida inte föreningens syfte eller verksamhet lägger hinder i vägen.

Ett ytterligare krav som ingår i de kooperativa grundsatserna är som nyss nämndes principen om ett demokratiskt styrelseskick (en medlem - en röst). Principen regleras i 56 § föreningslagen. Den kan dock frångås genom att föreningen i stadgarna tillåter rösträtt efter andelar. I 1976 års förslag till ny föreningslag (Ds Ju 1976:11) fanns som en nyhet en strikt och tvingande princip: en medlem – en röst.

Skälet till att man i 1976 års förslag ville skriva in denna princip i föreningslagen var att man ytterligare ville befästa principen att ekonomiska föreningar endast är företag som drivs efter kooperativa grunder.

1976 års förslag till ny föreningslag har kritiserats av företrädarna för kooperationen. En ny kooperativ föreningslag bör enligt deras mening grundas på en systematisk genomgång av den kooperativa företagsformens särart och en avvägning och anpassning av denna särart till övergripande samhälleliga värderingar och intressen. Kooperationsutredningen har tagit

fasta på denna kritik och funnit att föreningslagstiftningen bör göras till föremål för en ny översyn. Utredningen har sedermera också fått tilläggsdirektiv för att arbeta fram förslag till en ny föreningslag, samt göra det ytterligare utrednings- och analysarbete som fordras (se SOU 1981:60 bil. 1). Syftet är framför allt att åstadkomma en tidsenlig lagstiftning om kooperativa föreningar. Det fortsatta utredningsarbetet kan väntas ge ett bidrag till underlaget för avgränsningen av det kooperativa undantaget i 2 § MBL.

Enligt förarbetena till MBL är de frågor som undantas från lagen i verksamheter som i och för sig omfattas av 2 § MBL begränsade. Det är endast beslut som rör själva syftet med verksamheten som omfattas, eller med lagens ord "verksamhetens mål och inriktning". Detta uttryck är i sig självt tämligen vagt. Något direkt tillämpligt avgörande i rättspraxis finns inte.

Lagstiftaren synes ha utgått från att arbetsgivarna på områden som avses med 2 § är bundna av vissa beslut som inte i strikt mening kan hänföras till förhållandet arbetsgivare–arbetstagare. Dessa beslut är nödvändiga för att fullfölja verksamhetens mål, t.ex. sådant detta har fastställts av medlemmarna i demokratiskt valda organ och getts uttryck i stadgarna.

Den del av verksamheten som undantas har sammanfattats i uttrycket verksamhetens mål och inriktning. För kooperationens del har undantaget motiverats med att det redan finns ett demokratiskt inflytande över verksamheten, som tar sig uttryck i att riktlinjerna fastställs av de organ som väljs av medlemmarna, och att arbetstagarinflytandet sådant det kommer till uttryck i MBL bör stå tillbaka för detta medlemsinflytande.

Arbetsdomstolen har i den tidigare nämnda domen AD 1981 nr 22 från ett annat område gjort vissa uttalanden om hur man skall gå tillväga för att urskilja verksamhetens mål och inriktning. Enligt domstolen har lagstiftaren anvisat ett mönster för prövningen av vilket beslutsområde som åsyftats med uttrycket. Mönstret kan sägas innebära att beslut kan hänföras till verksamhetens mål och inriktning antingen såsom beslut om fastställande av riktlinjer för verksamheten eller såsom beslut som avser genomförandet av sådana riktlinjer. I fråga om sistnämnda slag av beslut anges i förarbetena att vad som undantas är beslut "som kan sägas vara omedelbart beroende av den fastställda målsättningen". Det betonas vidare att en gränsdragning måste göras från fall till fall. Några direkt vägledande synpunkter därutöver på frågan i vad mån ett genomförandebeslut är hänförligt till det undantagna beslutsområdet har inte lämnats. Enligt domstolens mening är dock det allmänna intrycket att lagstiftaren har anlagt ett restriktivt synsätt men också velat lämna en betydande frihet åt rättstillämpningen, när det gäller att med beaktande av lagstiftningens allmänna syften dra gränsen i det enskilda fallet kring det undantagna beslutsområdet.

Av det anförda kan man dra bl.a. den slutsatsen att undantaget i 2 § MBL omfattar hela beslutsprocessen från det grundläggande målsättningsbeslutet till de olika delbeslut som fordras för att den fastlagda målsättningen skall kunna genomföras. Ett målsättningsbeslut som fattas av en överordnad enhet i en organisation skall alltså ogravera kunna föras ut till verkställighet genom hela organisationen. Därvid är dock att märka att fastän det grundläggande målsättningsbeslutet och dess genomförande är undantaget från arbetstagarinflytande, så saknar inte de berörda fackliga organisatio-

nerna rätt till inflytande över hur beslutet påverkar deras medlemmars anställnings- och arbetsförhållanden. I fråga om de grundläggande målsättningsbeslutens följder för de anställda kan MBL:s bestämmelser tillämpas fullt ut (jfr parallellen till AD 1980 nr 150).

5.2 Förhållandet till vissa andra lagar

5.2.1 Inledning

Det är tydligt att en ny lagstiftning med MBL:s inriktning måste föranleda åtskilliga frågor kring inpassningen av de nya reglerna i rättssystemet i övrigt. Redan den äldre arbetsfredslagstiftningen, på vilken MBL i väsentliga delar bygger, hade många kontaktpunkter med andra lagar och andra rättsregler i övrigt. Det mest närliggande exemplet är kanske att kollektivavtalet som rättslig företeelse följde inte bara de särskilda reglerna därom i kollektivavtalslagen utan i vissa hänseenden även allmänna avtalsrättsliga regler, inskrivna i 1915 års avtalslag och utvecklade i rättspraxis. I den utsträckning som MBL har övertagit grundläggande regler från den äldre arbetsrättsliga lagstiftningen kvarstår kontaktytorna mellan de arbetsrättsliga reglerna och rättssystemet i övrigt.

De nytillkomna reglerna i MBL om ett vidgat arbetstagarinflytande har emellertid gett upphov även till nya problem rörande förhållandet till andra rättsregler inom och utom det arbetsrättsliga fältet. Vid utarbetandet av den nya lagen behandlades med ett par undantag dessa nya problem ganska översiktligt i förarbetena (se främst prop. 1975/76:105 bil. 1 s. 330 ff). Några problem av stor betydelse tilldrog sig dock uppmärksamheten och ägnades en ingående behandling. Ett av dem var naturligt nog anpassningen till det offentligrättsliga regelsystemet inom de statliga och kommunala delarna av arbetsmarknaden (prop. 1975/76:105 bil. 2). Ett annat var en från flera synpunkter motsvarande problematik med tillämplighet på den privata arbetsmarknaden, nämligen förhållandet mellan MBL:s inflytanderegler och "sådan lag som reglerar de rättsliga former i vilka arbetsgivarens verksamhet bedrivs" (prop. 1975/76:105 bil. 1 s. 331) eller med andra ord aktiebolagslagen och annan associationsrättslig lagstiftning. Ett tredje ämne som åtminstone i delar rör förhållandet till annan lag eller andra rättsregler i övrigt har redan behandlats i avsnitt 5.1.

Förhållandet mellan MBL:s regler och andra rättsregler kan te sig olika alltefter vilka regler det är fråga om.

En typ av problem kan uppkomma när det utanför MBL finns regler av samma eller liknande innebörd och med samma eller liknande uppgifter som MBL:s regler har. Ett exempel är den anpassning av lagreglerna om fackligt inflytande i anställningsskyddsfrågor till MBL:s regler om förhandlingsrätt och rätt till information som har gjorts i 28–32 §§ i den nya anställningsskyddslagen (1982:80) och de självständiga regler i detta ämne som fortfarande finns kvar i anställningsskyddslagen. Åtskilliga frågor kan uppkomma kring förhållandet mellan reglerna i anställningsskyddslagen och MBL:s liknande regler, låt vara att de viktigaste numera torde ha blivit behandlade i förarbetena till anställningsskyddslagen (prop. 1981/82:71).

Det är frågor av den arten som åsyftas i 3 § MBL, som brukar sägas uttrycka grundsatsen att speciallag (dvs. föreskrifter med direkt sikte på vissa fall) gäller framför eller i stället för allmän lag (dvs. föreskrifter med mer allmän tillämplighet på ett större antal fall). Enligt förarbetena till 3 § MBL (prop. 1975/76:105 bil. 1 s. 330) skulle t.ex. reglerna om överläggning i den då gällade anställningsskyddslagen, förtroendemannalagen (FML) och lagen (1974:981) om arbetstagares rätt till ledighet för utbildning (studieledighetslagen) enligt denna grundsats gälla i stället för MBL:s allmänna regler om förhandlingsrätt. Den närmare innebörden av grundsatsen kan emllertid vara nog så svår att fastställa. Redan att avgöra vad som på ett visst område är speciallag och vad som är allmän lag kan bereda svårigheter. Även andra arbetsrättsliga lagar innehåller regler av samma innehåll som 3 § MBL (t.ex. 2 § anställningsskyddslagen och 2 § FML). Reglerna i 54–61 §§ MBL om skadestånd i vissa fall skall t.ex. enligt förarbetena betraktas som speciallag i jämförelse med de allmänna reglerna i skadeståndslagen (1972:207).

En i viss mån annan typ av problem uppkommer vid anpassningen av MBL:s regler om arbetstagarinflytande till annan lagstiftning och andra rättsregler i övrigt, som bestämmer företagens och myndigheternas verksamhet ur andra synvinklar än förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare. Härom uttalas i förarbetena till MBL (prop. 1975/76:105 bil. 1 s. 331; jfr behandlingen i bil. 2 av frågor kring anpassningen till det offentligrättsliga regelsystemet) som en allmän grundsats, att arbetstagarnas medbestämmanderätt utövas inom ramen av sådan annan lagstiftning. Arbetstagarnas rätt till förhandling och överenskommelser om medbestämmanderätt rubbar inte förpliktelser som åvilar företagen t.ex. enligt byggnadslagstiftningen, miljöskyddslagstiftningen, konkurrensbegränsningslagstiftningen och annan näringsrättslig lagstiftning, skattelagstiftningen etc. Träffas kollektivavtal om bestämmanderätt för arbetstagarsidan i frågor om vilka arbetsgivaren tidigare har varit den som har beslutat, sägs det vidare i förarbetena, är det parternas sak att välja sådana former för medbestämmandet att arbetsgivaren fortfarande kan bära det ansvar av denna art som åvilar honom enligt lag eller offentlig myndighets beslut.

Även denna allmänna grundsats föranleder emellertid en del svårigheter när den skall omsättas i praktiken. Här rör det sig ofta mer om en anpassning och en samordning av olika regelsystem än om att vissa regler skall anses obetingat gälla framför andra. Vissa frågor kring anpassningen besvaras kanske naturligast i rättstillämpningen. I andra fall har man skäl att ta upp dem i samband med lagstiftningsarbete.

Ett exempel på sådana mer allmänna samordningsproblem som nu har nämnts är tillämpningen av MBL:s förhandlingsrättsregler när ett företag har gått i konkurs. Under lagstiftningsarbetet på det konkursrättsliga området har övervägts särskilda lagregler om samråd med och information till arbetstagarna vid konkurs (SOU 1977:29 Konkursförvaltning s. 105 ff). Man har emellertid avstått därifrån (prop. 1978/79:105 s. 169 ff). I stället har det fått ankomma på rättstillämpningen att utforma ett mönster för tillämpningen av MBL:s inflytanderegler vid konkurs och så har också börjat ske genom ett par domar från arbetsdomstolen (AD 1980 nr 106 och 110).

Principen att arbetstagarnas medbestämmanderätt skall utövas inom ramen av sådan annan lagstiftning som reglerar företagens och myndighe-

ternas verksamhet ur andra synvinklar än förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare reser med nödvändighet frågan hur ett vidgat arbetstagarinflytande tänkes förhålla sig till redan befintliga eller nya regler om det rättsliga ansvaret för beslut som fattas och åtgärder som vidtas. Från juridisk synpunkt är detta ett av de mest grundläggande problemen vid utvecklandet i lag eller i kollektivavtal av nya regler om medbestämmanderätt för arbetstagarna. I de nyss återgivna uttalandena i förarbetena till MBL förklaras att sådant rättsligt ansvar som vilar på arbetsgivaren måste bilda en ram för arbetstagarnas medbestämmanderätt. Detta får dock inte tolkas så att denna ram skulle vara en gång för alla given. Vad som är givet är inte mer än att en vidgning av arbetstagarinflytandet inte kan ske utan att man samtidigt löser ansvarsproblemen. Våra direktiv anknyter också till detta när det där talas om behovet att beakta verkningarna av annan lagstiftning i samband med att arbetstagarinflytandet utvecklas.

Under senare år har på flera områden frågor kring förhållandet mellan arbetstagarnas medbestämmanderätt och systemet av rättsliga ansvars- och sanktionsregler varit föremål för utredning och övervägande. Vid tillkomsten av den nya arbetsmiljölagen (1977:1160) behandlades sådana frågor ganska ingående, låt vara utan att man företog några ändringar av principiell betydelse i jämförelse med vad som gällde tidigare (prop. 1976/77:149 s. 367 ff, SoU 1977/78:1 s. 73 ff). I den nya arbetstidslagen (1982:673) har vidare en bättre samordning med MBL eftersträvats genom att de lokala parterna direkt i lagen medgivits rätt att träffa kollektivavtal om kortvariga avvikelser från vissa bestämmelser i lagen. Syftet med den nya ordningen är att i större utsträckning överföra arbetstidsärenden från central myndighetsprövning till lokal handläggning. Det finns också beröringspunkter med medbestämmanderätten i det mer allmänna utrednings- och översynsarbetet på den s.k. specialstraffrättens område (se bl.a. Ds Ju 1975:23 Vissa specialstraffrättsliga problem, Ds Ju 1978:5 Företagsböter och Ds Ju 1979:10 Företagsböter, förslag till lagtexter och prop. 1981/82:142 med förslag till vidgade sanktioner mot brottsliga företagare).

I debatten kring förhållandet mellan MBL och den associationsrättsliga lagstiftningen, främst aktiebolagslagen, har likaledes sambandet mellan bestämmanderätt och rättsligt ansvar spelat en framträdande roll. Som nämns i våra direktiv har just förhållandet till den associationsrättsliga lagstiftningen omedelbart efter MBL:s tillkomst ånyo utretts och därefter blivit föremål för lagstiftning, i form av vissa ändringar i MBL (prop. 1976/77:137, AU 32). I det sammanhanget togs för övrigt också upp ett par av de hithörande problemen för den offentliga sektorns del (a.prop. s. 19 ff, 23 ff, 101 f, 110).

Vi skall i det följande (under 5.2.3) i detta avsnitt något närmare gå in på de här senast berörda frågorna om förhållandet mellan MBL och den associationsrättliga lagstiftningen och om sambandet mellan rättsligt ansvar och bestämmanderätt. Syftet är inte att här redovisa något nytt självständigt utredningsarbete eller föreslå några nya lösningar. Redan sambandet med de mer övergripande frågorna om det associationsrättsliga regelsystemets utformning i stort gör att den debatten måste skjutas på framtiden. Vår avsikt är enbart att med utgångspunkt i vad vi har erfarit under vårt arbete redovisa hur arbetsmarknadsparterna ser på det läge som har inträtt genom 1977 års

ändringar i MBL och hur enligt vår mening de här avsedda frågorna bör beaktas fortsättningsvis. Vi vill då förutskicka att vi inte i detta sammanhang går in på problem som rör den offentliga sektorn av arbetsmarknaden (jfr kap. 7).

Vi skall i detta sammanhang också ägna några ytterligare ord åt ett annat ämne som ligger inom ramen för förhållandet mellan medbestämmanderättsreglerna och andra rättsregler, nämligen förhållandet mellan MBL och arbetsmiljölagen. Däremot lämnar vi nu därhän en fråga som vi ägnat uppmärksamhet åt i ett tidigare skede av vårt arbete, nämligen förhållandet mellan MBL:s förhandlingsrättsregler och de särskilda reglerna i anställningsskyddslagen om fackligt inflytande inför beslut om bl.a. uppsägning och avskedande av arbetstagare. Denna fråga har fått sin behandling genom de nya reglerna i 29–32 §§ i 1982 års anställningsskyddslag (prop. 1981/82:71 s. 85 ff, 140 ff).

5.2.2 MBL och arbetsmiljölagen

Lagstiftningen på arbetsmiljöområdet har sedan länge innehållit regler om samverkan mellan arbetsgivare och arbetstagare i arbetarskyddsfrågor. Utvecklingen av formerna för detta samarbete har skett genom ett samspel mellan avtal på arbetsmarknaden och regler i lag. Ett väsentligt steg togs år 1973 genom beslut om en reformering av de hithörande reglerna i den då gällande arbetarskyddslagen (1949:1). Man byggde vidare på den hävdvunna principen om partssamverkan som en grundval för strävandena på arbetsmiljöområdet, samtidigt som man ville vidga och stärka arbetstagarinflytandet på detta område. Den lokala skyddsverksamhetens organisation och uppgifter gavs fastare former än tidigare. Skyddsombudens och skyddskommittéernas ställning och befogenheter preciserades och utvecklades. Nya regler infördes om regionala skyddsombud i syfte att förbättra bevakningen vid mindre arbetsställen.

I 6 kap. arbetsmiljölagen (1977:1160) återfinns i huvudsak de regler om samverkan mellan arbetsgivare och arbetstagare som infördes genom 1973 års reform. Det finns där regler om utseende av skyddsombud och skyddskommittéer, om skyddsombudens och skyddskommittéernas uppgifter och befogenheter, om rätt till ledighet för ombud och kommittéledamöter i den utsträckning det behövs för fullgörande av uppdraget, om förbud att hindra ombud och kommittéledamöter att fullgöra sina uppdrag m.m. Den nya lagen har emellertid också genom sin allmänna vidgning av syften och målsättningar inneburit att även samverkansorganens uppgifter har vidgats. Det har dessutom gjorts en del tillägg till de äldre reglerna, bl.a. reglerna om skyddsombuds och skyddskommittéers deltagande vid planering av nya eller ändrade lokaler, anordningar, arbetsprocesser och arbetsmetoder liksom vid planering av användning av ämnen som kan föranleda ohälsa eller olycksfall, om skyddsombuds rätt till information om förändringar av betydelse för skyddsförhållandena inom ombudets område m.m. (6 kap. 4 och 9 §§ arbetsmiljölagen).

Vid tillkomsten av arbetsmiljölagen betonades att reformarbetet skulle ses i sitt sammanhang med annat reformarbete på arbetslivets område. Frågorna kring arbetsmiljön har med nu rådande synsätt många infallsvinklar. Det

finns därmed också många kontaktpunkter med andra områden, t.ex. anställningstryggheten, sysselsättningsmöjligheterna, demokratiseringen av arbetslivet. I förarbetena (prop. 1976/77:149 s. 187 ff) betonades inte minst sambandet med 1976 års arbetsrättsreform. MBL får genom sina syften och sitt innehåll en stark anknytning till annan lagstiftning om arbetsmiljön, ett av dess viktigaste ämnesområden är just arbetsmiljön. På olika håll i förarbetena återvänder man vid behandlingen av särskilda problemområden, t.ex. vid diskussionen om psykosociala problem i arbetslivet och utvecklingen av datateknologi m.m., till de möjligheter att nå fram till förbättringar och nya lösningar som MBL kan skapa (prop. 1976/77:149 s. 226, 228).

Lagstiftaren har vid utarbetandet av arbetsmiljölagen inte träffat något val mellan behandling av arbetsmiljöfrågor i de former som förutses i 6 kap. arbetsmiljölagen (i första hand i skyddskommittén) och behandling av sådana frågor enligt reglerna om förhandling och om rätt till information i MBL. Regeln i 3 § MBL har inte åberopats i förarbetena till arbetsmiljölagen. Ett av skälen synes vara att man har sett en motsättning mellan den samverkansprincip som av hävd har präglat lagstiftningen på arbetsmiljöområdet (jfr numera 3 kap. 1 § arbetsmiljölagen som ställer upp som en grundsats att arbetsgivare och arbetstagare skall samverka för att åstadkomma en god arbetsmiljö) och de principer på vilka MBL:s regler om ett vidgat arbetstagarinflytande vilar (jfr SoU 1977/78:1 s. 18 f, 52 f). Man har å ena sidan inte velat gå ifrån uppfattningen att samverkan i fasta former mellan arbetsgivare och arbetstagare är en förutsättning för ett framgångsrikt arbete när det gäller att skapa en god arbetsmiljö. Å andra sidan har man inte kunnat bortse ifrån att arbetsmiljöfrågorna har uppfattats som ett av de viktigare områdena för arbetstagarnas anspråk på ett verksamt inflytande i de fackliga former som MBL tillhandahåller. Samverkansreglerna i arbetsmiljölagen är inte utformade så att de kan fullt ut tillgodose dessa anspråk och därigenom vara ett alternativ till MBL:s regler. Härtill kommer att arbetsmiljöaspekterna ofta inte är de enda från arbetstagarsynpunkt betydelsefulla aspekterna när arbetsgivaren planerar t. ex. en ny- eller ombyggnad, en större maskininvestering eller någon annan viktigare förändring på arbetsplatsen. Inte minst mot den bakgrunden ställer det sig svårt att på förhand dra en gräns mellan de båda lagarnas skilda förfaranderegler.

Det samordningsproblem som tydligen uppkommer har i stället föranlett förarbetsuttalanden som närmast är avfattade som en rekommendation i syfte att få till stånd en praktisk ordning ute på arbetsplatserna (prop. 1976/77:149 s. 331; jfr SOU 1976:1 Arbetsmiljölag s. 245 ff). Departementschefen anförde:

> Medbestämmandelagen får till följd att arbetsmiljöfrågor kan bli föremål för förhandlingar på arbetsplatsen i olika former. Förutom i skyddskommittén kan arbetsmiljöfrågorna komma att tas upp mellan arbetsgivaren och lokal avtalsbunden organisation samt i särskilda partssammansatta organ. Den erfarehet och det kunnande som har samlats hos skyddskommittéerna bör enligt min uppfattning tas till vara också i den nu beskrivna situationen. Detta bör kunna åstadkommas genom att arbetsmiljöfrågor liksom hittills i första hand behandlas inom skyddskommitté där sådan finns. Endast i de fall då enighet inte kan uppnås i kommittén bör, som

utredningen har framhållit, frågorna kunna bli föremål för förhandling i annan ordning. Jag vill understryka intresset av att undvika en byråkratisk och orationell hantering av dessa frågor. Jag utgår från att i skyddskommittéerna kommer att ingå ledamöter med sådana befogenheter inom den lokala förhandlingsorganisationen att olägenheter av nämnda slag inte uppkommer.

Arbetsdomstolen har i ett fall haft anledning att beröra betydelsen för arbetsgivarens förhandlingsskyldighet enligt 11 § MBL av att en investeringsfråga hade behandlats i skyddskommittén (AD 1980 nr 63). Arbetsgivaren hade utan att först förhandla genomfört vissa maskininvesteringar som medförde bl.a. att vissa arbetsmoment automatiserades och att en del lyftmoment försvann. Domstolen fann att arbetsgivaren hade bort ta initiativ till förhandling, eftersom det rörde sig om en viktigare förändring av de berörda arbetstagarnas arbetsförhållanden (11 § MBL). Arbetsgivaren hade inför domstolen invänt bl.a. att ärendet hade i detalj diskuterats vid två sammanträden med skyddskommittén. På den punkten uttalade domstolen följande:

Domstolen vill tillägga följande. Automatiseringen av och uppackningen av tomflaskor var av avsevärd betydelse från skyddssynpunkt. I målet är också upplyst att frågan behandlades i enlighet med gällande bestämmelser på arbetsmiljöområdet. Det förhållandet att på detta sätt en fråga, som vid ett övervägande av samtliga omständigheter i det enskilda fallet konstaterades falla inom tillämpningsområdet för 11 § medbestämmandelagen, också har – eller kanske väsentligen har – sådan betydelse från arbetsmiljösynpunkt att frågan skall behandlas inom ramen för skyddsverksamheten utesluter inte att arbetsgivaren också har att ta initiativ till förhandling enligt medbestämmandelagen. En annan sak är att de rena skyddsaspekterna på frågan rimligen bör behandlas främst inom skyddsverksamheten och att denna behandling bör vara ägnad att påverka medbestämmandeförhandlingens förlopp (jfr i detta sammanhang prop. 1976/77:149 s. 331). Ingenting hindrar för övrigt arbetsgivaren och den lokala arbetstagarorganisationen från att, om förhållandena i det enskilda fallet motiverar det, komma överens om att förhandling enligt medbestämmandelagen kan undvaras vid sidan av frågans behandling exempelvis i skyddskommitté.

Domstolens båda arbetsgivarledamöter var skiljaktiga. De fann att investeringens betydelse för de anställda syntes helt falla inom arbetsmiljöområdet. De menade sig finna stöd bl.a. i det nyss återgivna avsnittet i arbetsmiljölagens förarbeten för att så renodlade skyddsfrågor som det var fråga om i detta fall inte skall handläggas även enligt MBL. De ansåg att i varje fall en praktisk bedömning gav vid handen att förändringen inte hade haft så avsevärd betydelse för de anställda, att det hade funnits skäl för arbetsgivaren att utöver handläggningen i skyddskommittén och den allmänna informationen ta initiativ till primär förhandling. Med hänsyn härtill ville de avslå arbetstagarpartens talan om skadestånd för underlåtenhet att förhandla enligt MBL.

Mot den här redovisade bakgrunden kan rättsläget i fråga om förhållandet mellan 6 kap. arbetsmiljölagen och MBL:s inflytanderegler sägas vara följande. En viss reservation bör då göras för att domstolen i AD 1980 nr 63 inte uttryckligen uttalade sig om det fallet att en viss fråga är att betrakta uteslutande som en skyddsfråga. Arbetsgivaren är i princip skyldig att iaktta

båda lagarnas regler. Det är de berörda parternas sak att där så befinns lämpligt samordna förfarandena, vare sig det sker i ett kollektivavtal med tillämplighet på flera fall eller man väljer den av arbetsdomstolen antydda utvägen att den lokala arbetstagarorganisationen avstår från förhandling i det enskilda fallet. Med hänsyn till den tvingande naturen hos reglerna i 6 kap. arbetsmiljölagen torde en lösning i kollektivavtal få ske genom att man i vissa fall ger avkall på förhandlingskravet. Sker inte någon uttrycklig samordning, kan den omständigheten att en fråga har behandlats i skyddskommittén vara ägnad att påverka medbestämmandeförhandlingens förlopp. På vad sätt och i vilken utsträckning en sådan påverkan kan komma i fråga beror av förhållandena i det enskilda fallet, bl.a. av i vad mån de förhandlingsberättigade arbetstagarorganisationerna är företrädda i skyddskommittén.

Det bör för fullständighetens skull inskjutas att det kan finnas beröringspunkter även av annan natur mellan regelsystem i arbetsmiljölagen och MBL. Ett exempel kan vara att MBL:s förarbeten kan tjäna till ledning vid tolkningen även av reglerna i 6 kap. arbetsmiljölagen om rättigheter och befogenheter (jfr AD 1980 nr 4 där en sådan sammankoppling gjordes i fråga om rätten till viss information).

Det finns flera exempel på att man i kollektivavtal på arbetsmarknaden har sökt uppnå en samordning och en förenkling av förfarandet vid behandlingen av arbetsmiljöfrågor. I det statliga allmänna arbetsmiljöavtalet (AMLA) från november 1978 har parterna i 15 § sagt sig vara "överens om att frågor som faller inom skyddskommitténs kompetensområde och som behandlats i denna inte i förekommande fall därutöver behöver på arbetsgivarens initiativ göras till föremål för förhandling eller information enligt lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet (MBL) eller medbestämmandeavtalet 1978-03-02 för det statliga arbetstagarområdet (MBA-S)." Lokalt kollektivavtal får slutas om tillämpning av eller avvikelse från denna avtalsbestämmelse. I protokollsanteckningar förklaras, att det inte är avsett att arbetsgivaren skall kunna undandra sig att iaktta MBL eller MBA-S genom att i skyddskommittén behandla frågor som ligger utanför dess kompetensområde och att vad som avtalats inte hindrar en arbetstagarorganisation att påkalla förhandling med stöd av 12 § MBL även i frågor som har behandlats i skyddskommittén. En motsvarande reglering återfinns i det kommunala arbetsmiljöavtalet (Miljö 81). Däremot finns det inte några samordningsregler i det före MBL:s tillkomst träffade arbetsmiljöavtalet på SAF-LO/PTK-området eller på de övriga större avtalsområdena inom den privata arbetsmarknadssektorn.

Att uttryckliga samordningsbestämmelser saknas i ett kollektivavtal om arbetsmiljön betyder emellertid inte med nödvändighet att över huvud ingen samordning har skett. Det blir här på vanligt sätt fråga om tolkning av kollektivavtalet. Har t.ex. en skyddskommitté i kollektivavtal utrustats med rätt att besluta i vissa frågor, kan den rimliga tolkningen vara att den eller de arbetstagarorganisationer som är bundna av kollektivavtalet inte har anspråk på att dessutom få förhandla i samma frågor.

Situationen är alltså inom stora delar av arbetsmarknaden f.n. den att många frågor inom arbetsmiljöområdet behandlas enligt ett ganska komplicerat nätverk av regler med delvis samma eller liknande, delvis olika

inriktning. Förhållandet mellan reglerna är inte alltid klart och praxis varierar sannolikt avsevärt. En större fråga hos en arbetsgivare, t.ex. om nybyggnad av en anläggning (jfr AD 1980 nr 4), kan vara underkastad reglerna om rätt till information och förhandlingsrätt i MBL samtidigt som skyddskommitté eller skyddsombud skall delta i planeringen enligt reglerna i 6 kap. arbetsmiljölagen. Vid sidan härav kan arbetstagarna vara tillförsäkrade ett inflytande över besluten genom sin representation i företagets styrelse, särskilda arbets- eller projektgrupper med arbetstagarrepresentation kan ha inrättats, arbetsgivaren kan ha gjort åtaganden av betydelse för frågornas handläggning i kollektivavtal om arbetsmiljön eller i annat kollektivavtal.

Det ligger i båda parters intresse att i samförstånd motverka de olägenheter som följer av att man samtidigt har att iaktta mer än ett regelsystem. Utvägar att åstadkomma detta har anvisats både i förarbetena och i domen AD 1980 nr 63. I många fall löser man helt säkert också problemen på ett tillfredsställande sätt. Särskilt från arbetsgivarhåll har man emellertid klagat över att det alltför ofta uppstår svårigheter att i praktiken nå den enighet som behövs för att man skall kunna i enlighet med föredragande departementschefens anvisning i förarbetena "undvika en byråkratisk och orationell hantering" av frågorna. Mot den bakgrunden har också satts i fråga om man inte borde söka sig fram till en mer konkret lösning lagstiftningsvägen.

Vi har övervägt denna möjlighet men stannat för att inte föreslå några ändrade lagregler. Att det i åtskilliga fall skulle vara ändamålsenligt med regler om samordning av förfarandena enligt arbetsmiljölagen och MBL är väl obestridligt, låt vara att problemet skiljer sig från problemen kring samordningen av anställningsskyddslagen och MBL bl.a. på det sättet att det här inte finns några särskilt angivna varsel- eller uppsägningstider eller liknande som kan påverkas av en bristande samordning. Den lösning som har ansetts vara den naturliga på anställningsskyddsområdet, nämligen att man väljer enbart MBL:s regelsystem för behandling av alla frågor i samband t.ex. med en driftsinskränkning, erbjuder sig emellertid inte på arbetsmiljöområdet, eftersom det inte gärna kan komma i fråga att göra ingrepp i arbetsmiljölagens hithörande regler.

Den återstående möjligheten skulle vara att på något sätt dispensera från eller jämka arbetsgivarens förhandlingsskyldighet enligt MBL när en fråga har behandlats i skyddskommittén (jfr vad som har sagts i det föregående om 15 § i det statliga arbetsmiljöavtalet, AMLA). Att samverkansreglerna i arbetsmiljölagen och förhandlingsrättsreglerna i MBL med viss rätt kan sägas ha olika principiell inriktning och föra med sig olika arbetssätt skulle väl i och för sig inte vara något allvarligt hinder mot en sådan lösning. Ett svårare problem är att det i många fall, kanske de flesta, inte går att dra någon gräns mellan arbetsmiljöaspekterna och andra för arbetstagarna betydelsefulla aspekter på beslut som arbetsgivaren vill fatta. Den behandling av en fråga som sker inom en skyddskommitté är med andra ord från facklig synpunkt ofta inte uttömmande. Vissa frågor som i och för sig tillhör arbetsmiljöområdet kan för övrigt, som också antyddes i arbetsmiljölagens förarbeten, vara av den naturen att de bäst behandlas i de former som MBL anvisar. Härtill kommer att det visserligen är från samordningssynpunkt önskvärt men

kanske inte alltid praktiskt ändamålsenligt eller möjligt att tillse, att ledamöterna i skyddskommittén har sådana befogenheter inom de lokala fackliga organisationerna att behandlingen i skyddskommittén kan vara ett likvärdigt alternativ till fackliga förhandlingar.

Utan att på något sätt vika från uppfattningen att en dubblering av en frågas behandling i olika förfaranden givetvis skall undvikas, har vi av dessa skäl funnit att man t.v. inte bör försöka sig på en lösning lagstiftningsvägen. Det är bättre att såsom skedde vid arbetsmiljölagens tillkomst lita till lösningar mellan parterna i det enskilda fallet eller där så kan ske i kollektivavtal på lämplig nivå. Till vårt ställningstagande har bidragit de överväganden i fråga om utvecklingen på medbestämmandeavtalsområdet som vi har berört i annat sammanhang (jfr avsnitt 3.3.3).

En annan fråga med en viss anknytning till det nu behandlade ämnesområdet är hur de anställda skall kunna beredas inflytande över utformningen av arbetsmiljön vid uppförande av större industri- och hantverkshus eller centrumanläggningar. Det har visat sig vara svårt för de anställda hos de blivande brukarna av arbetslokaler av skilda slag att påverka utformningen av arbetsmiljön i varuhus, butiker, postlokaler, restauranger, hantverkslokaler och andra liknande arbetsplatser i sådana komplex. Vid centrumetableringar har de anställda och arbetsgivaren/hyresgästen ofta ett gemensamt intresse av att lokalerna får en från arbetsmiljösynpunkt ändamålsenlig utformning. De beslut som bestämmer utformningen av lokalerna fattas emellertid av byggherren/hyresvärden.

Lagstiftningen har bara i begränsad omfattning tillgodosett de blivande anställdas krav på inflytande gentemot byggherren. I byggnadsstadgan finns en bestämmelse om att skyddsombud skall granska ritningar innan byggnadslov lämnas. I praktiken är det emellertid ofta för sent att påverka utformningen av anläggningen, om man vill tillgodose brukarnas krav på en god arbetsmiljö. Möjligheterna att få egna förslag genomförda begränsas av att projekteringen ofta redan är i sitt slutskede när ett skyddsombud kan komma in i bilden. Vissa byggnadsarbeten kanske också har påbörjats och byggherren kan vara starkt bunden vid sina egna lösningar. Vidare är det en nackdel även i detta sammanhang att de anställda utövar sitt inflytande genom skilda kanaler enligt olika lagar, t.ex. genom sin fackliga organisation när MBL är tillämplig och genom skyddsombudet, när arbetsmiljölagen eller byggnadslagstiftningen är tillämplig.

I det tidiga skede när möjligheterna till påverkan och ändringar är som störst, dvs. när stadsplan skall antas och senare när byggnadslov söks, är det vanligtvis inte bestämt vem som skall utnyttja de färdiga lokalerna eller ens för vilket ändamål de skall användas. Redan på detta mycket tidiga stadium kan emellertid sådana låsningar ha skett att det senare visar sig vara omöjligt att tillgodose brukarnas krav på arbetsmiljön i lokalerna.

Det föreligger också ett samordningsproblem på den fackliga sidan, som består i att de anställda hos de blivande brukarna kan komma att tillhöra olika fackförbund. Detta kan få till följd att byggnadslov kan beviljas utan föregående ritningsgranskning av skyddsombud eller att granskningen påbörjas alltför sent eller blir ofullständig på annat sätt.

Dessa problem har studerats av en forskargrupp vid Handelshögskolan i Stockholm, som i augusti 1978 har publicerat rapporten Detaljhandelsan-

ställdas inflytande vid centrumetableringar: faktorer som underlättar respektive försvårar för de anställda att påverka arbetsmiljöns utformning. Forskarna har vidare studerat uppförandet av stadsdelscentret Rektangeln på Södermalm i Stockholm och arbetsmiljöerna där. En slutrapport kommer att publiceras senare. Där kommer vissa idéer att presenteras om hur de fackliga organisationernas inflytande skall kunna förbättras i samband med att de beslut fattas som formar de framtida arbetsmiljöerna.

Forskargruppen understryker vikten av att arbetsmiljöaspekterna kommer in på ett så tidigt stadium som möjligt, helst redan i samband med fastställandet av stadsplanen. De kommer också att föra fram en rad synpunkter och förslag som är avsedda att tillgodose sådana önskemål. Dessa tar emellertid sikte på förhållandena under det mycket tidiga skede av etableringsprocessen, då förslag till stadsplan ställs ut för granskning och prövas samt även senare då byggnadslov skall beviljas. På detta tidiga stadium kan MBL över huvud inte tillämpas, eftersom det ännu inte föreligger något arbetsgivar-arbetstagarförhållande. Vi har för vår del inte kunnat finna att det är en framkomlig väg att lösa det här beskrivna problemet genom ändring i MBL eller i övrigt genom arbetsrättslig lagstiftning. Vi har emellertid velat fästa uppmärksamheten vid problemet, eftersom vi finner det angeläget att de får en lösning i något annat lämpligt sammanhang. Sannolikt skulle en del kunna uppnås genom initiativ av de närmast berörda parterna på arbetsmarknaden.

5.2.3 MBL och den associationsrättsliga lagstiftningen

I den föregående framställningen har vi berört hur man vid tillkomsten av MBL behandlade frågan om förhållandet mellan den nya lagens regler om vidgat arbetstagarinflytande och sådan annan lag "som reglerar de rättsliga former i vilka arbetsgivarens verksamhet bedrivs" (jfr prop. 1975/76:105 bil. 1 s. 331).

De principiella utgångspunkterna för behandlingen av detta rättsliga problemområde var egentligen ganska oomstridda. I förslaget till MBL angav föredragande departementschefen som en allmän grundsats att sådan lag som reglerar de rättsliga former i vilka arbetsgivarens verksamhet bedrivs, dvs. främst den associationsrättsliga lagstiftningen, skulle bilda "en ram för utövandet av medbestämmanderätten". Detta sades sedan departementschefen hade förklarat, att en sådan ram utgjordes även av annan lagstiftning, som reglerar företagens verksamhet ur andra synvinklar än förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare, och därtill hade fogat att det var parternas sak att i medbestämmandeavtal välja sådana former för medbestämmandet att arbetsgivaren fortfarande kan bära det ansvar som åvilar honom enligt lag eller offentlig myndighets beslut. I den mån aktiebolagslagen eller annan associationsrättslig lag innehåller regler om av vem och i vilken ordning eller under vilka förutsättningar vissa beslut skall eller får fattas, och dessa regler är tvingande av hänsyn till utomståendes eller minoriteters intressen, rubbas enligt vad som uttalades i propositionstexten inte dessa regler av MBL eller av medbestämmandeavtal som träffas i enlighet med rekommendationen i 32 § MBL.

Om detta principiella synsätt rådde som nyss nämndes egentligen inte

några delade meningar, liksom inte heller om den allmänna iakttagelsen att ett överförande i rättslig mening från arbetsgivare till arbetstagare av rätt att besluta i vissa frågor eller på ett visst område oundvikligen för med sig att även det rättsliga ansvaret för besluten skall överföras, oförändrat eller utformat på annat sätt än tidigare. Vad den efterföljande debatten kom att gälla var verkningarna av principen och närmare bestämt vilket utrymme som med hänsyn till den associationsrättsliga lagstiftningen skulle komma att finnas för medbestämmandeavtal om beslutanderätt för arbetstagarna i företagsledningsfrågor.

Vi har redan tidigare (avsnitt 3.3.1) redogjort för hur detta frågekomplex utreddes ytterligare efter MBL:s tillkomst och hur utredningsarbetet utmynnade i vissa ändringar i lagen (prop. 1976/77:137, AU 32). Vi har också skisserat sambanden med andra och mer vidsträckta frågor inom det associationsrättsliga området. Här skall vi endast *sammanfatta läget efter de nyssnämnda ändringarna år 1977 i MBL och redovisa våra slutsatser.*

Genom 1977 års lagändringar tillfördes 32 § MBL ett andra stycke. Lydelsen av 32 § i dess helhet blev därmed följande.

32 § Mellan parter som träffar kollektivavtal om löner och allmänna anställningsvillkor bör, om arbetstagarparten begär det, även träffas kollektivavtal om medbestämmanderätt för arbetstagarna i frågor som avser ingående och upphörande av anställningsavtal, ledningen och fördelningen av arbetet och verksamhetens bedrivande i övrigt.

I kollektivavtal om medbestämmanderätt kan parterna, med beaktande av vad som föreskrives i 3 §, bestämma att beslut, som annars skulle fattas av arbetsgivaren, skall fattas av företrädare för arbetstagarna eller av särskilt inrättat partssammansatt organ.

Syftet med tillägget till 32 § angavs i förarbetena främst vara att markera, och därmed undanröja en osäkerhet som onödigtvis kunde bli ett hinder i avtalsförhandlingarna, att medbestämmandeavtal skulle kunna träffas även om rätt för företrädare för arbetstagarna eller för särskilt tillsatta partssammansatta organ att besluta i arbetsgivarens ställe (prop. 1976/77:137 s. 19, jfr s. 99 f, 108). Lagändringen fyllde i realiteten också uppgiften att vara en form för att dra en förnyad och fördjupad analys av medbestämmandeavtalens rättsliga konstruktion och av deras förhållande till bl.a. det associationsrättsliga regelsystemet under riksdagens prövning.

Resultaten av den analys som gjordes i motiven till lagändringen kan i största korthet sammanfattas på följande sätt.

Ett rättsligt grundproblem är i vad mån arbetstagarna kan genom medbestämmandeavtal tillerkännas rätt att i arbetsgivarens ställe fatta beslut som medför ett i lag föreskrivet ansvar för arbetsgivaren eller som binder arbetsgivaren vid ett avtal i förhållande till utomstående. Av skäl som utförligt utvecklades i motivtexten besvarades denna fråga på det sättet, att arbetsgivaren kan i medbestämmandeavtal förplikta sig att låta arbetstagarna (genom sina företrädare eller i ett partssammansatt organ) *fatta* sådana beslut men att besluten måste *verkställas* av arbetsgivaren själv. Att man fattar beslutet på arbetstagarsidan betyder då att man för arbetsgivaren anger vilket beslut som skall verkställas. Verkställandet kan bestå t.ex. i att arbetsgivaren i enlighet med vad arbetstagarsidan har angett träffar ett avtal

med en tredje man (om anställning, om upptagande av en kredit, om inköp av maskiner eller varor etc.). Åtskillnaden mellan fattande och verkställande av besluten har till syfte att göra det möjligt för arbetsgivaren att ta ställning till om det enskilda beslutet är förenligt med andra rättsliga förpliktelser som åvilar arbetsgivaren, enligt lag eller avtal, och om det ligger inom ramen för det träffade medbestämmandeavtalet. En rättsstridig vägran av arbetsgivaren att verkställa ett fattat beslut medför på samma sätt som i andra kollektivavtalsrättsliga sammanhang skadeståndsansvar för kollektivavtalsbrott.

Vid sidan av denna rättsliga grundkonstruktion kan man för särskilda fall tänka sig andra, t.ex. att låta arbetstagarna förfoga över en viss budget för vissa bestämda ändamål eller att arbetstagarsidan tillförsäkras rätt att anvisa vem som skall vara t.ex. personalchef hos företaget med de befogenheter som normalt tillkommer en sådan.

Den princip på vilken den nyss beskrivna grundkonstruktionen av medbestämmandeavtalen om beslutanderätt för arbetstagarna har byggts upp skall ses mot bakgrund bl.a. av allmänna fullmakts- och uppdragsrättsliga regler. Konstruktionen har tillämpats i senare arbetsrättsliga lagstiftningssammanhang, senast i förarbetena till lagen (1979:1118) om jämställdhet mellan kvinnor och män i arbetslivet (prop. 1978/79:175 s. 115). Det rättsliga ansvaret för att det i den lagen upptagna förbudet mot könsdiskriminering blir respekterat tänkes fortfara åvila arbetsgivaren, även när beslutanderätt överförs till arbetstagarna. Att detta har bedömts möjligt beror i det väsentliga på att man har tänkt sig att medbestämmandeavtalen skall inrymma en möjlighet för arbetsgivaren att följa de beslut som fattas och vägra att verkställa lagstridiga beslut.

Med den här redovisade konstruktionen av medbestämmandeavtalen blir det rättsliga huvudproblemet under vilka omständigheter en arbetsgivare kan vägra att verkställa ett av arbetstagarsidan fattat beslut (utnyttja sin "stoppningsmöjlighet", för att använda ett i detta sammanhang myntat uttryck) utan att bli skadeståndsskyldig för brott mot medbestämmandeavtalet. Att arbetsgivaren inte är skyldig att bryta mot tvingande lag (t.ex. jämställdhetslagens nyssnämnda diskrimineringsförbud) för att uppfylla ett medbestämmandeavtal är som redan har nämnts en oomtvistad princip. Men det kan råda olika meningar om vad denna princip mer konkret betyder och huruvida det finns några andra begränsningar i arbetsgivarens skyldighet enligt medbestämmandeavtalet att verkställa ett fattat beslut (t.ex. av hänsyn till någon annan avtalsförpliktelse som åvilar arbetsgivaren). Det är här som man kommer in på frågan om det utrymme för medbestämmandeavtal som medges av aktiebolagslagen och annan associationsrättslig lagstiftning. Vilka regler i aktiebolagslagen är av den naturen att de inte kan rubbas av medbestämmandeavtal? Och vilka på lag eller andra rättsregler grundade skyldigheter för ett aktiebolags ledning kan medföra att det sätts gränser för möjligheterna att träffa medbestämmandeavtal?

På dessa sist ställda frågor lämnas varken i de ursprungliga förarbetena eller i motiven till 1977 års lagändring något klart svar. Den både rättsligt och praktiskt väsentliga frågan är huruvida och *i vad mån bolagsledningens ansvar för den ekonomiska förvaltningen, i aktieägares och borgenärers intresse, sätter gränser för möjligheterna att träffa och tillämpa medbestäm-*

mandeavtal under kollektivavtalsrättsligt skadeståndsansvar. Det bestrids väl knappast att en bolagsledning måste iaktta reglerna i 13 kap. aktiebolagslagen om tvångslikvidation när bolagskapitalet till viss del är förlorat, även om detta skulle innebära att man inte kan uppfylla ett träffat medbestämmandeavtal. Men går förvaltningsansvaret längre? Finns i bolagsledningens allmänna skyldighet att ta tillvara bolagets intressen (jfr 10 kap. 5 § brottsbalken om trolöshet mot huvudman) en gräns för den handlingsfrihet som trots allt tillkommer den och som odiskutabelt medger ett avsevärt utrymme för att träffa bindande medbestämmandeavtal?

Att det ingenstans i lagförarbetena finns några mer preciserade svar på dessa frågor får ses mot bakgrund av att det för sådana svar krävs en mer omfattande och djupgående utredning än den hittills företagna. Om den saken torde i huvudsak råda enighet (jfr prop. 1976/77:137 s. 99, 108).

Den här behandlade frågan om utrymmet för medbestämmandeavtal om beslutanderätt på företagsledningsområdet, i allmänhet beskriven som frågan om "förhållandet mellan MBL och aktiebolagslagen", föranledde en mycket livlig debatt i samband med att prop. 1976/77:137 förbereddes och behandlades av riksdagen men också i vissa senare sammanhang. På fackligt håll ställde man sig kritisk mot 1977 års lagändring. Kritiken ägnades dock inte i första hand den rättsliga analys på vilken lagändringen grundades. Tvärtom förklarades även på den fackliga sidan i yttrandena över den expertpromemoria som utgjorde ursprunget till prop. 1976/77:137 att man i huvudsak saknade skäl till erinringar mot de rättsliga slutsatser som experterna hade kommit fram till. Kritiken riktades i stället mot vissa av de förarbetsuttalanden, som gjordes i propositionen, om utrymmet för medbestämmandeavtal på områden där ekonomiska intressen står emot varandra, och mot den lagtekniska lösning som valdes.

Under förberedelsearbetet inför lagändringen gjorde LO och TCO en framställning om ett tillägg till MBL som starkare betonade att medbestämmandeavtal om överförande av beslutanderätt skulle kunna träffas med bindande verkan. Utan en mycket klar markering i MBL:s text skulle enligt de fackliga organisationernas bedömning osäkerheten om rättsläget riskera att bli ett hinder i kommande förhandlingar om medbestämmandeavtal. Inte heller det alternativ till lösning som framfördes från fackligt håll byggde emellertid på en sådan mer fördjupad analys som är nödvändig för att man skall kunna tala om en rättsligt sett annan lösning än den ursprungliga. Den relativa oklarhet i fråga om de rättsliga gränserna för medbestämmandeavtal på företagsledningsområdet som präglade MBL i dess ursprungliga lydelse kvarstod med andra ord både efter den lagändring som genomfördes 1977 och enligt det fackliga alternativet till den lösningen.

Under de medbestämmandeavtalsförhandlingar som sedermera har bedrivits på arbetsmarknaden, har det här behandlade gränsdragningsproblemet inte spelat någon roll på det sättet, att den rättsliga oklarheten rent faktiskt skulle ha varit ett hinder vid behandlingen av de krav på insyn och inflytande inom företagsledningsområdet som arbetstagarsidan har framställt. Med detta är dock inte sagt att kraven inte skulle ha kunnat vara andra om det rättsliga problemet hade varit fullständigt löst. De fackliga kraven har särskilt inriktats på insyn och rätt till medverkan i budgetarbete och lång- och kortsiktigt planeringsarbete. Man har också särskilt tryckt på behovet av ett

vidgat inflytande över informationen i företagsledningsfrågor, t.ex. genom rätt att föreskriva i vilka former och hur ofta information skall lämnas och rätt att på arbetsgivarens bekostnad biträdas av arbetstagarkonsulter. I de hittills träffade medbestämmandeavtalen läggs också huvudvikten såvitt gäller medbestämmandet på företagsledningsområdet vid anspråken på planering i företagen och på rätt för arbetstagaren att delta i planeringen. Avtalen innehåller också regler om arbetstagarkonsulter och avtalen ger på det området de fackliga organisationerna ett viss utrymme för självbestämmande. Utvecklingsavtalet mellan SAF och LO/PTK lägger såvitt gäller företagsledningsområdet, dvs. utvecklingsområdena teknisk utveckling och företagets ekonomi och resursfrågor, huvudvikten vid information, deltagande i planering och utbildning av de anställda.

Beträffande det tidigare nämnda 1976 års centrala arbetsmiljöavtal mellan SAF-LO/PTK kan förtjäna nämnas att avtalet inrymmer vissa beslutsbefogenheter för de med arbetstagarmajoritet sammansatta skyddskommittéerna. Det föreskrivs emellertid att beslut om åtgärder som innebär ekonomiska åtaganden eller konsekvenser för företaget är bindande för företaget (enbart) om enighet föreligger i kommittén. Har medel i budget ställts till förfogande för särskilda arbetsmiljöändamål är skyddskommittén dock med iakttagande av de riktlinjer som vid fastställandet av budgeten angetts för användningen av medlen beslutsför med enkel majoritet.

Att problemet om förhållandet mellan MBL och den associationsrättsliga lagstiftningen på företagsledningsområdet inte har haft någon omedelbar betydelse för hittills träffade medbestämmandeavtal, betyder å andra sidan inte att dess principiella och långsiktiga betydelse är mindre än man ansåg åren 1976 och 1977. På fackligt håll torde man fortfarande anse att 1977 års lagändring kunde ha genomförts på ett annat sätt och att det av motiven borde tydligare ha sagts ut att aktiebolagslagen och annan associationsrättslig lagstiftning i princip inte utgör något hinder mot medbestämmandeavtal om överföring av beslutanderätt på företagsledningsområdet (jfr riksdagsprot. 1976/77:143, mot. 1976/77:1609 och 1978/79:666). I den av TCO:s kommitté för samarbetsfrågor på arbetsplatsen (SAMKO) utgivna skriften Medbestämmande? Fackliga erfarenheter från MBL:s två första år, för att ta ett exempel på den fackliga opinionen, rekommenderas efter en redogörelse för händelseförloppet vid lagändringen att TCO noga skall följa och vid behov utreda konsekvenserna av MBL:s nuvarande utformning med avseende på möjligheterna att åstadkomma medbestämmandeavtal som med bindande verkan ger beslutsrätt till de anställda.

Samtidigt framgår det av vad som har yttrats särskilt i den senare debatten, och den meningen delas även av oss, att man inte kan åstadkomma vare sig någon egentlig klarhet i gränsdragningsfrågan eller någon förändring av rättsläget utan en förnyad djupgående utredning och, beroende på vilka resultat man vill nå, nya lagstiftningsåtgärder som innebär ingrepp i det associationsrättsliga regelsystemet (se t.ex. den redogörelse för debatten som finns i Anders Broström, MBL:s gränser – den privata äganderätten, 1982, s. 83 ff). Man är i själva verket inne bl.a. på den mer vidsträckta frågan om en allmän översyn av associationsrätten i syfte att anpassa den till utvecklingen på medbestämmandeområdet. Krav på en sådan översyn framställdes av LO och TCO redan vid tillkomsten av 1975 års aktiebolagslag

(se prop. 1975:103 s. 196 ff) och har sedan upprepats och även framställts av andra vid flera tillfällen.

Vi har redan i vår inledande översikt redogjort för behandlingen av frågan om en allmän översyn av aktiebolagslagen och annan associationsrättslig lagstiftning, liksom för sambandet med annat utredningsarbete på det associationsrättsliga fältet. Uppgiften att göra ett sådant allmänt översynsarbete har inte legat inom ramen för våra direktiv. Det har inte heller ankommit på oss att ta upp enskilda frågor av associationsrättslig natur, i den mån det inte föranleds av konkreta förslag till lagstiftning om ett vidgat medbestämmande i nya former på ett eller flera särskilda områden.

Mot denna bakgrund har vi inte i detta betänkande ånyo gått in på frågan om förhållandet mellan MBL och den associationsrättsliga lagstiftningen. De konkreta förslag på medbestämmandeområdet som vi i olika skeden av vårt arbete har övervägt, ligger inom ramen för de medbestämmandeformer som redan finns i MBL. De har därmed inte rest sådana problem kring förhållandet till associationsrätten som vi har behandlat här.

5.3 Förhandlingsrätt och rätt till information

5.3.1 Inledning

Regler om förhandlingsrätt och förhandlingsskyldighet i förhållandet mellan parterna på arbetsmarknaden togs första gången in i lag vid tillkomsten av lagen (1936:506) om förenings- och förhandlingsrätt. Alltsedan dess kan den i lag föreskrivna förhandlingsrätten med fog betecknas som en kärnpunkt i det organiserade arbetstagarinflytandet i arbetslivet. I debatten kring 1976 års arbetsrättsreform ägnades också stor uppmärksamhet åt frågorna om den närmare rättsliga innebörden av förhandlingsrätten och om vad som i arbetstagarnas intresse borde och kunde göras för att bygga ut och förstärka den.

En rättslig huvudfråga gällde vilka ämnen och frågor som omfattades av den i lag föreskrivna förhandlingsrätten. Det var oomtvistat att arbetstagarna hade rätt att genom sina fackliga organisationer förhandla om löner och andra anställningsvillkor och i övrigt om arbetsförhållandena i mer inskränkt mening. Men sträckte sig förhandlingsrätten längre än så? Omfattade den även frågor kring företagets skötsel och frågor om arbetets organisation och ledning i stort? En närliggande rättsfråga gällde vilken betydelse för förhandlingsrätten som skulle tillmätas den då rådande allmänna grundsatsen att det var arbetsgivaren som svarade för företagsledningen och för arbetets ledning och fördelning. Kunde arbetsgivaren hänvisa till denna grundsats och underlåta att på begäran av en arbetstagarorganisation förhandla i frågor som hörde till området för ledningsrätten?

Den förra arbetsrättskommittén såg som en huvuduppgift på detta område att utforma nya regler som skulle göra det klart för framtiden att förhandlingsrätten sträcker sig även över företagsledning- och arbetsledningsområdet och över huvud till alla frågor som i mycket vidsträckt mening har betydelse i förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare. Dessutom ville kommittén genom en vidareutveckling av reglerna i 1936 års lag göra

förhandlingsrätten till den grundläggande formen för arbetstagarinflytandet i sådana ledningsfrågor där det är arbetsgivaren som fattar det slutliga beslutet. Kärnan i förslagen till en sådan vidareutveckling av förhandlingsrätten var en bestämmelse om s.k. primär förhandlingsskyldighet för arbetsgivaren, eller med andra ord en bestämmelse om skyldighet för arbetsgivaren att på eget initiativ ta upp förhandling före vissa beslut (jfr SOU 1975:1 Demokrati på arbetsplatsen s. 290 ff). Tanken var att än mer utvecklade former för arbetstagarinflytandet skulle, med utgångspunkt i förhandlingsrättsreglerna, utformas och fastställas i kollektivavtal.

Reglerna i 10–17 §§ MBL om förhandlingsrätt bygger till sin allmänna inriktning och utformning på arbetsrättskommitténs förslag. Grundreglerna finns i 10 § som handlar om vad som ofta kallas den *allmänna förhandlingsrätten*. Denna har i huvudsak samma innebörd som i 1936 års lag, dock med den skillnaden att det i förarbetena till MBL finns en beskrivning av det vidsträckta tillämpningsområde som nyss antyddes (jfr uttrycket"förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare" i 1 § MBL och vad som sägs därom i avsnitt 5.1). Därefter följer i 11–14 §§ den nya lagens regler om den *utbyggda eller förstärkta förhandlingsrätten*. Dessa regler har kommitténs förslag till utgångspunkt men innefattar en ytterligare förstärkning av arbetstagarpartens rättigheter i jämförelse med kommittéförslaget. De återstående reglerna (15–17 §§) handlar bl.a. om vad som mer konkret ligger i en parts skyldighet att förhandla, om förhandlingsframställningar och förhandlingssammanträden och om arbetstagares rätt till ledighet för att delta i förhandling. Dessa regler har sitt ursprung i den äldre lagen men innehåller vissa nyheter. Den kanske väsentligaste av dessa är regler som har till syfte att motverka dröjsmål med förhandling.

Både i arbetsrättskommitténs förslag och i den nya lagen sådan den slutligen utformades har till bestämmelserna om förhandlingsrätt fogats nya regler om *rätt till information* (18–22 §§ MBL). Sådana fanns inte i 1936 års lag men har efterhand växt fram i kollektivavtal. Att regler om rätt till information har tagits in i MBL skall ses mot bakgrund av att just rätten till insyn och information i frågor av betydelse för arbetstagarna är en förutsättning för varje verksamt och meningsfullt arbetstagarinflytande.

Vi har inom ramen för uppgiften att mera allmänt följa introduktionen och tillämpningen av MBL inriktat oss på de regler om förhandlingsrätt som är nya i jämförelse med äldre rätt, eller med andra ord på *den förstärkta förhandlingsrätten* i 11–14 §§ MBL, och på de nya reglerna om *rätt till information*. Vår granskning av rättspraxis och vad vi har erfarit från den praktiska tillämpningen av MBL ute på arbetsmarknaden har däremot inte gett oss anledning att ta upp någon fråga som enbart berör den allmänna förhandlingsrätten enligt 10 §. Vi bortser då från de frågor om förenings- och förhandlingsrätt för arbetssökande som vi behandlar i ett senare avsnitt (jfr 8.2). Inte heller går vi närmare in på reglerna om bl.a. förhandlingsförfarandet i 15–17 §§ MBL.

Som vi har varit inne på i vår inledande översikt (avsnitt 3.3.3) måste man vänta ännu någon tid på resultaten av pågående forskning och av undersökningar som företas av arbetsmarknadens organisationer själva innan den slutliga bilden av arbetsrättsreformen börjar klarna och innan man kan dra några allmängiltiga slutsatser om tillämpningen i praktiken. Med den

genomgång av lagens olika avsnitt som vi nu gör syftar vi inte heller till mer än att peka på ett antal punkter där redan samlade erfarenheter och undersökningar med enkla metoder visar att det finns skäl att ställa de gällande reglernas utformning under diskussion. Naturligt nog är det här särskilt utfallet av rättsliga tvister som har riktat uppmärksamheten på problemen. Vårt syfte är alltså inte att i detta avsnitt ta upp den allmänna debatt som har förts om den primära förhandlingsskyldigheten som sådan och dess ändamålsenlighet över huvud som ett medel för arbetstagarinflytande. Att det finns anspråk på att förhandlingsskyldigheten på vissa områden eller i vissa grupper av frågor skall ersättas med andra former för arbetstagarinflytande, som inte bygger på att arbetsgivaren är den som slutligen beslutar, är en sak som vi har varit inne på tidigare och som vi nu inte ånyo tar upp till behandling. När vi här tar upp och återger kritik som har riktats mot lagreglerna är det alltså en utgångspunkt att primär förhandlingsskyldighet i och för sig utgör en godtagen grundläggande form för arbetstagarinflytande i MBL.

Kritiken mot gällande regler – en inledande översikt

Lagens regler om förstärkt förhandlingsrätt, med sin kärna i reglerna i 11 § om primär förhandlingsskyldighet för arbetsgivaren, har till syfte att ge arbetstagarna en grundläggande rätt att genom sina organisationer utöva inflytande över arbetsgivarens beslut om arbetets ledning och fördelning och inom företagsledningsområdet. Rätten att förhandla med arbetsgivaren i olika frågor inom dessa områden tillkommer dock arbetstagarnas organisationer redan enligt 10 § MBL. Frågorna hör enligt lagens synsätt till förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare och ligger därmed inom ramen för den allmänna förhandlingsrätten enligt 10 §.

Vad som tillkommer i 11 § är emellertid att förhandlingen enligt lagens uttryckliga bestämmelse skall föregå arbetsgivarens beslut. Arbetsgivaren är med ett annat sätt att uttrycka saken skyldig att vänta med sitt beslut till dess att förhandlingen har genomförts. I den primära förhandlingsskyldigheten enligt 11 § ligger dessutom att det är arbetsgivaren som skall ta initiativet till förhandling. Denna initiativskyldighet har dock begränsats till att gälla bara inför beslut om viktigare förändring av arbetsgivarens verksamhet eller av arbets- eller anställningsförhållandena för enskilda arbetstagare.

Inför andra beslut är det enligt 12 § arbetstagarsidans sak att ta initiativet. I undantagsfall kan arbetsgivaren fatta och verkställa beslut innan förhandlingsskyldigheten har fullgjorts. Reglerna i 11 och 12 §§ är tillämpliga mellan arbetsgivaren och den eller de arbetstagarorganisationer som är bundna av kollektivavtal i förhållande till arbetsgivaren. Arbetstagarorganisationer utan kollektivavtal har emellertid enligt 13 § en motsvarande rätt till förhandling före beslut som särskilt angår arbets- eller anställningsförhållandena för deras medlemmar. Förhandlingar enligt 11–13 §§ skall i första hand föras på lokal nivå mellan arbetsgivaren och lokal arbetstagarorganisation. Kan man inte enas i en lokal förhandling har dock arbetstagarparten rätt att begära en ytterligare förhandling mellan arbetsgivaren och central arbetstagarorganisation (14 §).

I 18–22 §§ MBL finns regler om rätt till information (18–20 §§) och om

tystnadsplikt (21–22 §§). Reglerna i 19 § MBL, som är de centrala, ålägger arbetsgivaren en fortlöpande informationsskyldighet beträffande den produktionsmässiga och ekonomiska utvecklingen och i fråga om riktlinjerna för personalpolitiken. Arbetsgivaren skall lämna informationen på eget initiativ. Dessutom åläggs arbetsgivaren att i viss utsträckning ställa böcker, räkenskaper och andra handlingar till förfogande och att biträda med utredningsarbete. Det är att märka att dessa regler om skyldighet för arbetsgivaren att ge information inte har knutits till beslut som arbetsgivaren står i begrepp att fatta eller åtgärder som han avser att vidta. Det rör sig med andra ord inte om en "primär informationsrätt" för arbetstagarparten i den meningen att informationen måste lämnas före ett beslut eller en åtgärd.

I den kritik som har riktats mot reglerna i MBL om förhandlingsrätt och rätt till information är det på arbetstagarsidan en huvudtanke att reglerna i praktisk tillämpning har visat sig *inte vara tillräckligt effektiva,* de tillgodoser inte fullt ut sitt syfte. Från arbetsgivarsidan anmärker man framför allt att den primära förhandlingsskyldigheten i arbetsdomstolens rättstillämpning har getts *ett alltför vidsträckt tillämpningsområde.* Detta har enligt kritiken skett dels på det sättet att domstolen har funnit förhandlingsskyldigheten omfatta beslut som till sin art inte borde höra dit, dels genom att beslut om förändringar av alltför ringa betydelse har ansetts vara "viktigare" i lagens mening och därmed omfattade av 11 §.

En förutsättning för att arbetstagarnas rätt till inflytande över arbetsgivarens beslut skall kunna utnyttjas effektivt är att *inflytandet får börja utövas på ett tillräckligt tidigt stadium i arbetsgivarens beslutsprocess,* medan ännu de uppkommande frågorna kan behandlas förutsättningslöst och utvecklingen inte har hunnit utesluta några handlingsalternativ. Regler om skyldighet för arbetsgivaren att ta initiativ till förhandling bör därför i möjligaste mån vara så utformade att initiativen faktiskt tas på ett tillräckligt tidigt stadium. Det är detta som mycket av *kritiken på arbetstagarsidan tar sikte på.* Reglerna i 11 § MBL innehåller i sig själva inte några garantier på denna punkt. Lösningen ligger i stället i en beskrivning i lagens förarbeten (se prop.1975/76:105 bil.1 s. 355 f) av hur arbetsgivaren skall handla för att arbetstagarnas anspråk på ett effektivt inflytande skall tillgodoses. Här kommer också lagens regler om rätt till information att beröras av arbetstagarkritiken. För att en arbetstagarpart skall kunna utöva ett effektivt inflytande i förhandlingar med arbetsgivaren är information på ett tidigt stadium om förhandlingsfrågorna en förutsättning. Visserligen tänkes en skyldighet att informera ligga redan i reglerna om arbetsgivarens förhandlingsskyldighet. Arbetstagarsidans kritik går emellertid ut på att lagen *inte härigenom i tillräcklig mån tillgodoser behovet av tidig information.* Denna kritik anknyts även till reglerna i 12 § MBL. Enligt arbetstagarsidan är den rätt till förhandling före arbetsgivarens beslut som föreskrivs där behäftad med en allvarlig svaghet, bestående just i att arbetstagarparten inte är tillförsäkrad information om förhandlingsfrågan i sådan tid att förhandlingsinitiativet kan tas tillräckligt tidigt eller ens före arbetsgivarens beslut.

Även från arbetsgivarhåll anläggs synpunkter på när i förhållande till ett kommande beslut som skyldigheten att ta initiativ till förhandling skall anses inträda. Man framhåller då bl.a. att det i regel måste ges möjlighet för arbetsgivaren att åtminstone förberedelsevis göra vissa undersökningar och

ta ställning till vilka handlingsalternativ som finns innan det är meningsfullt att begära förhandling med den fackliga motparten (jfr prop. 1975/76:105 bil. 1 s. 356). Inför vissa slag av beslut kommer enligt arbetsgivarsidan vidare frågan om tidpunkten för förhandling enligt MBL i ett särskilt läge, särskilt när av olika skäl speciella sekretessbehov måste tillgodoses.

Som nyss nämndes knyter sig annars *huvuddelen av kritiken från arbetsgivarhåll till avgränsningen av tillämpningsområdet för 11 § MBL*. De synpunkter som här framförs väcker flera slag av problem. Ett är huruvida det över huvud är önskvärt och lämpligt med primär förhandlingsskyldighet rörande den ena eller andra gruppen av frågor. Såsom exempel kan mot bakgrunden av några särskilt omdiskuterade avgöranden i rättspraxis pekas på beslut om tillsättning av chefsbefattningar och om utarbetande och fastställande av en budget. Ett närliggande men mer vidsträckt problem är huruvida den metod, enligt vilken tillämpningsområdet för den primära förhandlingsskyldigheten har bestämts i 11 § MBL, är tillfredsställande från rättssäkerhetssynpunkt och andra synpunkter. Frågan är närmast om det är behövligt och möjligt att tydligare och mer preciserat ange tillämpningsområdet.

Från båda håll framförs också synpunkter på och anmärkningar mot enskildheter i lagreglerna.

Den fortsatta framställningen i detta avsnitt

Vi behandlar de här helt översiktligt beskrivna problemen på följande sätt. Först redovisas i två särskilda avsnitt mer ingående det nuvarande rättsläget i fråga om tillämpningsområdet för den primära förhandlingsskyldigheten enligt 11 § MBL (avsnitt 5.3.2) och i fråga om hur arbetsgivarens skyldighet att förhandla och informera skall fullgöras, med tonvikt på frågan om tidpunkten för arbetsgivarens initiativ (avsnitt 5.3.3). Redovisningen bygger på lagens förarbeten och arbetsdomstolens praxis. Därefter diskuterar vi (avsnitt 5.3.4) med utgångspunkt i den kritik mot lagen och dess tillämpning som har förts fram från ömse håll på arbetsmarknaden vilka slutsatser som bör dras, den betydelse som kan tillmätas medbestämmandeavtalen och vilka ändringar i lagen som i och för sig skulle kunna övervägas. Av skäl som vi har berört i avsnitt 3.3.3 lägger vi dock inte fram några utarbetade lagändringsförslag.

Vi vill erinra om att vi på andra håll i detta betänkande tar upp frågor som har nära anknytning till reglerna i 10–22 §§ MBL om förhandlingsrätt och rätt till information men som vi har ansett böra behandlas i särskilda avsnitt. Det främsta exemplet är frågan om medbestämmande i koncerner som vi behandlar för sig (kap. 6).Vi ägnar också medbestämmandet inom den offentliga sektorn ett särskilt avsnitt (kap. 7).

5.3.2 Tillämpningsområdet för ll § MBL

Inledning

Som vi påpekade i föregående avsnitt är tanken med den primära förhandlingsskyldigheten att arbetstagarna skall, genom sin fackliga organi-

sation och i förhandlingens form, vara tillförsäkrade en möjlighet att öva inflytande över sådana beslut av arbetsgivaren som är av betydelse för dem. Arbetsgivaren är därför enligt ll § MBL skyldig att på eget initiativ ta upp förhandling och får inte fatta beslut förrän förhandlingen har genomförts.

För att rätten till förhandling före beslut verkligen skall vara en form för ett verksamt arbetstagarinflytande är det väsentligt att arbetsgivarnas initiativ tas tillräckligt tidigt och att förhandlingen genomförs på ett riktigt sätt. Men det är också väsentligt att tillämpningsområdet för lagens regler bestäms på ett sätt som motsvarar de syften som lagstiftaren har velat nå. I dessa hänseenden måste göras en avvägning mellan olika synpunkter. Det är då allmänt sett för enkelt att se saken som enbart en fråga om att väga arbetstagarpartens krav på ett vidsträckt inflytande mot arbetsgivarnas intresse av att skyldigheterna inte sträcker sig längre än nödvändigt. Att rätten till inflytande inriktas på betydelsefulla frågor och utformas på ett sätt som blir meningsfullt i den praktiska tillämpningen är ett gemensamt partsintresse. Likväl blir det i diskussionen kring lagens utformning oundgängligen så att arbetstagarsidan typiskt sett strävar efter ett vidsträckt inflytande medan arbetsgivarsidan betonar synpunkter och bedömningar som tenderar att leda i motsatt riktning. Resultatet blir lätt att man mer än nödvändigt ser en motsättning mellan kraven på arbetstagarinflytande och de effektivitetssynpunkter och andra liknande synpunkter som anförs från arbetsgivarhåll. Diskussionen kring förhandlingsrätten och rätten till information enligt MBL blir, liksom debatten om arbetstagarinflytandet i stort, mer eller mindre präglad av intressestånd punkter.

Lagtexten i 11 § MBL beskriver tillämpningsområdet för den primära förhandlingsskyldigheten på ett sätt som i sig självt inte är särskilt tydligt eller upplysande. Arbetsgivaren är enligt texten skyldig att förhandla före beslut om viktigare förändring av sin verksamhet eller av arbets- eller anställningsförhållandena för enskilda arbetstagare. För att få veta vad som närmare åsyftas har man att gå till lagens förarbeten (se särskilt SOU 1975:1 s. 282 ff och 764 ff, prop. 1975/76:105 bil.1 s.207 ff och 351 ff). Där kan man finna ledning dels i en samling av exempel på sådana beslut som har avsetts bli omfattade av den primära förhandlingsskyldigheten, dels i mer allmänna uttalanden om syftena med den primära förhandlingsskyldigheten och om metoden för tolkningen av de uttryck som har valts i lagtexten.

Detta sätt att bestämma tillämpningsområdet för en av MBL:s mest centrala bestämmelser har sin grund i att lagstiftaren inte fann det möjligt att gripa över hela den mångskiftande verklighet, som skulle bli föremål för den nya lagen, och att man inte ville binda tillämpningen vid de förhållanden som rådde vid lagens tillkomst. Uppenbarligen medför dock metoden sina olägenheter. Uttrycket "viktigare förändring" är i sig självt obestämt och värderingsbetonat. Detta kan vara ägnat att underblåsa intressemotsättningar även där sådana inte hade behövt förekomma. Men även frånsett detta är uppgiften att bestämma vad som i ett sammanhang som detta är viktigt och mindre viktigt inte särskilt väl lämpad att lösas i efterhand av en domstol. Ett väl fungerande system för arbetstagarinflytande bör på en punkt som denna så långt möjligt bygga på gemensamma värderingar och samförstånd mellan parterna. En lösning på rättslig väg blir typiskt sett en sämre lösning, bl.a. därför att man där trots de uppenbara svårigheterna måste försöka finna

något slags objektiv norm att tillämpa på det enskilda fallet (jfr uttalanden av arbetsdomstolen om uppgiften att skipa rätt på detta område i AD 1980 nr 163).

I själva verket insågs svårigheterna också av 1976 års lagstiftare. Det är inte minst mot den bakgrunden som man skall se lagmotivens starka betonande av värdet i medbestämmandeavtal med tillämpningsregler på de områden som MBL omfattar.

Arbetsdomstolens avgöranden i fall där tvisten har gällt huruvida arbetsgivaren har varit förhandlingsskyldig enligt 11 § MBL kan om man så vill indelas i tre grupper. Vissa avgöranden har befattat sig med *rättsfrågor av mer traditionellt rättslig och s.a.s. teknisk art,* t.ex. betydelsen av att förhandlingsskyldigheten har gjorts beroende av att arbetsgivaren fattar ett beslut och innebörden av begreppet beslut. Vidare har domstolen, och det utgör en andra grupp av avgöranden, haft att avgöra just om arbetsgivarens beslut skall anses ha varit *av sådan omfattning och betydelse att det har varit "viktigare" i lagens mening.* En tredje grupp domar rör frågor huruvida vissa beslut *över huvud är av sådan art och innebörd att de omfattas av 11 § MBL.*

Vi har inte ansett oss ha skäl att med några anspråk på fullständighet redovisa de avgöranden som hör till den första gruppen. Som kommer att närmare utvecklas i avsnitt 5.3.4 gäller våra överväganden kring 11 § MBL i huvudsak sådana frågor som arbetsdomstolen har haft att ta ställning till i de båda andra grupperna av avgöranden. Därjämte har vi särskilt riktat in oss på de tvistefrågor ur arbetsdomstolens praxis som redovisas i nästa avsnitt rörande tiden för förhandlingar och information (avsnitt 5.3.3).

För att belysa arten av de frågor som har varit uppe i den första av de här nämnda grupperna av domar skall vi göra enbart en översiktlig redovisning.

Vissa rättsfrågor av mer allmän natur

Arbetsdomstolen har i några avgöranden haft anledning att särskilt peka på att en arbetsgivare, med den konstruktion som 11 § har fått, åsidosätter sina skyldigheter enligt lagen först om arbetsgivaren verkligen fattar ett beslut om viktigare förändring utan att först förhandla. Skulle arbetsgivaren visserligen ha hunnit långt i förberedandet av ett beslut men av något skäl avstå från att besluta, är 11 § MBL inte överträdd. Att lagen skall uppfattas på det sättet utvecklas kanske bäst i domen AD 1978 nr 166 (den s.k. byråkratidomen; att vi har anledning att ta upp den domen från en något annan synpunkt framgår i avsnitt 5.3.3). Fattar arbetsgivaren väl ett beslut om en viktigare förändring är emellertid fältet fritt för bedömning huruvida ett föregående förhandlingsinitiativ har tagits tillräckligt tidigt under beslutsprocessen. Och vidare är det inte av direkt betydelse för frågan huruvida arbetsgivaren har varit förhandlingsskyldig att ett en gång fattat beslut också har kommit till praktiskt genomförande, låt vara att det väl ofta inte kan med säkerhet konstateras att ett beslut har fattats förrän det verkställs (AD 1980 nr 81; jfr AD 1980 nr 49 och 1981 nr 57).

Den närmare innebörden från de här antydda synpunkterna av begreppet beslut om viktigare förändring i 11 § MBL, och av begreppet beslut i 12 §, är

en fråga som inte har ägnats någon särskilt noggrann analys i förarbetena till MBL men som i olika sammanhang har kommit upp och föranlett vissa svårigheter i domstolspraxis. Tydligt är att 11 § åtminstone i första hand tar sikte på beslut som är "slutliga" i den meningen att de kan verkställas och då medföra en viktigare förändring (jfr AD 1981 nr 99). Förberedelser av olika slag är principiellt inte beslut om viktigare förändring, även om de i och för sig skulle kunna betecknas som beslut. Detta belyses bl.a. av några domar från det kommunala området där åtgärder och beslut av facknämnder har betraktats inte som självständiga beslut om viktigare förändring utan som led i ett fortlöpande beredningsförfarande inför ett slutligt beslut av kommunstyrelsen eller kommunfullmäktige (AD 1978 nr 88, 1980 nr 34, 1981 nr 125, 1982 nr 6: jfr även AD 1982 nr 8 som berörde betydelsen av det s.k. dubbla huvudmannaskapet vid tillsättning av tjänster på undervisningsområdet). I vad mån begreppet beslut i 12 § här skall förstås på ett annat sätt är inte klart (jfr AD 1980 nr 72 och 163, 1982 nr 8 och 34). Problematiken har nära beröring med den fråga om primär förhandlingsskyldighet före beslut om fastställande av budget som vi återkommer till i det följande.

De här berörda tillämpningssvårigheterna synes vara störst inom den offentliga sektorn där de hänger samman med att arbetsgivarens beslut fattas på olika nivåer, av skilda nämnder och myndigheter etc. Arbetsdomstolen har fått anledning att uttala sig bl.a. om skyldigheten att förhandla och ev. omförhandla på skilda stadier i det kommunala beslutsförfarandet (se de nyssnämnda domarna och AD 1980 nr 93, 1981 nr 125, 1982 nr 6). Vi återkommer till ämnet även i kap. 7 som ägnas den offentliga sektorn.

I ett antal mål har domstolen haft att ta ställning till i vad mån förhandlingar kan ersättas av andra partskontakter och därmed besläktade frågor. Träffas en överenskommelse mellan arbetsgivaren och en förhandlingsberättigad motpart om det beslut som skall fattas, kvarstår därefter inte någon förhandlingsskyldighet för arbetsgivaren i den fråga varom överenskommelsen har träffats. Arbetsgivaren har emellertid den s.k. bevisbördan för att en överenskommelse har träffats (AD 1978 nr 29, 1980 nr 163, jfr 1982 nr 41) liksom mer allmänt för att vederbörliga initiativ för ett riktigt fullgörande av förhandlingsskyldigheten har tagits (AD 1978 nr 89, jfr AD 1981 nr 61). Att en överenskommelse har träffats utesluter å andra sidan inte att arbetsgivaren dessförinnan har åsidosatt sin förhandlingsskyldighet (AD 1979 nr 149).

I och för sig krävs inte att en förhandling genomförs på ett visst sätt eller i en viss form (jfr 15 § andra meningen MBL och prop. 1975/76:105 bil.1 s. 363). Även en enkel och informell kontakt kan vara tillräcklig om parterna är ense om det. Blir det tvist är det dock återigen arbetsgivaren som har att visa att förhandlingsskyldigheten är fullgjord (jfr AD 1978 nr 45). I några fall där arbetsgivaren har hänvisat till vad som har förekommit vid mer tillfälliga sammanträffanden och liknande, har arbetsdomstolen gjort uttalanden om vad som får krävas för att ett förkortat eller informellt förfarande skall kunna betraktas som en förhandling (AD 1978 nr 65, 89 och 157, 1980 nr 39 och 163). Domstolen har då betonat den särställning som förhandlingsinstitutet har fått i lagstiftningen och i praxis på arbetsmarknaden. För att det skall fungera på det sätt som har varit avsett måste man kräva att den part som skall delta i en förhandling får klart besked om vad saken gäller och

tillräckligt rådrum för att förbereda sig. En förhandling kännetecknas av att båda parter lägger fram sin syn på förhandlingsfrågan och argumenterar för sin ståndpunkt. Det är inte tillräckligt att en part kallar till sig motparten och ger information utan att bereda motparten tillfälle att komma med någon argumentation.

I några mål har arbetsdomstolen gett allmänna anvisningar om ordningen för genomförandet av förhandlingar på grundval av en ganska fri rättslig prövning, med ledning främst av ändamålssynpunkter och av hänsyn till kravet att förhandlingsförfarandet i rimlig utsträckning skall bli enkelt och praktiskt (AD 1980 nr 163, jfr 1982 nr 8 och 34). Domstolen har, i avsaknad av medbestämmandeavtal om förfarandet, i viss mån tvingats att sätta sig i parternas ställe och utforma regler mer eller mindre på fri hand.

Att en enskild arbetstagare som berörs av ett arbetsgivarbeslut är införstådd med detta betyder i och för sig inte att arbetsgivaren är befriad från sin förhandlingsskyldighet enligt lagen (AD 1978 nr 60). I ett fall när det sedan länge hade rått enighet i sakfrågorna mellan en arbetsgivare och de förhandlingsberättigade motparterna har arbetsgivaren inte ansetts vara skyldig att påkalla primära förhandlingar som skulle te sig som en tom formalitet (AD 1980 nr 23, jfr även 1982 nr 5).

Frågor kring förhållandet mellan arbetsgivarens skyldigheter enligt 11 § MBL och olika slag av andra rättsliga bindningar har också belysts i domstolens praxis. Att den primära förhandlingsskyldigheten tar sikte på sådana beslut som arbetsgivaren slutligen får fatta själv inom ramen för rätten att leda företaget och att leda och fördela arbetet betyder inte att förhandlingsskyldigheten obetingat omfattar enbart beslut som arbetsgivaren rättsligt sett står helt fri att fatta efter eget gottfinnande. En annan sak är att arbetsgivaren inte är skyldig att förhandla om beslut i en rättstvist (jfr AD 1982 nr 34). Det kan i och för sig förekomma att beslut, som till sin art hör in under 11 § MBL, kan angripas av arbetstagarsidan såsom på ett eller annat sätt rättsstridigt (t.ex. såsom kollektivavtalsbrott, AD 1978 nr 89, eller såsom föreningsrättskränkning, AD 1979 nr 120; jfr även AD 1980 nr 156). Att en arbetsgivare träffar kollektivavtal med en arbetstagarorganisation om vissa förhållanden utesluter inte förhandlingsskyldighet gentemot en annan arbetstagarorganisation om återverkningar för dess medlemmar av det kollektivavtal som arbetsgivaren träffar (AD 1980 nr 115). Att en arbetstagare kan vara faktiskt eller rättsligt bunden gentemot tredje part i ett visst hänseende medför i och för sig inte befrielse från förhandlingsskyldighet inför beslut om en sådan viktigare förändring som åsyftas i 11 § MBL (AD 1979 nr 19; jfr AD 1978 nr 91). En närliggande princip är att en arbetsgivare inte kan genom ett medbestämmandeavtal på området för 11 § MBL med en facklig motpart befria sig även från skyldigheter gentemot en annan motpart (AD 1980 nr 25).

I flera betydelsefulla avgöranden har arbetsdomstolen också haft att ta ställning till invändningar från arbetsgivarsidan av innebörd att förhandlingsskyldighet enligt 11 § MBL skulle vara utesluten till följd av att annan lag innehåller föreskrifter om rätten att fatta beslut. I domarna AD 1980 nr 72 och 1981 nr 8 har domstolen funnit att aktiebolagslagens regler om utseende av verkställande direktör inte utesluter förhandlingsskyldighet före ett beslut därom. I den senare domen fann arbetsdomstolen att det saknades stöd för

att styrelserepresentationslagen skulle innebära någon inskränkning av tillämpningsområdet för förhandlingsrätten enligt MBL. Frågan om förhållandet mellan MBL:s regler och tryckfrihetsförordningens bestämmelser om befogenhet för ansvarig utgivare att bestämma över en tidnings innehåll berördes helt kort av domstolen i AD 1981 nr 22. Domstolen uttalade att dessa bestämmelser i tryckfrihetsförordningen inte i och för sig medför att den ansvarige utgivarens beslut är i motsvarande mån undandragna MBL (jfr avsnitt 5.1). Närbesläktade är den serie av domar rörande den offentliga sektorn i vilka domstolen har haft att ta ställning till invändningar om att förhandlingsskyldighet inte skulle vara förenlig med den politiska demokratin (jfr kap. 7).

Vad är i lagens mening en "viktigare" förändring?

Det är lätt att anföra fler exempel på avgöranden i rättsfrågor av det här redovisade slaget, som alltså inte gäller hur man skall tolka det centrala begreppet viktigare förändring av verksamheten eller av arbets- eller anställningsförhållandena. Likväl är det tvister om vad som skall anses vara beslut om en sådan viktigare förändring som har dominerat i arbetsdomstolens praxis och det är också kring den frågan som debatten har kretsat och oenigheten varit störst.

Som nyss antyddes kan man som en grupp, den ojämförligt största, urskilja fall där tvistefrågan har gällt huruvida arbetsgivarens beslut har eller kan väntas *få så stor betydelse* för arbetstagarna att den nivå som åsyftas med ordet "viktigare" får anses uppnådd. En annan grupp utgörs av tvister huruvida ett beslut över huvud är *av den arten* att det omfattas av den beskrivning av tillämpningsområdet för förhandlingsskyldigheten som finns i 11 § MBL. Som strax skall framgå ligger dock avgörandena i de båda grupperna på det sättet nära varandra att arbetsdomstolen har fallit tillbaka på ett och samma sätt att se på lagen och dess förarbeten. I ett eller annat fall har väl också läget varit sådant att tvistefrågan kan sägas ha legat på gränsen mellan de båda grupperna.

Förarbetena till MBL innehåller en beskrivning med exempel på vad som skall anses vara beslut om viktigare förändring av verksamheten eller av arbets- eller anställningsförhållandena (se främst prop. 1975/76:105 bil. 1 s. 353 ff). Bland exemplen på beslut om verksamheten nämns beslut om utvidgning, omläggning eller nedläggning eller inskränkning av driften eller överlåtelse eller upplåtelse av rörelsen men även nyanläggningar, större investeringsbeslut i övrigt, frågor om lokalisering av företaget eller delar av rörelsen. Även frågor som mera ligger på arbetsledningsområdet kan, sägs det vidare, ibland ha den omfattningen och betydelsen att de skall anses gälla en viktigare förändring av arbetsgivarens verksamhet. Det kan röra sig om mer långsiktiga beslut om arbetsorganisationen, valet av arbetsuppgifter och arbetsmetoder, planering och inrättande av arbetslokaler, arbetstidens förläggning, personalpolitiska frågor av någon omfattning såsom rekryteringsprinciper, utbildningsfrågor, bostadsfrågor och sociala frågor i övrigt. I andra fall kan sådana frågor ha en mer begränsad omfattning, t.ex. när de berör enbart en viss avdelning inom företaget eller enbart en viss kategori av arbetstagare. Det kan då vara fråga om en viktigare förändring av arbets-

eller anställningsförhållandena för de arbetstagarna. Till den gruppen av beslut hör ingrepp i den enskildes arbets- eller anställningsförhållanden som inte är enbart tillfälliga och inte heller i övrigt är av mindre betydelse. En omplacering av en arbetstagare från en uppgift till en annan omfattas av förhandlingsskyldigheten men även en omflyttning för viss period, när den inte är helt kort och görs enbart för att tillfälligt täcka ett arbetskraftsbehov som har uppstått till följd av sjukfrånvaro eller liknande. Görs en helt tillfällig omflyttning (omställning) inträder, sägs det, som regel förhandlingsskyldighet om det blir nödvändigt att förlänga tiden utöver den ursprungligen avsedda.

Detta avsnitt i motiven avslutas med konstaterandet att avsikten inte är att föreskriva en förhandlings- och uppskovsskyldighet som innebär hinder i en rationellt och effektivt organiserad verksamhet. Man måste beakta det ofta uppkommande behovet av omdispositioner av tillfällig art inför nya situationer och nya faktiska omständigheter. Handlingsberedskap är regelmässigt också nödvändig i företagets kontakter utåt, t.ex. när det gäller att inom vanliga ramar fatta beslut om inköp eller försäljning eller liknande. Tanken med den primära förhandlingsskyldigheten är inte, sägs det slutligen, att arbetsgivarens skyldigheter skall innebära ingrepp i beslutsprocessen på det planet. Inte minst mot denna bakgrund har reglerna i 11 § MBL gjorts dispositiva, i syfte att bereda möjligheter till anpassning från företag till företag och från bransch till bransch genom avtal om tillämpningen av lagens regler.

Även i förarbetena till LOA förekommer beskrivningar av vilka beslut som åsyftas med den primära förhandlingsskyldigheten (prop. 1975/76:105 bil. 2 s. 161 ff).

Det betonas särskilt i förarbetena (prop. 1975/76:105 bil. 1 s. 354) att man inte bör se en skarp gränslinje mellan beslut som rör arbetsgivarens verksamhet och beslut som rör arbets- eller anställningsförhållandena för enskilda arbetstagare. Någon självständig rättslig betydelse har i allmänhet inte heller gränslinjen som sådan. Någon gång kan den dock få betydelse när det skall avgöras vilken arbetstagarorganisation som är förhandlingsberättigad i en fråga enligt 11 § eller när det rör sig om förhandling med stöd av 13 § i lagen. Att det ofta inte har någon omedelbar betydelse huruvida man rör sig med beslut tillhörande den ena eller den andra gruppen utesluter å andra sidan inte att det ibland av framställningstekniska eller pedagogiska eller andra skäl ter sig ändamålsenligt att skilja mellan grupperna. I den juridiska litteraturen talas det också ibland om "verksamhetsfallet" och "arbetstagarfallet" (eller "det individuella fallet") för att beteckna de båda grupperna av beslut.

I arbetsdomstolens praxis finns en serie avgöranden som rör sådana arbetsgivarbeslut som uttryckligen omnämnts i förarbetena såsom omfattade av den primära förhandlingsskyldigheten. Det kan ha rört sig om nedläggning av en verksamhet, om överlåtelse eller upplåtelse av en rörelse eller en del av en rörelse eller om en omfattande förändring av formerna för verksamheten eller liknande (AD 1978 nr 29, 56, 156 och 157, 1979 nr 1, 1980 nr 49, 81 och 112, 1981 nr 57, 61, 62 och 77) eller om en omplacering eller någon annan mer grundläggande förändring för en eller flera enskilda arbetstagare (AD 1977 nr 216, 1978 nr 60, 89 och 110, 1979 nr 19, 1980 nr 25,

112 och 134, 1981 nr 6, 1982 nr 5, 41 och 54). I åtskilliga sådana fall har parterna varit eniga om att förhandlingsskyldighet i och för sig har förelegat och i övriga fall har regelmässigt i varje fall domstolen kommit till den enhälliga uppfattningen att så har varit fallet. I ett antal andra fall har emellertid arbetsgivarens beslut eller åtgärd gjort det mindre tydligt huruvida primär förhandlingsskyldighet har förelegat eller inte.

Någon gång kan detta ha hängt samman med en mer principiellt betonad bedömningsfråga. Ett exempel är domen AD 1978 nr 51 som kom att gälla bl.a. frågan huruvida betydelsen av en verksamhetsförändring skulle bedömas med utgångspunkt i arbetsgivarens verksamhet i stort, när arbetsgivarens verksamhet omfattade ett stort antal enheter över hela landet, eller i förhållande till den enhet där förändringen gjordes. Arbetsdomstolen stannade för det senare alternativet. I många andra fall har avgörandet fått bygga på en sådan värdering av verkningarna av arbetsgivarens beslut och omständigheterna i övrigt som kriteriet "viktigare" förändring föranleder.

Domstolen har då kommit fram till att vissa slag av beslut är mer eller mindre till sin natur sådana att de regelmässigt skall föregås av primär förhandling, t.ex. beslut om permittering (AD 1977 nr 89, 1978 nr 65, 1979 nr 113) och om uppsägning på grund av arbetsbrist (AD 1978 nr 84). Betydelsen av primära förhandlingar före sådana beslut har numera ytterligare tilltagit, med den samordning av regelsystemen som har gjorts i den nya anställningsskyddslagen (1982:80).

I andra fall har gjorts en bedömning mer på grundval av omständigheterna i det enskilda fallet. Utgången i dessa mål har varierat. Några exempel kan belysa vilka frågor som har varit uppe till avgörande. I AD 1978 nr 91 gällde tvisten huruvida arbetsgivaren borde ha förhandlat före beslut om omflyttning av lastningsverksamhet från ett godsmagasin till ett annat inom samma terminal. Domstolens majoritet fann att förhandlingsskyldighet hade förelegat. Vid den bedömningen fäste majoriteten avseende bl.a. vid att förändringen hade betydelse från arbetsmiljösynpunkt. Domstolens arbetsgivarledamöter fann på närmare redovisade skäl att förändringen inte hade sådan betydelse att förhandlingsskyldighet hade förelegat. I AD 1979 nr 149 bedömdes vissa förändringar i en monteringshall och de synpunkter som då anlades liknade i mycket argumenten i det nyssnämnda målet AD 1978 nr 91. Även denna gång fann domstolsmajoriteten förhandlingsskyldighet föreligga medan i detta fall en av arbetsgivarledamöterna stannade i motsatt uppfattning. I AD 1979 nr 88 ansågs att en överflyttning av en viss mindre del av ett företags produktion till ett annat företag med anledning av en efterfrågetopp borde ha föregåtts av förhandling. Domstolens arbetsgivarledamöter hade motsatt mening. I AD 1980 nr 63 delade sig domstolen på samma sätt i sin bedömning av frågan huruvida vissa förändringar i maskinerna på en arbetsplats hade bort göras till föremål för förhandling. Jfr även AD 1979 nr 161 och 1982 nr 5.

I åtskilliga andra mål som har innefattat avvägningar av det slag som här åsyftas har domstolen däremot kommit till ett enhälligt slut. Detta gäller bl.a. om domarna AD 1978 nr 166 och 1979 nr 93 som båda gällde vissa förändringar i arbetstagares arbetsuppgifter och där domstolen fann att arbetsgivaren inte hade varit förhandlingsskyldig. I domen 1980 nr 106 fann domstolen enhälligt att vissa försäljningsåtgärder under ett konkursförfaran-

de inte i sig själva var sådana beslut om viktigare förändring av verksamheten som föranledde förhandlingsskyldighet. I domarna AD 1980 nr 115 och 134 kom domstolen också fram till en enig bedömning i avvägningen av olika synpunkter på betydelsen av fattade beslut.

I AD 1980 nr 12 fann domstolsmajoriteten att förhandlingsskyldighet inte hade förelegat medan denna gång arbetstagarledamöterna utgjorde den minoritet som kom till motsatt slutsats.

Det är inte lätt att säga något sammanfattande om de här senast nämnda avgörandena. Omständigheterna har varierat rätt betydligt från fall till fall och det har varit domstolens uppgift att göra en enligt sakens natur ganska fri värdering. Dock kan det vara skäl att peka på att domstolen ganska ofta, inte minst i de ändå ganska fåtaliga mål i vilka ett enhälligt bedömande på den här ifrågavarande punkten inte har kunnat uppnås, hänvisar i sina skäl till uttalanden i förarbetena enligt vilka avseende skall fästas vid det intresse att få förhandla i en given fråga som typiskt sett kan finnas på arbetstagarsidan. Enligt ett uttalande i lagmotiven är avsikten att den primära förhandlingsskyldigheten skall omfatta alla frågor i arbetsgivarens verksamhet som har den omfattningen och innebörden för arbetstagarna, att man typiskt sett bör räkna med att en facklig organisation vill få tillfälle till förhandling. Samma tanke återkommer på ett annat ställe på tal om förhandlingsskyldigheten inför förändringar av enskilda arbetstagares arbets- eller anställningsförhållanden (prop. 1975/76:105 bil. 1 s. 353, 354).

Vad är ett beslut om "förändring av arbetsgivarens verksamhet"?

I arbetsdomstolens hithörande praxis finns slutligen också en grupp domar, mer omdiskuterade än andra, som gäller tillämpningsområdet för 11 § MBL från en delvis annan synpunkt än den hittills behandlade. Rättsfrågan är i dessa fall närmast om ett beslut av ett visst slag är sådant att det kan sägas röra sig om en viktigare "förändring av arbetsgivarens verksamhet", utan att det mest framträdande i frågeställningen är om beslutet i lagens mening är viktigare eller inte.

Till denna grupp hör de s.k. "chefstillsättningsdomarna" (AD 1979 nr 118 och 1980 nr 72; jfr numera också AD 1980 nr 163, 1981 nr 8, 13, 45 och 62). I AD 1980 nr 72 behandlas förutom en chefstillsättning också en fråga om förhandlingsskyldighet före entledigande av en teknisk direktör hos ett företag.

Vidare hör till gruppen ett antal domar som gäller fastställande av budget, fastän det rättsliga problemet i de målen ställer sig på ett något annat sätt än i chefstillsättningsfallen. Den första "budgetdomen" är AD 1979 nr 149 som gällde en budget i ett företag på den privata delen av arbetsmarknaden (jfr även 1980 nr 112). Övriga domar har behandlat kommunala budgetbeslut. AD 1980 nr 34 och 93 berörde den årliga kommunala budgeten (jfr AD 1978 nr 88). I AD 1981 nr 125 behandlades en femårsbudget i Borås kommun och i AD 1982 nr 6 ett femårsprogram i Stockholm.

Slutligen kan AD 1978 nr 166 och 1980 nr 39 hänföras till den här åsyftade gruppen av avgöranden, eftersom den rättsliga principfrågan behandlas även där.

Till belysande av det tolkningsproblem som det här rör sig om skall

domskälen i AD 1980 nr 72 återges ganska utförligt. Vi återkommer sedan i avsnitt 5.3.4 till de frågor om lagens omfattning som denna och övriga hithörande domar belyser. Den konkreta frågan i AD 1980 nr 72 var huruvida arbetsgivaren, ett industriföretag, hade varit skyldig att förhandla enligt 11 § MBL före förordnande av verkställande direktör i företaget. Arbetsdomstolen inledde med att redovisa de olika synsätt som har anlagts på lagtolkningsfrågan:

"I diskussionen har på ett mer eller mindre tydligt sätt allt efter omständigheterna utkristalliserat sig två huvudsakliga tolkningsalternativ. Enligt det ena synsättet, som ligger nära i linje med lagtextens innehåll enligt allmänt språkbruk, avses med beslut om viktigare förändring av arbetsgivarens verksamhet ett beslut som gäller ett sådant yttre, faktiskt eller mätbart ingrepp i organisationen eller arbetsformerna som har större betydelse för de anställda. Enligt det andra synsättet, som står friare i förhållande till lagtextens lydelse, fästes avgörande vikt vid om beslutet med hänsyn till sin omfattning och sina verkningar för de anställda typiskt sett har sådan betydelse för dem att den fackliga organisationen måste antas vilja förhandla i frågan.

Meningarna har alltsedan medbestämmandelagens förhandlingsregler började tillämpas i praktiken varit mycket delade i den nu antydda principfrågan. Som naturligt är har därvid betydelsen av lagtextens rent språkliga utformning tilldragit sig särskild uppmärksamhet. Sålunda har till stöd för det förstnämnda tolkningsalternativet anförts att uttrycket viktigare förändring av verksamheten har den klara innebörden i det allmänna språkbruket att ett faktiskt ingrepp i arbetsgivarens verksamhet skall ha skett och att denna grundbetydelse hos uttrycket måste vara vägledande för rättstillämpningen. Företrädare för det andra tolkningsalternativet har, utan att direkt bestrida vad som har sagts om den språkliga innebörden hos uttrycket, som främsta argument för sin uppfattning anfört att medbestämmandelagens förarbeten ger stöd för att lagstiftarens avsikt har varit att uttrycket skall tolkas på ett i förhållande till uttryckets språkliga innebörd friare sätt som ger möjlighet att beakta i vad mån ett beslut typiskt sett har sådana verkningar för de anställda att intresse föreligger att förhandla i frågan."

Arbetsdomstolen började därefter sin analys med att ställa frågan vilken funktion i MBL:s regelsystem som den bestämmelse, i vilken det omtvistade uttrycket "viktigare förändring av arbetsgivarens verksamhet" ingår, kan antas ha att fylla. Domstolen tog här fasta på att 11 och 12 §§ MBL bildar en enhet i systematiskt hänseende. Tillsammans täcker de hela företagsledningss- och arbetsledningsområdet. Varje fråga inom detta område som inte ryms inom 11 § fångas upp av 12 §. Domstolen fortsatte:

"Detta har så mycket större betydelse systematiskt sett som den nyss berörda uppskovsskyldigheten för arbetsgivaren i princip är densamma i 12 § som i 11 §. Det förhållandet att viss fråga av lagstiftaren har uteslutits från tillämpningsområdet för 11 § är inte uttryck för att lagstiftaren velat hålla sådan fråga utanför det vidgade fackliga inflytandet genom förhandling utan beror på att frågan typiskt sett inte har sådant intresse från arbetstagarsynpunkt att förhandling är befogad i varje enskilt fall. Saken kan också uttryckas på följande sätt. Fastställandet av tillämpningsområdet för arbetsgivarens primära förhandlingsskyldighet enligt 11 § är inte en fråga om den förstärkta förhandlingsskyldighetens och därmed arbetstagarinflytandets gränser. Gränsdragningen gäller i stället det mera tekniskt betonade spörsmålet hur man från förhandlingsförfarandet skall avskilja sådana frågor där intresset att förhandla i varje enskilt fall inte kan antas vara (så) starkt att förhandling regelmässigt bör komma till stånd."

Därefter gick domstolen över till att granska följande uttalanden i förarbetena om syftet med avgränsningen mellan 11 och 12 §§ (prop. 1975/76:105 bil.1 s.353):

"Liksom enligt kommitténs förslag är avsikten att den primära förhandlingsskyldigheten skall omfatta alla frågor i arbetsgivarens verksamhet som har den omfattningen och innebörden för arbetstagarna, att man typiskt sett bör räkna med att en facklig organisation vill få tillfälle till förhandling. Utanför den primära förhandlingsskyldigheten faller beslut och åtgärder av arbetsgivaren som återkommer från gång till annan i huvudsak i samma form och omfattning och som då behandlas i en inarbetad ordning. Mot den bakgrunden är det avgörande kriteriet i lagtexten om det rör sig om en "förändring" i arbetsgivarens verksamhet. Eftersom dock strängt taget varje beslut eller åtgärd kan i viss mening sägas innebära en förändring, har gjorts den ytterligare preciseringen att det skall vara fråga om en viktigare förändring av verksamheten."

Detta uttalande ger enligt arbetsdomstolen intryck av att ordet "förändring" jämte preciseringen "viktigare" av lagstiftaren har valts just för att fånga in den typ av frågor som har "den omfattningen och innebörden för arbetstagarna, att man typiskt sett bör räkna med att en facklig organisation vill få tillfälle till förhandling". Däremot anges ingenting om att ordet "förändring" har använts för att markera att beslutet skall gälla något yttre, faktiskt ingrepp i arbetsgivarens verksamhet. Den exemplifiering av beslut inom tillämpningsområdet för 11 § som finns i förarbetena (a.prop. s. 353) talar enligt domstolen i samma riktning, dels därför att det förekommer flera exempel som klart faller utanför vad som kan sägas utgöra förändring av verksamheten i uttryckets gängse betydelse i allmänt språkbruk (särskilt "utbildningsfrågor, bostadsfrågor och sociala frågor i övrigt"), dels därför att uttalandet med sin exemplifiering av beslutskategorier synes främst vara inriktat på att ange vilka frågor som är av sådan omfattning och betydelse att de innefattas i uttrycket "viktigare" men lämnar mer eller mindre därhän vad som ligger i uttrycket "förändring av arbetsgivarens verksamhet".

Arbetsdomstolen sammanfattade:

"Den nu genomförda analysen av lagstiftningens förarbeten ger stöd för att lagstiftaren med lagtextens uttryck "viktigare förändring av verksamheten" har avsett att fånga in de typer av beslut som utmärks av att beslutet med hänsyn till sin omfattning och sina verkningar för de anställda har särskilt intresse för dessa och att lagstiftaren däremot inte fäst någon vikt vid om beslutet också utgör ett ingrepp i arbetsgivarens verksamhet."

Därefter gick domstolen över till att granska ett antal domar i sin tidigare rättstillämpning (AD 1978 nr 51 och 56, 1979 nr 88 och 149, 1980 nr 34 och 39 jämte den tidigare domen rörande tillsättning av en chef, AD 1979 nr 118). Resultatet av granskningen sammanfattades på följande sätt:

"Till grund för rättstillämpningen i samtliga de angivna sju avgörandena, som har principiell karaktär och gäller vitt skilda beslutskategorier, ligger mer eller mindre uttalat synpunkten att vid uttolkningen av uttrycket viktigare förändring av verksamheten skall särskilt beaktas om frågan med hänsyn till verkningarna för de anställda typiskt sett har sådan betydelse för dessa att man kan vänta sig att den

fackliga organisationen vill förhandla i frågan medan däremot frågeställningen i vad mån beslutet utgjort ett yttre ingrepp i arbetsgivarens verksamhet inte på samma sätt tillmätts betydelse. Det bör tilläggas att det inte föreligger något avgörande som går i motsatt riktning."

Arbetsdomstolen sammanfattade sedan sin analys av den principiella tolkningsfrågan:

"En på grundval av de allmänna motiven i medbestämmandelagens förarbeten gjord analys av den funktion som avgränsningsreglerna i 11 § medbestämmandelagen har ger vid handen att gränsdragningen gäller den tekniskt betonade frågan hur man från förhandlingsförfarandet enligt 11 § skall avskilja sådana frågor där intresset att förhandla i varje enskilt fall inte kan antas vara så starkt att förhandling regelmässigt bör komma till stånd. De förarbetsuttalanden som direkt tar sikte på innebörden av uttrycket viktigare förändring av verksamheten innebär att lagstiftarens avsikt har varit att med uttrycket fånga in de typer av beslut som utmärks av att beslutet med hänsyn till sin omfattning och sina verkningar för de anställda har särskilt intresse för dessa och att lagstiftaren däremot inte fäst någon vikt vid huruvida beslutet leder till ett yttre ingrepp i arbetsgivarens verksamhet. I ett flertal avgöranden av domstolen har detta synsätt mer eller mindre uttalat lagts till grund för rättstillämpningen.

Som framgår av det anförda talar starka skäl för att tolka uttrycket viktigare förändring av verksamheten på ett sätt som ger möjlighet att beakta i vad mån ett beslut typiskt sett har sådana verkningar för de anställda att intresse i allmänhet föreligger att förhandla i frågan. Skälen för en sådan tolkning får enligt arbetsdomstolens mening anses så tungt vägande att tolkningen bör godtas fastän den inte har full täckning i lagtextens ordalag."

Efter detta ställningstagande i frågan om innebörden av uttrycket viktigare förändring av verksamheten återstod för domstolen att pröva huruvida 11 § kan anses innefatta beslut om tillsättande av högre chefstjänst i ett företag. Domstolen betecknade det som iögonenfallande att saken inte behandlas i förarbetena. Detta ger emellertid enligt domstolen inte stöd för annan slutsats än att rättstillämpningen står fri att ta ställning till frågan med utgångspunkt i de allmänna förutsättningar som lagen och dess förarbeten ger; det finns inte något som säger att lagstiftaren har velat betrakta chefstillsättningsfrågorna som typiskt sett mindre intressanta för arbetstagarsidan så att de av det skälet bort falla utanför tillämpningsområdet för 11 § MBL. Domstolen betonade att bedömningen av frågan givetvis skulle ske på objektiva grunder i den meningen att domstolen vid ett övervägande av de sakförhållanden som normalt sett föreligger i ärenden av det aktuella slaget måste komma till den övertygelsen, att det typiskt sett finns en grundval för meningsutbyte och samråd i förhandlingens form och att arbetstagarorganisationen regelmässigt kan antas vilja utnyttja detta.

Domstolens slutsats blev att chefstillsättningar måste antas ha ett sådant intresse för de anställda att man bör räkna med att arbetstagarorganisationerna regelmässigt vill förhandla i det enskilda ärendet. Härav följer enligt arbetsdomstolen att beslut av detta slag skall hänföras till den kategori av beslut där arbetsgivaren har att ta initiativ till förhandling, dvs. 11 § MBL, och inte till det slag av beslut rörande vilket förhandling skall ske på begäran av arbetstagarorganisation med stöd av 12 § MBL.

I det konkreta fall som hade dragits under arbetsdomstolens prövning

rörde det sig om förordnande för en kortare tid av verkställande direktör i ett företag. Domstolen underkände på närmare utvecklade skäl en invändning av arbetsgivaren om att förhandlingsskyldighet enligt MBL inte borde anses föreligga, eftersom frågan om utseende av verkställande direktör är reglerad i 8 kap. 3 § aktiebolagslagen (jfr AD 1981 nr 8). Inte heller fann domstolen att förhandlingsskyldigheten borde anses bortfalla på grund av att förordnandet av verkställande direktör i det omtvistade fallet avsåg endast en begränsad tid. Dock uteslöt domstolen inte att det kan finnas andra fall i vilka en chefstillsättning framstår som så föga betydelsefull att beslutet inte behöver föregås av ett förhandlingsinitiativ av arbetsgivaren (t.ex. om beslutet gäller ett tillfälligt vikariat). *Slutsatsen blev alltså att arbetsgivaren hade varit förhandlingsskyldig enligt 11 § MBL i det fall som var föremål för prövning.*

Domstolen hade som tidigare nämndes också att ta ställning till om arbetsgivaren hade varit skyldig att *förhandla före ett beslut om entledigande av en teknisk direktör i företaget.* Denna fråga borde enligt domstolen bedömas på grundval av samma tolkning av 11 § MBL som vid bedömningen av chefstillsättningsfrågan. Det avgörande blir alltså om beslutet typiskt sett har en sådan omfattning och betydelse för arbetstagarna att man kan vänta sig att berörda fackliga organisationer vill förhandla i frågan. Vid en prövning med denna utgångspunkt kom emellertid domstolen till att någon förhandlingsskyldighet enligt 11 § MBL inte föreligger före beslut om entledigande av en chef (beslutet avser inte någon viktigare förändring vare sig av arbetsgivarens verksamhet eller av arbetstagarnas arbets- eller anställningsförhållanden). Det finns enligt arbetsdomstolen väsentliga skillnader från arbetstagarnas synpunkt mellan ett beslut om tillsättande av en chef och ett entledigandebeslut. Vid tillsättningsbeslut är det typiskt sett det fortsatta arbetet och företagets framtid som kommer i blickpunkten. När ett entledigande kommer i fråga koncentreras intresset på ett helt annat sätt till den person som det gäller. Mot bakgrund bl.a. av att det ofta är ett förtroendeförhållande som ligger i botten blir en förhandling ofta inte meningsfull. En förhandling om entledigande av en chef gör dessutom i sig själv lätt chefens ställning i företaget mer eller mindre omöjlig och förhandlingen skulle ofta också av det skälet komma att sakna mening. Man kan enligt arbetsdomstolen inte i entledigandefallen typiskt sett räkna med att det finns ett intresse från arbetstagarsidan att förhandla.

I frågan om förhandlingsskyldighet enligt 11 § MBL före beslut om tillsättande av en chef tillkännagav en av domstolens ämbetsmannaledamöter och de båda arbetsgivarledamöterna skiljaktig mening. De pekade på att lagtextens uttryck "viktigare förändring av arbetsgivarens verksamhet" för tanken närmast till objektivt konstaterbara verksamhetsförändringar, medan det inte är förenligt med normalt språkbruk att under uttrycket hänföra också beslut om att tillsätta personer på olika förekommande chefstjänster. Även de exempel som har anförts i förarbetena på beslut som avsågs med 11 § MBL för tanken till objektivt konstaterbara verksamhetsförändringar eller förändringar av verksamheten i yttre, funktionell eller principiell mening. Även om exempelsamlingen inte har varit avsedd att vara uttömmande och om därför utrymme måste anses ha blivit lämnat åt rättstillämpningen att i betydande utsträckning beakta skilda förhållanden

från fall till fall, är exemplen så många och varierande att de måste antas ha varit avsedda att i allt väsentligt täcka området för arbetsgivarens primära förhandlingsskyldighet. Det hade varit naturligt att i förarbetenas breda uppräkning av exempel omnämna en så praktiskt viktig och ofta återkommande fråga som tillsättning av chefer.

Att detta inte har skett tyder enligt de tre domstolsledamöternas mening närmast på att lagstiftaren inte har avsett att frågan skulle omfattas av den primära förhandlingsskyldigheten. Vid bedömande av om man bör på de av domstolsmajoriteten angivna skälen ge uttrycket "viktigare förändring av verksamheten" en från lagtextens innebörd enligt allmänt språkbruk relativt fri uttolkning, där avgörande vikt fästs vid om frågan är av sådan beskaffenhet att man typiskt sett har att räkna med att vederbörande arbetstagarorganisation vill förhandla, bör enligt de skiljaktiga ledamöterna beaktas att rekryteringsfrågor i vidsträckt mening kan regleras i kollektivavtal och att 12 § MBL är avsedd att i princip fånga upp vad som inte faller under 11 §. Även om det står klart att frågor om chefstillsättning inte faller utanför själva lagens tillämpningsområde, står det lika klart att ämnet inte har varit i blickpunkten vid uppbyggnaden av det system för medinflytande som arbetstagarsidan har tillerkänts genom MBL. Den primära förhandlingsskyldigheten är tyngdpunkten i lagens system när det gäller företags- och arbetsledningsområdet, vartill chefstillsättningar hör. Särskilt med hänsyn till den långtgående förpliktelse som primär förhandlingsskyldighet om chefstillsättning innebär och till de speciella problem som en generell förhandlingsskyldighet här medför blev de tre ledamöternas samlade bedömning, att det inte rimligen bör komma i fråga att ålägga arbetsgivarsidan sådan skyldighet i avsaknad av stöd härför i lagtexten och utan att frågan behandlats närmare i lagens förarbeten. Frågan om entledigande borde bedömas på samma sätt och på grundval av samma synsätt.

De båda arbetstagarledamöterna var på det sättet skiljaktiga att de ansåg att entledigande av en chefsperson har samma inverkan på ett företags ledningsförhållanden och är av samma betydelse för de anställda som tillsättandet av en chefsperson. Förhandlingsskyldigheten enligt 11 § MBL borde därför anses omfatta även entledigande av chefer.

Domen AD 1980 nr 72 hade föregåtts av AD 1979 nr 118 som gällde tillsättning hos ett stort industriföretag av andra högre chefer än verkställande direktören. Även i det målet delade sig domstolen i en majoritet av fyra ledamöter som ansåg förhandlingsskyldighet enligt 11 § MBL föreligga och en minoritet av tre som hade motsatt uppfattning. De båda ledamotsgruppernas skäl synes ha varit på de avgörande punkterna desamma som i AD 1980 nr 72, låt vara att de har utförts på ett delvis annat sätt än i den senare domen.

Sedermera har tillkommit domarna AD 1980 nr 163 och 1981 nr 8, 13 och 45 (jfr även AD 1981 nr 62). I det första av dessa mål var parterna ense om att arbetsgivaren hade varit skyldig att förhandla enligt 11 § MBL före tillsättandet av en förmanstjänst. Tvisten gällde vidden av förhandlingsskyldigheten och ordningen för dess fullgörande och domstolen gav vissa anvisningar om detta.

I det mål som avgjordes genom domen AD 1981 nr 8 hävdades av arbetsgivarsidan bl.a. att frågan om utseende av verkställande direktör inte

hör till "förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare" (jfr 1 § MBL om lagens tillämpningsområde) och av det skälet inte heller omfattas av förhandlingsskyldighet enligt 11 §. Arbetsgivarsidan invände också att styrelserepresentationslagen och aktiebolagslagen innefattar en uttömmande reglering av ordningen för utseende av verkställande direktör. Vidare gjordes gällande att en förhandling enligt 11 eller 12 § MBL om utseende av verkställande direktör är förenad med sådana olägenheter att förhandlingsskyldighet är utesluten. Alla dessa invändningar mot förhandlingsskyldighet enligt MBL underkändes av en enhällig domstol. På den senare punkten medges dock i domskälen att en förhandling enligt MBL säkerligen kan under särskilda omständigheter, inte minst av hänsyn till den eller dem som kan komma i fråga för befattningen som verkställande direktör, vara svår att förena med behovet av sekretess och snabbhet i beslutsfattandet. Detta kan dock inte medföra att förhandlingsskyldigheten bortfaller. Domstolen hänvisar till uttalandena i lagens förarbeten om att de komplikationer som kan uppstå skall mötas i form av avtal om tillämpning av lagens regler.

Domen AD 1981 nr 13 gällde enbart en tvist om skadeståndsskyldighet sedan en arbetsgivare hade underlåtit att förhandla före beslut om tillsättning av en administrativ direktör i ett företag.

I domen AD 1981 nr 45, slutligen, fann arbetsdomstolen att en arbetsgivare som var förhandlingsskyldig inför tillsättande av en produktionsteknisk chef och en arbetsledare inte hade börjat förhandlingsförfarandet för sent genom att dröja till dess ärendena var i sådant skick att arbetsgivaren kunde fatta preliminär ståndpunkt till vem av sökandena som borde få anställning. Däremot ansågs arbetsgivaren ha handlat i strid med förhandlingsskyldighetens krav genom att begränsa förhandlingen till att avse frågan huruvida en viss sökande skulle få tjänsten. På denna senare punkt hade domstolen anledning att särskilt överväga synpunkter som lades fram från arbetsgivarsidan på behovet av att ta hänsyn till sökandenas krav på skydd för den personliga integriteten. Domstolens båda arbetsgivarledamöter utvecklade i ett särskilt yttrande sin uppfattning att tystnadspliktsreglerna i 21-22 §§ MBL här utgör ett otillräckligt skydd.

Även i den s.k. budgetdomen AD 1979 nr 149 (jfr AD 1980 nr 112) har frågan *om den principiella utgångspunkten för tolkningen av uttrycket viktigare "förändring av arbetsgivarens verksamhet" kommit upp.*

Tvisten gällde huruvida ett företag är förhandlingsskyldigt enligt 11 § MBL före fastställande av en sådan budget som det rörde sig om i målet. En sådan budget kännetecknas enligt domstolen av följande. Budgeten avser en årsperiod och fastställs år för år före varje budgetårs början. Den utgör en sammanställning av olika delbudgetar, såsom avseende tillverkning, försäljning, personal, omkostnader och investeringar. Budgeten täcker företagets hela organisation och verksamhet.

Domstolen beskrev utgångspunkterna för prövningen även på följande sätt:

"En budget av den typ målet gäller kan betraktas som ett handlingsprogram för verksamheten under det år budgeten avser. Budgeten innehåller en bedömning av vilka ekonomiska konsekvenser programmet för med sig bl.a. från resultat- och

likviditetssynpunkt. Genom budgeten planeras verksamheten för budgetåret. Budgeten ger också möjlighet att samordna verksamheten inom en större organisations skilda delar, såsom i detta fall koncernens dotterföretag. Budgeten är även ett instrument för kontroll av verksamheten. Genom olika former av kontrollåtgärder kan utfallet av verksamheten undersökas och avvikelser från budgeten analyseras.

Som bolaget har anfört innefattar däremot budgetbeslutet typiskt sett inte att beslut därigenom fattas om vidtagande av den ena eller andra åtgärden i företaget. Budgetbeslutet är endast ett planeringsbeslut som förutsätter verkställighetsåtgärder under budgetåret. Intet tyder på att bolagets budgetbeslut skulle vara av annan karaktär i detta hänseende.

Parterna har skilda uppfattningar i målet vilken betydelse bolagets budgetbeslut har. Meningsskiljaktigheten gäller hur pass bindande, exempelvis i fråga om investeringar under budgetåret, beslutet är. Från bolagets sida har anförts att budgeten inte är på något sätt bindande i detta eller andra sådana hänseenden. Hur det än må förhålla sig härmed är dock enligt arbetsdomstolens mening obestridligt att beslutet är av stor betydelse för bolagets verksamhet. Att det ligger till på detta sätt bekräftas inte minst av att ett ganska omfattande arbete läggs ned inom bolaget på budgeteringen och även av den behandling budgeten får hos koncernledningen."

Vid bedömning mot denna bakgrund av frågan huruvida budgetbeslutet var ett sådant beslut om viktigare förändring av verksamheten som avses i 11 § MBL gav arbetsdomstolen arbetsgivarparten rätt i att det är främmande för normalt språkbruk att beteckna ett beslut att anta en budget som ett beslut om förändring av verksamheten. Mot bakgrund av syftet med lagens uttryckssätt borde man dock inte tolka uttrycket viktigare förändring av verksamheten snävt. Förhandlingsskyldigheten borde anses omfatta sådana budgetbeslut som det här rörde sig om under förutsättning att beslutet med hänsyn till sina verkningar kan anses jämförbart med beslut om viktigare förändring av verksamheten. Förarbetena nämner inte beslut om budget som ett sådant beslut som åsyftas med 11 § MBL. Motivtextens exempel är emellertid inte avsedda att vara uttömmande. Avsikten är enligt förarbetena att den primära förhandlingsskyldigheten skall omfatta alla frågor i arbetsgivarens verksamhet som har den omfattningen och innebörden för arbetstagarna att man typiskt sett bör räkna med att en facklig organisation vill få tillfälle till förhandling. Domstolen fortsatte:

"Det ligger i sakens natur att ett sådant budgetbeslut som det är fråga om i målet kommer att ha en betydelsefull, styrande verkan på företagets verksamhet under planeringsperioden. Det är ofrånkomligt att de åtgärder som kommer att vidtas under budgetåret i större eller mindre utsträckning påverkas av hur frågan har behandlats i budgeten. Det måste exempelvis finnas större förutsättningar för att en tilltänkt investering genomförs, om den är beaktad i budgeten än om den inte finns med där. För arbetstagarorganisationen måste det bedömas vara ett påtagligt intresse att få insyn i det faktamaterial som ligger till grund för planeringen och få tillfälle att ge synpunkter på de ämnen som behandlas i beslutet. Detta intresse tillgodoses till en del även inom ramen för informationsförfarandet enligt 19 § medbestämmandelagen. Genom att hänföra budgetbesluten till området för den primära förhandlingsskyldigheten enligt 11 § samma lag åstadkoms att arbetstagarorganisationen garanteras rätten till inflytande innan man lägger fast det handlingsprogram som budgeten innefattar. Informationsreglerna ger inte en sådan garanti.

Enligt arbetsdomstolens mening ligger det i linje med den primära förhandlingsskyldighetens syften att anse att budgetbeslut av det slag som tvisten gäller faller inom ramen för den primära förhandlingsskyldigheten."

Domstolen tillade att vad som har sagts i förarbetena om skyldighet att inleda förhandling enligt 11 § MBL redan under planeringen av beslut om viktigare förändringar ger ett gott stöd för att arbetsgivaren skall anses skyldig att förhandla före fastställandet av en budget med sådana inslag av planering och program för verksamheten som arbetsgivarens budget i detta fall hade. Mot bakgrund av att budgeten fastställs för och får en styrande inverkan på arbetsgivarens verksamhet i dess helhet var det dock mest närliggande att betrakta budgetbeslutet i sig självt som ett beslut enligt 11 §, snarare än att se budgetarbetet som ett första led i planerandet av enskilda beslut om t.ex. investeringar eller personalförändringar. Slutligen tillade domstolen att förhandlingsskyldighet enligt 11 § MBL rörande budgeten i princip inte påverkar den förhandlingsskyldighet som åvilar en arbetsgivare när han tänker realisera i budgeten planerade beslut. Även om arbetsgivaren har bedrivit primära förhandlingar i samband med budgetens antagande måste han således ta upp nya sådana förhandlingar, om han under budgetåret tänker fatta ett sådant beslut som avses i 11 § MBL.

De båda arbetsgivarledamöterna anmälde skiljaktig mening i denna del av målet, den ene med en utförlig motivering. Hans bedömning utgick från ett annat sätt att se på den budget som målet gällde än det som majoriteten hade gett uttryck för. Budgeten var en prognos eller närmast en sammanställning av ekonomiska fakta, en information om den framtida utvecklingen genom vilken företaget skulle sättas i stånd att bedöma sin situation och nödvändigheten av åtgärder i framtiden. Enligt denne ledamots mening hade budgeten alltså inte en betydelse för verksamheten av det slag som majoriteten utgick ifrån. Mot bakgrund av lagtext och förarbeten borde vidare den mer allmänna rättsliga slutsatsen vara att budgetbeslut faller under 12 § MBL, i den mån förhandlingsskyldighet över huvud föreligger. En primär förhandlingsskyldighet är opraktisk och betungande och kan medföra svåröverskådliga verkningar, inte minst mot bakgrund av uppskovsskyldigheten och skyldigheten att förhandla även centralt och med tanke på de bindningar vid en gång fattade beslut som kan bli resultatet av att förhandlingar genomförs. Det bör enligt denna skiljaktiga mening anses tillräckligt att arbetsgivaren informerar enligt 19 § MBL om budgetarbetet och förhandlar enligt 11 § inför varje enskilt beslut om viktigare förändring av verksamheten.

Även domen AD 1980 nr 39, som var enhällig, hör in i detta sammanhang. Här fann domstolen att primär förhandlingsskyldighet hade förelegat inför beslut om vissa större investeringar i en hamn. Visserligen innebar besluten inte någon större förändring av verksamheten i hamnen och inte heller påverkades de enskilda arbetstagarnas arbetsförhållanden i någon mer påtaglig utsträckning. Men det måste likväl antas att en primär förhandling hade varit av avsevärt omedelbart intresse från arbetstagarsynpunkt. Vid en sådan förhandling hade man kunnat ta upp t.ex. kajarbetenas påverkan på andra tilltänkta investeringar av betydelse för arbetstagarna, den närmare tidpunkten för arbetenas genomförande, frågan om arbetena till någon del skulle utföras i egen regi under medverkan av kranförarna och eventuella störningar i eller annan påverkan på den löpande verksamheten i hamnen under arbetenas utförande. I sammanhanget borde enligt domstolen också beaktas att en förhandling skulle ha tillgodosett arbetstagarorganisationens

intresse av att på ett tidigt stadium vara informerad i en viktig fråga för hamnen såsom arbetsplats.

Arbetsdomstolens syn på frågan om hur uttrycket viktigare "förändring av arbetsgivarens verksamhet" principiellt sett skall tolkas har utvecklats även i ett par domar som gällde primära förhandlingar enligt 11 § MBL som ett led i det kommunala budgetarbetet. De första domarna på detta område, AD 1980 nr 34 (Järfälla) och 93 (Sjöbo), har i detta sammanhang mindre betydelse eftersom det där var ostridigt att kommunerna i och för sig är skyldiga att förhandla enligt 11 § MBL före beslut om den årliga budgeten. Två senare domar har däremot principiellt intresse från den här behandlade synpunkten, nämligen AD 1981 nr 125 (Borås) och 1982 nr 6 (Stockholm). Båda gällde förhandlingar före beslut att fastställa en "långtidsbudget" för en femårsperiod (i Borås kallad finansplan och i Stockholm femårsprogram).

I båda målen invände kommunen att beslutet om antagande av finansplanen (femårsprogrammet) inte var ett sådant beslut om viktigare "förändring av arbetsgivarens verksamhet" som avses i 11 § MBL. Skälet var i huvudsak att det inte rörde sig om något bindande verksamhetsbeslut utan enbart om ett slags prognos eller en icke bindande anvisning för den kommande verksamheten, vilken kunde omprövas på grund av senare inträffade ändringar i förutsättningarna och vilken regelmässigt faktiskt också omprövades fortlöpande.

Arbetsdomstolen hänvisade i AD 1981 nr 125 bl.a. till den ingående analys av rättsläget som hade gjorts i chefstillsättningsdomen AD 1980 nr 72. En huvudpunkt i den analysen var att man vid tillämpningen av 11 § MBL skall särskilt beakta om den omtvistade förhandlingsfrågan med hänsyn till verkningarna för de anställda typiskt sett har sådan betydelse att man kan vänta sig att den fackliga organisationen vill förhandla i frågan, medan däremot frågeställningen i vad mån beslutet utgjort ett yttre ingrepp i arbetsgivarens verksamhet inte på samma sätt bör tillmätas betydelse. Bedömningen skall då göras på objektiva grunder i den meningen att domstolen skall vid ett övervägande av typsituationen undersöka om det normalt sett finns en grundval för förhandling som en arbetstagarorganisation regelmässigt kan antas vilja utnyttja. Det avgörande är med ett annat sätt att uttrycka saken inte huruvida kommunens beslut medför att dess verksamhet eller de anställdas arbets-eller anställningsförhållanden i någon yttre mening förändras genom beslutet utan prövningen skall innefatta ett mer allmänt bedömande av beslutets karaktär och betydelse för de anställda.

I Boråsmålet AD 1981 nr 125 fann domstolen att det otvivelaktigt var så att ståndspunktstaganden och bedömningar i finansplanen skulle kunna komma att omprövas. Detta kunde dock inte berättiga till slutsatsen att det skulle sakna större intresse från arbetstagarsynpunkt vilket innehåll planen fick i ett visst hänseende. Redan planens uppläggning med dess detaljerade ställningstaganden rörande den kommunala verksamheten och det mycket omfattande arbete som lades ner på planen utgjorde enligt domstolen ett starkt belägg för att finansplanen av kommunen uppfattades som ett viktigt styrinstrument. I själva verket torde det vara på det sättet, anmärkte arbetsdomstolen, att en långsiktig verksamhetsplanering av detta slag på det kommunala området allmänt tillmäts mycket stor betydelse och att de avvägningar och priorite-

ringar som sker i en sådan plan ofta får avgörande inverkan på utvecklingen i kommunen. Ett särskilt skäl för att anse att primär förhandlingsskyldighet förelåg var att finansplanen låg till huvudsaklig grund för arbetet på budgeten för det närmaste året, så att alla mer betydelsefulla frågor i det budgetarbetet i realiteten var avgjorda genom beslutet om finansplanen. Arbetsdomstolen fann att primär förhandlingsskyldighet åvilade kommunen före beslutet om finansplanen.

Även i Stockholmsmålet AD 1982 nr 6 fann arbetsdomstolen att "femårsprogrammet" fick antas vara en typ av långsiktig verksamhetsplanering som tillmäts stor betydelse och som kan få avgörande inverkan på utvecklingen i kommunen. Stockholms femårsprogram skilde sig visserligen betydligt både till omfattning och innehåll från finansplanen i Boråsfallet. Inte desto mindre var det enligt domstolen tydligt att även femårsprogrammet innehöll mycket betydelsefulla, konkreta ställningstaganden rörande kommunens utveckling under planperioden. I mycket stor utsträckning hade dessa ställningstaganden direkt inriktning på frågor som rörde förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare. Som exempel nämnde domstolen uttalanden om nyinvesteringar på mark- och fastighetssidan och om personalinskränkningar inom administration och teknisk förvaltning. Att Stockholmsprogrammet inte på samma sätt som i Boråsfallet hade direkt inverkan på den närmaste årsbudgeten kunde inte tillmätas betydelse. Domstolen fann även i Stockholmsmålet att det rörde sig om ett sådant beslut om viktigare förändring av arbetsgivarens verksamhet som åsyftas i 11 § MBL.

Att kommunerna även gjorde andra invändningar till stöd för sin uppfattning att förhandlingsskyldighet inte förelåg, framför allt att sådan skyldighet inte kan förenas med principen om frihet i det politiska beslutsfattandet, återkommer vi till i ett annat sammanhang (kap. 7).

I båda målen anmälde vissa ledamöter skiljaktig mening. Den mest avgörande synpunkten för dessa ledamöter var att besluten ingick som ett led i den politiska planeringsprocessen, utan bindande beslut. En åtskillnad måste enligt deras mening göras i jämförelse med de årliga budgetbesluten och det rörde sig i målen inte om sådana beslut som omfattas av 11 § MBL. Slutligen ansåg de skiljaktiga ledamöterna att man inte kan bestämma den primära förhandlingsskyldighetens omfattning med ledning av om arbetstagarparten typiskt sett önskar förhandla. Att låta den ena partens intresse av att förhandling kommer till stånd påverka tolkningen av 11 § leder enligt dem till ovisshet om innebörden av lagrummet och omöjliggör en objektiv tolkning av detsamma. Genom att tolkningen delvis blir beroende av den ena partens subjektiva uppfattning kan lagrummet i praktiken få ett växlande innehåll. Frångår man samtidigt varje anknytning till ordalydelsens krav att det skall gälla viktigare förändring, fortsatte de, synes det svårt att dra någon gräns för det tänkbara tillämpningsområdet. Motparten lämnas i ovisshet om den rätta tolkningen och får synnerligen svårt att på förhand bedöma om förhandlingsskyldighet föreligger eller ej.

Som vi tidigare nämnde bör även domen i det s.k. byråkratimålet beaktas i detta sammanhang (AD 1978 nr 166). Arbetsdomstolen förklarade där att ett beslut om att tillsätta en utredning eller en arbetsgrupp el.dyl. med vissa direktiv och att utse ledamöter i utredningen eller gruppen inte i sig självt är

ett beslut i den mening som åsyftas i 11 § MBL. Sådana beslut innebär normalt inte i och för sig någon ändring av den verksamhet som arbetsgivaren bedriver. Först när utredningen är avslutad tar arbetsgivaren ställning till de förslag utredningen kan innehålla och det kan då bli fråga om ett beslut om viktigare förändring av verksamheten eller av arbets- eller anställningsförhållandena. En annan sak är att arbetsgivarens skyldighet att förhandla före detta senare beslut kan innebära att förhandlingar skall påkallas redan innan utredningen eller arbetsgruppen tillsätts, i enlighet med förarbetenas anvisningar om att förhandlingsinitiativet skall tas på ett tidigt stadium i beslutsprocessen (prop. 1975/76:105 bil. 1 s. 356). Man kan t.ex. tänka sig det fallet att direktiven är mycket preciserade och direkt anger vilka ändringar i verksamheten som arbetsgivaren vill få till stånd. En sådan skyldighet att påkalla förhandling tidigt kan för övrigt föreligga, åtminstone i mer komplicerade frågor, även när själva utredningsskedet inte är lika avgränsat från andra led i beslutsprocessen som när en särskild utredning eller grupp tillsätts. Jfr även AD 1979 nr 1.

Sammanfattning

Ett kännetecken för de avgöranden i rättspraxis som här har återgetts är att arbetsdomstolen har fäst stor vikt vid vad som kan utläsas av lagförarbetena om de allmänna syftena med den primära förhandlingsskyldigheten enligt 11 § MBL. Rätten till primära förhandlingar skall enligt domstolens uttolkning vara den grundläggande formen för arbetstagarinflytandet över hela företags- och arbetsledningsområdet. Den formel i lagens motivtexter som tar sikte på "alla frågor i arbetsgivarens verksamhet som har den omfattningen och innebörden för arbetstagarna att man typiskt sett bör räkna med att en facklig organisation vill få tillfälle till förhandling"(prop. 1975/76 bil. 1 s. 353) blir, både i målen om innebörden av ordet"viktigare" och i de senast redovisade domarna om uttrycket "förändring av verksamheten", en viktig utgångspunkt för rättstillämpningen.

I den senare gruppen av domar har arbetsdomstolen förklarat att det avgörande inte är huruvida arbetsgivarens beslut medför att verksamheten eller de anställdas arbets- eller anställningsförhållanden i någon yttre mening förändras genom beslutet. Prövningen skall innefatta ett mer allmänt bedömande av beslutets karaktär och betydelse för de anställda.

Likväl ger rättspraxis inte stöd för att de slutliga verkningarna för de anställda, inom ramen för verksamheten i stort eller såvitt gäller enskilda arbetstagares arbets- eller anställningsförhållanden, skulle helt sakna betydelse. I budgetdomarna, både AD 1979 nr 149 och de båda domarna från den kommunala sektorn AD 1981 nr 125 och 1982 nr 6, läggs vikt vid att budgeten eller programmet har karaktären av ett styrinstrument med en betydelsefull faktisk inverkan på senare mer egentliga eller konkreta "förändringsbeslut". En argumentation kring de konkreta verkningarna av arbetsgivarens beslut finns också i AD 1980 nr 39. Beslut om enbart utredning omfattas som sådana inte av 11 § MBL (AD 1978 nr 166). Inte heller är t.ex. ett beslut av en kommunal facknämnd om ett förslag eller ett anslagsyrkande som ett led i den kommunala budgetberedningen ett självständigt beslut enligt 11 §, trots att det är ett beslut i en mer allmän eller offentligrättslig

mening. Förhandlingsskyldigheten ses här som beroende av det slutliga beslutet i budgetfrågan av kommunfullmäktige (AD 1980 nr 34 och 93, 1981 nr 125) eller av kommunstyrelsen (AD 1978 nr 88 och 1982 nr 6). Frågan vad som är ett beslut i lagens mening har berörts i det föregående under rubriken *Vissa rättsfrågor av mer allmän natur* (AD 1982 nr 8 och 34, jfr från den privata sektorn av arbetsmarknaden även AD 1981 nr 57). Man synes få göra en åtskillnad mellan vad som bör betraktas som förberedande beslut, eller stadier i en beslutsprocess som utmynnar i ett "slutligt" beslut om en viktigare förändring, och sådant som i sig är ett sådant slutligt beslut åtminstone i den meningen, att det är ett avgränsbart ställningstagande som indirekt eller på längre sikt får konkreta verkningar för de anställda.

5.3.3 Tiden för förhandlingar och information

Inledning

Vi har i avsnitt 5.3.1 översiktligt återgett den kritik mot reglerna om förhandlingsrätt och rätt till information som går ut på att reglerna inte är tillräckligt ägnade att ge det åsyftade inflytandet därför att de inte säkerställer att den förhandlings- och informationsberättigade lokala arbetstagarorganisationen blir underrättad och får börja medverka på ett *tillräckligt tidigt stadium* i arbetsgivarens förberedelser inför ett beslut. Kritiken kan sammanfattas på följande sätt. Lagens regler förmår inte i tillräcklig utsträckning arbetsgivarna att ta initiativ till förhandling så tidigt, att arbetstagarparten får möjlighet att utöva ett verkligt inflytande över besluten. Arbetstagarsidans behov av information om förhandlingsfrågorna har inte blivit tillräckligt tillgodosett och detta förringar värdet av rätten till primär förhandling. Den rätt till förhandling före arbetsgivarens beslut på initiativ av arbetstagarsidan som föreskrivs i 12 § MBL saknar ofta praktiskt värde, eftersom arbetsgivaren inte har ålagts någon skyldighet att informera på förhand om sådana beslut som åsyftas med denna föreskrift.

Till denna kritik med sikte närmast på tillämpningen av reglerna i 11–14 §§ om förhandlingsrätt kommer en mer allmän kritik med anknytning till 19 §, av innebörd att den information som lämnas i enlighet med dess föreskrifter ofta inte håller måttet. Informationen är ibland ofullständig och lämnas inte sällan alltför oregelbundet eller alltför sent. Den är inte alltid tillrättalagd och sovrad på ett sådant sätt att arbetstagarnas företrädare kan med rimliga insatser tillgodogöra sig och utnyttja den. Den är ofta inte heller i tillräcklig mån framåtblickande och inriktad på arbetsgivarens planer och fortsatta verksamhet, trots att det är information av det slaget som i regel är av störst betydelse för arbetstagarna.

Som vi också nämnde i avsnitt 5.3.1 har även från arbetsgivarhåll framförts synpunkter på frågan om tiden för inledande av förhandlingar. Man betonar att arbetsgivaren ofta behöver förbereda sig och skaffa fram ett faktaunderlag för att det skall vara meningsfullt att ta upp en förhandling med den fackliga motparten. Vidare måste inför vissa slag av beslut särskilda synpunkter anläggas på frågan när förhandlingar skall inledas och genomföras. I vissa sammanhang kan dessutom råda oklarhet om vad som bör vara förhandlingsämnet och hur långt som arbetsgivarens informationsskyldighet

i anledning därav sträcker sig.

Lagtexten i 11 och 12 §§ MBL föreskriver inte mer än att arbetsgivarens förhandlingsskyldighet skall fullgöras innan arbetsgivaren fattar (och i 12 § även innan arbetsgivaren verkställer) sitt beslut. Vad som har åsyftats av lagstiftaren beskrivs emellertid i förarbetena (främst prop. 1975/76:105 bil. 1 s. 355 f). Särskilt de båda följande avsnitten i motivtexten är av betydelse:

"I lagen anges inte närmare när i förhållande till det tilltänkta beslutet arbetsgivaren skall vara skyldig att ta initiativ till primär förhandling. Liksom enligt kommitténs förslag är avsikten på denna punkt att förhandlingsskyldigheten i princip skall innebära skyldighet att ta upp förhandling i så god tid att förhandlingen blir ett naturligt och effektivt led i beslutsprocessen hos arbetsgivaren. Vad som anförs av arbetstagarsidan skall ha reella möjligheter att ingå på ett meningsfyllt sätt i beslutsunderlaget. I många sammanhang, särskilt när det rör sig om mer omfattande eller komplicerade frågor, innebär detta att förhandlingen redan på ett tidigt stadium ingår som ett led i arbetsgivarens eget arbete med att skaffa fram beslutsunderlag och att i övrigt förbereda beslutet. Förhandlingarna bör då tas upp tidigt under planeringsstadiet och bör sedan kunna bedrivas återkommande under det att frågan bearbetas och beslutet förbereds. I andra fall av mindre ingripande och långsiktig betydelse kan också frågan om tidpunkten för förhandlingen te sig enklare. Allmänt gäller dock att paragrafen inte får ges den tillämpningen att det räcker enbart med att förhandlingen föregår beslutet, oavsett hur kort tid före beslutet den upptages. Som ett hinder mot en sådan tillämpning verkar för övrigt arbetstagarsidans rätt att begära att förhandlingen förs vidare till det centrala planet".

Det andra avsnittet har att göra med arbetsgivarens behov av förberedelse inför förhandlingen:

"I paragrafen föreskrivs att arbetsgivarens förhandlingsskyldighet skall fullgöras innan "beslut" fattas. Syftet är att markera, att förhandlingen skall tas upp och genomföras innan arbetsgivaren själv har tagit ställning till den fråga förhandlingen avser. Förhandlingen skall ingå som ett led i beredandet av arbetsgivarens beslut. Å andra sidan ligger det i sakens natur att arbetsgivaren kan behöva själv undersöka en viss fråga och ta ställning till vilka handlingsalternativ som finns innan det ter sig meningsfullt att inleda förhandling. En avvägning måste med andra ord göras från fall till fall. En annan sak är att det vid underlåtenhet att förhandla eller annars vid tvist om tillämpningen av paragrafen kan av utredningsskäl bli nödvändigt att knyta ev. skadeståndspåföljd till underlåtenhet av arbetsgivaren att förhandla innan ett fattat beslut verkställs."

Man ser alltså att det i motivtexten har förutsetts en avvägning från fall till fall i fråga om tidpunkten för påbörjandet av förhandling. Att det kan uppkomma en motsättning mellan parternas intressen på denna punkt har insetts men detta har knappast betraktats som någon särskilt betydelsefull svårighet; förhandlingar skall inledas så snart det ter sig praktiskt meningsfullt och det bör regelmässigt vara på ett tidigt stadium under förberedandet av ett beslut.

Arbetsdomstolens avgöranden

Arbetsdomstolen har i sin rättstillämpning många gånger bekräftat att en arbetsgivares skyldighet att inleda förhandling enligt 11 § MBL inte är riktigt fullgjord om arbetsgivaren bara har förhandlat före beslutet (se bl.a. AD 1978 nr 29, 56, 88, 156, 157 och 166, 1979 nr 1 och 149, 1980 nr 23, 93 och 163, 1981 nr 45, 57 och 77). Domstolen har då regelmässigt hänvisat till de förarbetsuttalanden som nyss återgavs.

Domstolen har också i dessa mål från gång till annan gått in i prövning av arbetsgivarens handlande, mot bakgrund av det mönster som tecknas i motivtexten, och uttalat sig om hur förhandlingsskyldigheten hade bort fullgöras för att arbetstagarpartens intressen skulle ha blivit så väl som möjligt tillgodosedda. I några fall har domstolen särskilt varit inne på frågan hur mycket av utredning och förberedelser i övrigt som skall anses tillåtet innan skyldigheten att ta upp förhandling inträder. Ett exempel är AD 1978 nr 56 där en arbetsgivare hade mottagit en preliminär offert från ett annat företag och därefter bl.a. gjort vissa utredningar innan initiativ togs till förhandling med arbetstagarsidan. Offerten hade väsentlig betydelse för arbetsgivarens verksamhet, eftersom den tog sikte på ett ganska omfattande samarbete med det andra företaget. Arbetsdomstolen gjorde en bedömning med utgångspunkt i förarbetenas uttalande om arbetsgivarens rätt till vissa förberedande åtgärder och fann att förhandlingsinitiativet inte hade tagits för sent.

Som vi redan flera gånger har varit inne på är det från arbetstagarsynpunkt ett intresse av helt avgörande betydelse att man så tidigt som möjligt blir underrättad om beslut och åtgärder som övervägs av arbetsgivaren. Detta återspeglas på sitt sätt i ett antal mål från arbetsdomstolens tidigare praxis kring MBL, där arbetstagarparten har gjort gällande att arbetsgivaren har åsidosatt även eller åtminstone i andra hand 19 § MBL genom att inte i förväg informera om ett tillämnat beslut. Arbetsdomstolen har emellertid slagit fast att arbetstagarparten inte kan på 19 § grunda någon rätt till information på förhand om enskilda arbetsgivarbeslut. Rör det sig om beslut om viktigare förändring av arbetsgivarens verksamhet eller av arbetstagarnas arbets- eller anställningsförhållanden är det lagens innebörd att arbetstagarsidans anspråk på information skall bli tillgodosett genom att arbetsgivaren fullgör sin förhandlingsskyldighet enligt 11 §. I förhandlingsskyldigheten ligger även en skyldighet att informera om förhandlingsfrågan (AD 1978 nr 56, 60, 110, 157 och 166, 1979 nr 1 och 120, 1981 nr 57, jfr 1981 nr 166).

I domen AD 1978 nr 166 (det tidigare nämnda s.k. byråkratimålet, så benämnt därför att tvisten gällde arbetstagarinflytandet vid tillsättande av en utredning om minskande av byråkratin i Stockholms kommunala förvaltning) hade domstolen anledning att ta ställning till flera frågor som rörde tidpunkten för fullgörande av arbetsgivarens förhandlingsskyldighet och skyldighet att informera. En av dem var just om informationsskyldigheten enligt 19 § MBL är "primär" i den meningen att informationen skall lämnas före ett beslut eller en åtgärd av arbetsgivaren. Efter en granskning av lagtext och förarbeten kom domstolen till ett nekande svar på den frågan. Regeln om fortlöpande information i 19 § MBL tar inte i första hand sikte på enstaka händelser eller beslut. Informationen är som regel av generell art. Det åligger

arbetsgivaren att lämna uppgifter som är av betydelse för att bedöma utsikterna för framtiden. Han skall också lämna uppgifter som hänför sig till vad som har varit och om det aktuella läget. Att sådan information skall lämnas "fortlöpande", eller med ett uttryck som förekommer i förarbetena "så snart det kan ske om inte parterna enas om annat" (prop. 1975/76:105 bil.1 s. 365), betyder däremot inte att den obetingat skall lämnas före ett beslut eller en åtgärd. Informationen om det beslut om tillsättande av en utredning som tvisten gällde fick lämnas även efter det att tillsättningsbeslutet hade fattats.

Lagen innehåller alltså inte någon regel om "primär" informationsrätt i strikt mening, i den mån arbetsgivarens skyldighet att informera inte ligger i hans primära förhandlingsskyldighet enligt 11 § MBL. I linje med detta ligger att arbetsgivaren inte har någon skyldighet att på förhand informera om sådana beslut som åsyftas i 12 § MBL. Detta framgår för övrigt också åtminstone indirekt av förarbetena, när det där uttalas att arbetstagarsidans begäran om förhandling skall avse ett särskilt fall och att arbetstagarsidan inte kan i realiteten vidga arbetsgivarens primära förhandlingsskyldighet genom att generellt begära att få förhandla med stöd av 12 §, t.ex. i frågor av visst slag eller på ett visst område (prop. 1975/76:105 bil. 1 s. 360).

Detta betyder dock inte att informationsskyldigheten enligt 19 § MBL skulle helt sakna betydelse vid förberedandet av sådana beslut som omfattas av arbetsgivarens primära förhandlingsskyldighet. Även den saken belyste arbetsdomstolen i domen AD 1978 nr 166. Domstolen uttalade:

"Vid förberedandet av ett beslut om en viktigare förändring av arbetsgivarens verksamhet eller av arbets- eller anställningsförhållandena för enskilda arbetstagare tillgodoses i regel arbetstagarsidans behov av information genom att arbetsgivaren i princip är skyldig att ta upp primära förhandlingar enligt 11 § medbestämmandelagen på ett tidigt stadium (jfr i det föregående och AD 1978 nr 56, 60, 110, och 157). Det kan emellertid inte uteslutas, särskilt i mer komplicerade händelseförlopp, att arbetsgivaren bör anses ha en skyldighet enligt 19 § att informera om t.ex. preliminära planer eller om utredningsinitiativ redan innan hans skyldighet att inleda primära förhandlingar inträder. Åtminstone när det rör sig om planer eller initiativ av större omfattning eller betydelse kan detta tänkas vara fallet. Hur det närmare förhåller sig med detta finner arbetsdomstolen dock inte anledning att undersöka i detta mål.--"

Denna tanke återvände domstolen till och utvecklade vidare i domen AD 1979 nr 1:

"Som berörs i domen 1978 nr 166 kan särskild informationsskyldighet i fråga om planeringsöverväganden, utredningsdirektiv och liknande dock tänkas föreligga under särskilda omständigheter. Detta torde kunna gälla i fråga om konkreta planer eller initiativ av utredningskaraktär som har större omfattning eller betydelse, såsom att utredningsarbetet är långvarigt, tar särskilda utredningsresurser inom eller utom företaget i anspråk eller gäller för företagets utveckling centrala problem och bedrivs självständigt utan att vara ett direkt led i beredningen av ett kommande beslut."

Att det ligger en informationsskyldighet i arbetsgivarens primära förhandlingsskyldighet är å andra sidan ett förhållande som arbetsdomstolen har fäst stor vikt vid i sin praxis. En belysande dom är AD 1979 nr 149 (budgetdomen). Där har domstolen pekat just på att lagreglerna i 19 § MBL

inte ger någon garanti för inflytande före arbetsgivarens beslut och anfört detta som ett av skälen för att arbetsgivaren skall anses primärförhandlingsskyldig inför fastställandet av ett sådant handlingsprogram som en budget av det ifrågavarande slaget innefattar. Ett liknande synsätt anläggs i AD 1980 nr 39. Betydelsen av information från inflytandesynpunkt berörs även i den andra del av domen AD 1979 nr 149 som avsåg vissa ändringar i en monteringshall. Domstolen prövade där frågan om tidpunkten för inledande av primär förhandling och kom då in på informationsaspekterna:

"Därtill kommer den ofta inte mindre viktiga synpunkten att förhandlingen enligt 11 § medbestämmandelagen även tjänar ett informationssyfte. Särskilt i större och komplicerade frågor är det ofta en naturlig ordning att förhandlingsförfarandets inledningsskede avser endast information i ärendet. Om denna information till arbetstagarorganisationen uteblir, tillförsäkras inte arbetstagarsidan den insyn och det medinflytande i arbetsgivarens verksamhet som lagens förhandlings- och informationsregler är avsedda att ge. Det bör tilläggas att vissa frågor inom företrädesvis företagsledningsområdet kan vara av sådan speciell karaktär med hänsyn till krav på skyndsamhet eller andra särskilda omständigheter att förhandlingsförfarandets förlopp måste bli ett annat. Det beslut varom nu är fråga har emellertid inte sådan speciell karaktär.

Vad som nu har utvecklats hindrar självfallet inte att arbetsgivaren gör viss utredning och överväger olika handlingsalternativ, innan förhandling begärs. Detta fordras ofta för att sammanträdet skall få något verkligt värde från förhandlings- och informationssynpunkt."

I det fall som var uppe i AD 1979 nr 149 hade arbetsgivarens företrädare utarbetat ett fullständigt förslag till förändringar i monteringshallen med bl.a. upgifter om genomförandet och antydningar om att tidshänsyn kunde begränsa möjligheterna att göra ändringar. Han hade vidare anslagit förslaget på arbetsplatsen och anmodat de enskilda arbetstagarna att komma med synpunkter utan att dessförinnan ha vare sig informerat verkstadsklubben eller satt denna i tillfälle att framföra sin syn på vilka åtgärder som borde vidtas. Arbetsdomstolen fann att klubben därigenom hade blivit förbigången vid det förberedande arbetet på förändringarna på ett sätt som inte är förenligt med 11 § MBL.

Den reservation beträffande förhandlingsförfarandet före vissa beslut inom företrädesvis företagsledningsområdet som arbetsdomstolen gjorde i det nyss återgivna avsnittet ur AD 1979 nr 149 kan ha syftat bl.a. på frågor om överlåtelse och köp av företag eller rörelser. Att det i sådana sammanhang kan finnas skäl att ta särskilda hänsyn till bl.a. behovet av skyndsamhet och sekretess, och att det då åtminstone i vissa särpräglade fall kan få tillåtas att arbetsgivaren för saken fram till en preliminär men inte bindande överenskommelse innan kontakt med arbetstagarsidan tas, har arbetsdomstolen berört i domen AD 1980 nr 49. I detta mål hade dock arbetsgivaren offentliggjort en principöverenskommelse innan några som helst förhandlingar hade ägt rum med arbetstagarorganisationerna. Denna omständighet tillmättes, liksom hade skett i ett annat sammanhang i AD 1979 nr 149, stor vikt när domstolen fann att arbetsgivaren hade inlett förhandlingarna enligt 11 § MBL för sent. Liknande synpunkter förekommer också i domen AD 1980 nr 81.

I AD 1981 nr 57 som gällde ett mycket stort företagsförvärv fann domstolen att ett skadeståndsgrundande åsidosättande av 11 § MBL inte hade förekommit när före förhandlingen en icke rättsligt bindande principöverenskommelse om förvärvet hade träffats mellan företrädare för aktieägarna och när arbetsgivarföretagets styrelse hade fattat och offentliggjort ett beslut att uttala avsikten att under förutsättning av genomförda medbestämmandeförhandlingar rekommendera bolagsstämman att besluta om förvärvet. Handlingssättet ansågs försvarligt med hänsyn till risken för obehörig spekulation i det förvärvande företagets aktier och för att förvärvet skulle gå om intet om nyheten kom till allmänhetens kännedom i olämplig form m.m. Domstolen fann emellertid anledning att rikta kritik mot arbetsgivarföretaget för att informationsmomentet i den primära förhandlingsskyldigheten inte hade tillgodosetts på ett fullgott sätt.

Ytterligare om informationsrättsreglerna

I denna översikt av lagreglerna om förhandlingsrätt och rätt till information och av den rättspraxis som har utvecklats kring deras tillämpning bör slutligen konstateras att antalet domstolsavgöranden kring informationsrättsreglerna som sådana är rätt litet.

Att det här finns utrymme för motsättningar mellan partsintressena är uppenbart. Det har redan framgått att enligt arbetstagarsidans erfarenheter och bedömning den information som lämnas ofta är på skilda sätt otillfredsställande. Från arbetsgivarsidan har uppmärksamheten riktats främst på behovet av sekretess i fråga om mycket av den information som skall lämnas. Man har pekat på hur informationsrättsreglerna allmänt sett går mycket långt, inte minst på det sättet att de ger vissa fackliga företrädare (t.ex. en lokalombudsman) unika möjligheter till samtidig kunskap om många, kanske inbördes konkurrerande, företags förhållanden.

Tvister kring de hithörande reglerna har emellertid som nyss sades bara i ringa utsträckning förts upp till rättslig prövning. I arbetsdomstolens praxis finns vid sidan av de tidigare nämnda avgörandena kring förhållandet mellan 11 och 19 §§ MBL bara några få rättsfall på området. Ett är domen AD 1977 nr 194 som gällde tillämpningen av regeln om s.k. editionsplikt i 18 § MBL (jfr AD 1982 nr 7) och ett annat domen AD 1980 nr 4 som avhandlade bl.a. den i lagens förarbeten uttryckligen avgjorda frågan huruvida en arbetsgivare är skyldig enligt 19 § att lämna ut anbudshandlingar under ett anbudsförfarande (jfr AD 1981 nr 77). Den frågan besvarades nekande. I AD 1980 nr 163 (jfr AD 1982 nr 7) berörde domstolen frågan om förhållandet mellan 15 och 18 §§ MBL. I AD 1981 nr 166 fann domstolen att en arbetstagarpart inte kan på 19 § MBL grunda rätt att av arbetsgivaren få ut en handling som skall tjäna som bevismedel i en tvisteförhandling. Avgörandet bygger bl.a. på en jämförelse mellan 18 och 19 §§ MBL. En handling av mer allmän betydelse i arbetsgivarens verksamhet ansågs däremot ha bort lämnas ut till följd av reglerna i 19 § MBL, när den begärdes av arbetstagarsidan i samband med en primär förhandling (AD 1982 nr 7). Tystnadspliktsreglerna i 21 och 22 §§ MBL har över huvud inte avsatt något avgörande i domstolens praxis.

Att enbart få tvister kring de här senast behandlade reglerna har dragits

under arbetsdomstolens prövning kan emellertid inte berättiga till slutsatsen att inga tvister förekommer eller att lagens regler är till alla delar lämpligt utformade. Vi återkommer även till dessa regler i nästföljande avsnitt, där vi gör våra överväganden inom de ämnesområden som vi nu har redovisat.

5.3.4 Kritiken mot reglerna i MBL om förstärkt förhandlingsrätt och rätt till information. Våra synpunkter

5.3.4.1 Inledning. Kritik mot lagstiftningsteknik och rättstillämpningsmetod

Som framgår av den redogörelse som vi nu har lämnat har de kritiska synpunkter och krav på förändringar som företrädare för arbetsmarknadens parter har fört fram med anknytning till reglerna i 10–22 §§ MBL om förhandlingsrätt och rätt till information avseende i stort sett på två huvudfrågor. Den ena gäller närmast effektiviteten hos förhandlingsrätten och rätten till information såsom medel för arbetstagarinflytande, inom den allmänna ramen av dessa rättigheters konstruktion. Den främsta utgångspunkten är här de klagomål från fackligt håll som går ut på att lagen inte säkerställer att arbetstagarnas företrädare nog tidigt och i tillräcklig omfattning får kännedom om frågor som är av betydelse från medbestämmandesynpunkt eller rätt att i ett tillräckligt tidigt skede medverka i förberedandet och utformandet av arbetsgivarens beslut (jfr avsnitt 5.3.3). Den andra huvudfrågan gäller reglernas tillämpningsområde. I första hand är det tillämpningsområdet för 11 § MBL om primär förhandlingsskyldighet för arbetsgivaren som har kommit i blickpunkten (jfr avsnitt 5.3.2). Kritik kommer här både från fackligt håll och från arbetsgivarsidan.

Kritiken från arbetsgivarhåll har särskilt riktats mot den tillämpning som 11 § MBL har fått i rättspraxis. Det har gjorts gällande att arbetsgivarens primära förhandlingsskyldighet har sträckts för långt, både på det sättet att alltför många och mindre betydelsefulla arbetsgivarbeslut har förklarats vara "viktigare" i lagens mening och genom att begreppet viktigare "förändring av arbetsgivarens verksamhet" har förklarats omfatta beslut som inte är sådana till sin art att de borde höra dit. Här åsyftas bl.a. beslut om "chefstillsättning" och om fastställande av budget. I detta senare hänseende menar kritikerna att arbetsdomstolens avgöranden grundar sig på en oriktig tolkning av lagen. Domstolen har enligt deras åsikt avlägsnat sig från lagtexten utan något uttryckligt stöd i lagförarbetena och på alltför lösa grunder i övrigt. Den formel i motivtexten, som tar sikte på det intresse av förhandling som typiskt sett en facklig organisation måste antas ha, ägnar sig enligt kritiken inte som grundval för lagtillämpningen. Mer allmänt framhåller kritikerna att rättstillämpningen har medfört osäkerhet om lagens rätta innebörd och om yttergränserna för den primära förhandlingsskyldigheten. Det finns, sägs det i kritiken, risk för att ytterligare andra kategorier av arbetsgivarbeslut än de hittills prövade skulle med ett motsvarande synsätt hos den rättstillämpande instansen befinnas omfattade av förhandlingsskyldigheten, om det blev tvist om saken, trots att synsättet i den praktiska tillämpningen ute på arbetsplatserna för närvarande är ett annat.

Till den här åsyftade kritiken anknyter invändningen att de rättsliga

principavgörandena ofta lämnar dem som skall svara för den praktiska tillämpningen i beråd om hur åtskilliga följdfrågor skall lösas. Man vet t.ex. inte efter ett avgörande av enbart principfrågan (AD 1979 nr 118 och 1980 nr 72) hur en tillsättning av en verkställande direktör eller en annan chef praktiskt sett skall behandlas i förhandlingar med arbetstagarsidan. På vilket stadium i ett ansöknings-, urvals- och tillsättningsförfarande skall en primär förhandling påbörjas och vilken information skall lämnas? Är arbetsgivaren skyldig att förhandla om alla kandidater eller enbart om den som arbetsgivaren anser böra komma i fråga (jfr numera AD 1980 nr 163 och 1981 nr 45)? Hur skall tillräckliga hänsyn kunna tas till de många gånger uppenbart berättigade anspråken på diskretion och skydd för den personliga integriteten? Vad innebär vidare ett principavgörande i ett visst givet fall om skyldighet att förhandla före fastställande av ett företags budget (AD 1979 nr 149) för andra slag av budgetar och för företag av annan storlek eller med annan uppbyggnad än i det prövade fallet? Hur löser man mot bakgrund av ett domstolsavgörande i ett jämförelsevis enkelt fall tillämpningsproblem som genast uppkommer på många håll men som kanske överhuvud inte har behandlats i domen, t.ex. på vilken eller vilka nivåer i en företagsorganisation som förhandlingar skall genomföras, vid vilken tidpunkt de skall påkallas och vilka krav på samordning av arbetstagarnas representation vid förhandlingarna som rimligen skall kunna ställas? Vad innebär närmare bestämt, för att ta ett exempel från ett annat ämnesområde, ett uttalande av domstolen av innebörd att man inför ett företagsförvärv åtminstone i vissa "särpräglade situationer" får godta att en arbetsgivare når långt i sin beslutsprocess, kanske till och med så långt som till en inte rättsligt bindande principöverenskommelse, innan han går vidare till att ta upp förhandling med arbetstagarsidan (jfr AD 1980 nr 49 och 1981 nr 57)?

Att svårigheter av det här antydda slaget uppkommer åberopas till dels som argument mot den rättsliga lösning som domstolen har kommit fram till i det enskilda fallet. Men kritikerna har också mer allmänt fört fram synpunkten att det osäkra läge som kan uppstå efter ett domstolsavgörande är ett hinder i företagens och myndigheternas verksamhet och att det är otillfredsställande att sådan osäkerhet skall behöva råda.

Frågan huruvida primär förhandlingsskyldighet bör åvila en arbetsgivare före beslut om t.ex. tillsättning av en chef eller fastställande av en budget kan naturligtvis behandlas med anförande av lämplighetssynpunkter och andra fria argument. Mot de olika synpunkter som har anförts av kritikerna på arbetsgivarsidan kan ställas de fackliga argumenten till förmån för att arbetstagarinflytandet skall omfatta även dessa beslut. Medan man på arbetsgivarsidan har drivit uppfattningen, utan att det skall behöva tolkas som ett motstånd i och för sig mot de grundsatser på vilka MBL vilar, att den primära förhandlingsskyldigheten över huvud inte bör omfatta de omtvistade besluten, menar man på arbetstagarsidan att det finns fullgoda möjligheter att inom ramen för en primär förhandlingsskyldighet ta behövliga hänsyn till de olägenheter som arbetsgivarna pekar på.

I vad mån den rent rättsliga kritiken mot den lagtolkning som arbetsdomstolen har gjort i främst chefstillsättningsmålen men även i vissa andra mål är berättigad eller inte, eller med andra ord i vad mån domstolen har "dömt rätt eller fel", ankommer det inte på vår kommitté att yppa någon uppfattning

om. Om domstolsavgöranden skall tas till utgångspunkt för omdömen eller förslag från vår sida bör dessa ta sikte på det rättsläge som råder efter avgörandet och som kan från den ena eller andra synpunkten vara mer eller mindre önskvärt. Vidare kan det finnas anledning för oss att befatta oss med de slutsatser som kan dras om den lagstiftningsteknik som har använts i MBL och de problem för rättstillämpning och rättsbildning som denna teknik för med sig.

Självfallet kan det sägas att osäkerheten om tillämpningsområdet för den primära förhandlingsskyldigheten hade kunnat vara mindre om arbetsdomstolen hade dragit en snävare gräns och hållit sig till enbart sådana arbetsgivarbeslut som otvetydigt faller inom ramen för det i lagtexten valda uttrycket "viktigare förändring av verksamheten" och den samling av exempel som finns i förarbetena. Problemets kärna ligger dock inte här. Man måste gå tillbaka till själva den utformning som lagstiftaren har gett åt 11 § MBL. Lagtexten är medvetet allmänt hållen. Förarbetena ger inte stöd åt en restriktiv rättstillämpning utan betonar tvärtom behovet av anpassning till de behöriga fackliga önskemålen och till den fortgående utvecklingen i arbetslivet. Även med en strikt tolkning av begreppet "förändring av verksamheten" återstår andra moment där tillämpningen med nödvändighet blir beroende av ganska fria och värderingsbetonade bedömningar. Goda exempel är tolkningen av ordet "viktigare" i 11 § första stycket och av uttrycket "synnerliga skäl" i andra stycket.

All rättsbildning genom domstolsavgöranden präglas av att det enskilda avgörandet bygger på omständigheterna i det fall som prövas och på de ståndpunkter och den rättsliga argumentation som de tvistande parterna för fram i det fallet. Ett prejudikat i en rättslig principfråga drar med sig frågor om hur den av domstolen fastställda principen skall omsättas i praktisk tillämpning. Svårigheterna kan naturligtvis te sig olika och vara mer eller mindre stora, allt efter inom vilket område man rör sig, domstolens sätt att motivera sitt ställningstagande och dess benägenhet att gå in på och behandla olika randproblem. Men den grundläggande svårigheten är densamma och den är oundvikligen förenad med rättsskapande genom prejudikat.

Den fråga som vi har haft att ställa oss är vilka slutsatser som bör dras för reglerna i MBL om förhandlingsrätt och rätt till information. Det är ovedersägligen olägenheter förbundna med att lagens allmänt hållna regler och arbetsdomstolens trots allt ganska fåtaliga avgöranden i så stor utsträckning har fått skapa det handlingsmönster till vilket i varje fall parterna inom större delen av den privata arbetsmarknaden hittills har haft att hålla sig. Sannolikt är olägenheterna särskilt stora inom ramen för just dessa regler i lagen, eftersom de praktiskt sett bildar tyngdpunkten i systemet av regler om arbetstagarinflytande och eftersom behovet av enkla och praktiska hållpunkter får antas vara särskilt stort just här.

Lagstiftaren var å andra sidan inför MBL:s tillkomst inte omedveten om att svårigheter skulle kunna uppstå med den lagstiftningsteknik som användes. Som vi redan har varit inne på ansågs botemedlet ligga i att lagens regler gjordes dispositiva och att parterna hänvisades att var för sin verksamhet, sin bransch eller sitt område av arbetsmarknaden träffa kollektivavtal om hur lagens grundläggande regler skulle tillämpas (jfr om detta AD 1980 nr 163 och 1981 nr 8). Av förarbetena framgår att lagstiftaren

fäste stort avseende vid att denna möjlighet ställdes till parternas förfogande och att den också kom till användning.

Bör man då överge denna allmänna utgångspunkt för bl.a. lagens regler om förhandlingsrätt och rätt till information? Alternativet skulle vara att mycket mer i detalj redan i lagen fastställa i vilka frågor arbetstagarna skall ha rätt till förhandling och information, hur och inom vilken tid förhandlingsskyldigheten skall fullgöras, vad som skall gälla i skilda undantagssituationer, vilka hänsyn som skall tas till avvikande förhållanden inom särskilda delar av arbetsmarknaden eller hos vissa grupper av företag eller andra arbetsgivare.

Som vi har redovisat redan i avsnitt 3.3.3 anser vi inte att det nu finns skäl att på något ingripande sätt ändra rollfördelningen mellan lag och avtal, vare sig såvitt gäller reglerna om förhandlingsrätt och rätt till information eller på något annat av lagens ämnesområden. Det bör även fortsättningsvis, eller åtminstone tills vidare, vara en uppgift för de berörda parterna att vid behov i avtal sinsemellan lägga fast vad som i detalj skall gälla om arbetstagarnas medbestämmanderätt i form av rätt till förhandlingar och information.

De hittills träffade medbestämmandeavtalen måste visserligen allmänt sett sägas ge ganska litet i detta avseende, såtillvida som det åtminstone i de centrala medbestämmandeavtalen bara undantagsvis förekommer bestämmelser som är ägnade att inom avtalens område underlätta tillämpningen av lagens regler. Det är däremot inte ovanligt att avtalen återger eller mer eller mindre direkt bygger på lagtexten och förarbetena, utan att egentligen tillföra något av självständigt värde för tillämpningen. I övrigt förekommer på sina håll regler om tidsfrister, t.ex. för begäran om central förhandling enligt 14 § MBL, och andra procedurregler. Åtminstone för närvarande är det sannolikt av större betydelse för de i detta avsnitt behandlade problemen att det genom medbestämmandeavtal på central nivå har börjat öppnas möjligheter att lokalt välja andra medbestämmandeformer i praktiskt viktiga frågor än förhandling enligt 11 och 12 §§ MBL. Goda exempel på detta är reglerna i kooperationens och statsföretagens avtal om s.k. integrerade förhandlingar och vad som i utvecklingsavtalet mellan SAF och LO/PTK har kallats linjeförhandlingar och linjeinformation. Ett annat exempel är de statliga avtal i vilka arbetsgivarens skyldighet att ta initiativ till förhandling i vissa lägen ersätts av en informationsskyldighet, med möjlighet för arbetstagarparten att gå vidare med ett förhandlingsinitiativ.

Det finns emellertid enligt vårt bedömande inte anledning att tro annat än att utvecklingen på medbestämmandeavtalsområdet kommer att gå vidare och att det då även kan komma i fråga att, i den utsträckning det uppfattas som behövligt, träffa avtal om anpassning av lagens regler till avtalsområdets förhållanden. Till dess att så har skett i tillräcklig utsträckning bör det även fortsättningsvis anförtros åt rättstillämpningen att genom avgöranden i enskilda tvister ge behövliga anvisningar åt parterna.

Reglerna i MBL om förhandlingsrätt och rätt till information bör alltså även fortsättningsvis vara en grund för medbestämmande i andra former och ha den allmänna karaktären av en ramlag, över vars närmare tillämpning parterna kan förfoga genom kollektivavtal. Med detta är emellertid inte sagt att det helt saknas anledning att ta fasta på den kritik och de synpunkter som har förts fram inom det ämnesområde som vi här behandlar. Tvärtom finns

det skäl att överväga både de frågor kring tillämpningsområdet för 11 § och den kritik för bristande effektivitet hos lagens regler som har förts fram från olika håll i debatten. En närmare granskning på dessa punkter ger enligt vår mening vid handen att det i och för sig finns skäl som talar för en omarbetning av lagens regler om förhandlingsrätt och rätt till information. De önskemål om större klarhet och precision, kanske också större utförlighet, i lagtexten som har förts fram av hänsyn bl.a. till rättssäkerhetssynpunkter kommer in i bilden, liksom sakskälen för rättsliga förändringar på vissa punkter. Härutöver måste man emellertid, som vi har berört i avsnitt 3.3.3, göra en mer övergripande bedömning med hänsyn till de resultat och de möjligheter till en fortsatt utveckling som representeras av medbestämmandeavtalen. Vi skall nu övergå till denna del av vårt ämne.

5.3.4.2 Reglerna om förhandlingsrätt och rätt till information. Deras uppbyggnad och brister

Som reglerna i 10–22 §§ MBL är uppbyggda utgör den primära förhandlingsskyldigheten enligt 11 § systemets kärna. I förhandlingsskyldigheten ligger att arbetsgivaren skall informera sin fackliga motpart om förhandlingsfrågan och genom att ta initiativ till förhandling bereda motparten möjlighet att påverka beslutet. Det har ansetts praktiskt oundgängligt, och egentligen alls inte stridande mot arbetstagarnas intressen, att avgränsa denna skyldighet så att den kommer att gälla bara i viktigare fall eller, med det synsätt som har utvecklats i lagens motivtexter, i sådana fall där det typiskt sett föreligger ett intresse på den fackliga sidan att få göra rätten till inflytande gällande genom en förhandling.

Kring denna kärna i systemet har byggts upp vissa ytterligare regler. En sådan är 12 § MBL som ger en på motsvarande sätt utformad rätt till förhandling i fall som inte är "viktigare" i den mening som avses i 11 §, med den skillnaden att det inte är arbetsgivaren utan arbetstagarsidan som har att ta initiativet. En annan är 13 § som ger även andra än kollektivavtalsbundna arbetstagarorganisationer rätt till förhandling före beslut som särskilt angår arbets- eller anställningsförhållandena för deras medlemmar. Enligt 14 § finns möjligheter till förhandling på central nivå.

Till systemet hör även reglerna om rätt till information i 18 och 19 §§ MBL. Av störst självständig betydelse är där reglerna i 19 § om skyldighet för arbetsgivaren att fortlöpande lämna information om utvecklingen på vissa områden. Denna informationsskyldighet har till allmänt syfte att förbättra arbetstagarföreträdarnas möjligheter att utöva sitt inflytande på arbetstagarnas vägnar. Informationen skall också vara en av grundvalarna för den för hela regelsystemets berättigande centrala vidareinformationen till de enskilda arbetstagarna. Däremot tar informationsskyldigheten enligt 19 § inte direkt sikte på enskilda beslut eller åtgärder av arbetsgivaren, i varje fall inte så att arbetsgivaren åläggs att informera före beslut. Såtillvida är det inte fråga om någon "primär" informationsskyldighet.

Beträffande innebörden i övrigt av de hithörande reglerna hänvisas till redogörelsen i det föregående.

Arbetstagarsidans kritik

Till kritiken från arbetstagarsidan mot dessa regler hör anmärkningar mot 12 § MBL. Det har sagts att det inte är mycket bevänt med en rätt till förhandling och till uppskov med arbetsgivarens beslut till dess förhandlingen har genomförts, om den arbetstagarpart som skall begära förhandlingen inte är tillförsäkrad kännedom om förhandlingsfrågan tillräcklig tid i förväg. I nära anknytning härtill har det sagts att rätten till förhandlingsinitiativ borde utvidgas så att arbetstagarparten mer allmänt kan anmäla hos arbetsgivaren att man vill förhandla inför beslut av en viss typ eller på ett visst område. Med en sådan vidgning skulle behovet av förhandsinformation om varje enskilt beslut minska.

Arbetstagarsidans kritik mot lagen i dess nuvarande utformning har emellertid varit mer djupgående än så. Den har i själva verket tagit sikte även på uppbyggnaden och verkningarna av regelsystemet i stort. Huvudinvändningarna är två. Den ena är att lagens nu gällande regler inte säkerställer att arbetstagarnas företrädare får göra sin rätt till inflytande gällande på ett tillräckligt tidigt stadium när arbetsgivaren förbereder ett sådant beslut som åsyftas i 11 § MBL. Den andra huvudsynpunkten går ut på att den primära förhandlingsrätten behöver breddas till att omfatta även annat än "beslut om viktigare förändring" av arbetsgivarens verksamhet eller av arbets- eller anställningsförhållandena för enskilda arbetstagare. Vid sidan av dessa båda huvudsakliga invändningar har från fackligt håll riktats kritik mot lagen även i enskildheter, bl.a. mot bakgrund av vissa avgöranden i rättspraxis.

Tankegångarna på den fackliga sidan kan sammanfattas på följande sätt.

För att arbetstagarparten skall kunna utnyttja sin rätt till medbestämmande är det av avgörande betydelse att information lämnas tillräckligt tidigt och i tillräcklig omfattning. Rätten att förhandla förlorar mycket eller det mesta av sitt värde om arbetstagarparten inte har fått information på förhand och tillräcklig tid att förbereda sig. Det kan sättas i fråga om inte betydelsen av rätten till information om förhandlingsfrågorna underskattades när reglerna om primär förhandlingsrätt byggdes upp i MBL.

Enligt nu gällande regler ingår det i arbetsgivarens primära förhandlingsskyldighet att ge behövlig information om den fråga som man skall förhandla om. Denna konstruktion av reglerna har nackdelar – även bortsett från att arbetsgivarens skyldighet att informera inte framgår av själva lagtexten. Att lagstiftaren har skjutit förhandlingen i förgrunden och anknutit arbetsgivarens skyldigheter till beslutsfattandet bidrar till att arbetsgivarna tar sina initiativ till kontakter med arbetstagarparten senare än som hade varit möjligt.

Lagförarbetenas uttalanden om rätt för arbetsgivaren att för egen del undersöka en viss fråga och överväga handlingsalternativ (prop. 1975/76:105 bil. 1 s. 355 f) anknyter till förhandlingsmomentet i medbestämmandet och kan väl från den synpunkten ha skäl för sig. En risk är emellertid att man genom denna anknytning till själva förhandlingarna förbiser betydelsen av en rätt till information om förhandlingsfrågorna. Om arbetsgivaren har rätt att förbereda sig och att överväga handlingsalternativ innan någon förpliktelse att ta kontakt med den fackliga motparten inträder, skapar man redan från början en obalans mellan de förhandlande parterna. I den mån denna

obalans över huvud kan avhjälpas måste det ske till priset av en fördröjning av beslutet, dvs. arbetstagarparten måste ges tid att "komma ifatt" arbetsgivaren för att slutligen kunna förhandla på ett jämställt och meningsfullt sätt. En sådan fördröjning ligger inte i någondera partens intresse. I praktiken blir resultatet oftast också ett tryck på arbetstagarparten inför behovet att snabbt komma till beslut. Detta understryker obalansen.

Svagheten i lagens konstruktion med anknytningen till förhandlingarna och själva det slutliga beslutsfattandet kan i vissa fall få särskilt betydelsefulla negativa verkningar. En arbetsgivare kan, utan fackligt inflytande genom en förhandling, utföra även omfattande utrednings- och förberedelsearbete inför ett tilltänkt beslut om en viktigare förändring, om han sedan låter frågan "ligga till sig" utan att beslut fattas. Frågan kan få mogna hos arbetsgivaren utan att arbetstagarparten får några motsvarande möjligheter att bearbeta eller fördjupa sig i den. När den sedan åter tas upp kan situationen vara sådan att beslut måste fattas snabbt. Arbetstagarpartens reella möjligheter att göra sin rätt till medbestämmande gällande blir då lätt små. Att i efterhand hävda att arbetsgivaren hade bort ta initiativ till förhandling redan på utrednings- och förberedelsestadiet blir i praktiken svårt.

Även från mer allmän rättstillämpningssynpunkt har lagens nuvarande konstruktion nackdelar. Det är svårt att efteråt göra en realistisk bedömning av frågan om en arbetsgivare har tagit sitt förhandlingsinitiativ tillräckligt tidigt, särskilt om arbetsgivaren trots allt har påkallat och genomfört en förhandling före beslutet. Den rättsliga sanktion som är knuten enbart till att beslut fattas utan föregående förhandling riskerar därmed också att bli mindre effektiv i fall där den verkligen behövs, dvs. gentemot arbetsgivare som inte vill lojalt bidra till ett meningsfullt medbestämmande för arbetstagarna. Att lagen rättsligt sett är överträdd först när arbetsgivaren har tagit steget att fatta beslut kan inbjuda till kringgående och till sakligt omotiverade åtgärder och ställningstaganden, när ett förhandlingsförfarande väl har kommit igång i ett alltför sent skede. Detta underlättar inte heller den rättsliga efterhandsbedömningen.

En kärnpunkt i den fackliga kritiken är alltså att de nu gällande reglerna inte ger tillräcklig säkerhet för att den förhandlingsberättigade arbetstagarparten skall få komma in i arbetsgivarens beslutsprocess på ett tillräckligt tidigt stadium eller för att arbetstagarsidan skall i tid bli försedd med tillräcklig information om förhandlingsämnet. Arbetstagarparten kommer ofta in för sent i förloppet och är för illa informerad när arbetsgivaren tar initiativ till förhandling.

Hade MBL innehållit klarare regler om skyldighet för arbetsgivaren att informera, som ett första led i en beslutsprocess i vilken även en primär förhandling skall ingå och innan ännu arbetsgivaren har börjat överväga handlingsalternativ och beslut, skulle obalansen mellan parterna ha motverkats. Arbetstagarpartens möjligheter att utöva medbestämmanderätt på ett meningsfullt sätt skulle därmed ha förbättrats också såtillvida att det skulle ha getts utrymme för förhandlingar på dess begäran, t.ex. när arbetstagarparten har önskemål eller synpunkter att framföra eller vill begära ytterligare information.

Ett botemedel skulle enligt facklig uppfattning kunna vara att man i lagen förde in regler om rätt till information på ett tillräckligt tidigt stadium i arbetsgivarens förberedelser inför ett beslut, en "primär informationsrätt" i mer egentlig mening. En sådan rätt till information skulle beroende på hur den utformades kunna bli en hörnsten i medbestämmandereglerna och erbjuda väsentliga fördelar för både arbetsgivaren och arbetstagarparten.

Erfarenheterna från tillämpningen av MBL ute på arbetsplatserna synes ge underlag för dessa fackliga synpunkter såtillvida som det är vanligt på arbetsplatser där medbestämmandet på det stora hela fungerar väl att informationen får stor praktisk betydelse som ett första led i de lokala parternas behandling av medbestämmandefrågor. På många håll har i samförstånd utbildats rutiner för medbestämmandet där god och tidigt lämnad information av båda parter tillmäts stor vikt. Resultatet kan ofta bli att förfarandet i stort förenklas samtidigt som medbestämmandet blir effektivare och ter sig mer meningsfullt för båda parter.

Gjorda fackliga erfarenheter talar emellertid för att arbetsgivarnas initiativ enligt ll § MBL tas för sent även i den meningen, att det sker senare än vid den första tidpunkt då det med hänsyn till förhandlingsfrågans läge är meningsfullt att ta upp en egentlig förhandling. En tydligare lagtext skulle kunna bidra till en förbättring på denna punkt.

Från fackliga utgångspunkter skulle det vidare vara av värde att reglerna om primär förhandlingsrätt jämkas även såvitt gäller de slag av beslut och åtgärder som skall föregås av ett förhandlingsinitiativ av arbetsgivaren. Jämkningen skulle med andra ord ta sikte på "ämnesområdet" för den primära förhandlingsskyldigheten. Delvis skulle det röra sig om ett ändrat uttryckssätt i lagen i syfte att bättre beskriva vad som enligt gällande rätt omfattas av primär förhandlingsskyldighet. Vad som här åsyftas är framför allt beslut om "chefstillsättningar" och om fastställande av budget. Men det har från arbetstagarsidan också satts i fråga en vidgning av den primära förhandlingsrätten till att omfatta vissa andra beslut än sådana som enligt nu rådande rättstillämpning faller in under ll § MBL, framför allt vissa beslut om utredningar och om utvecklings- och forskningsarbete.

Slutligen har som tidigare nämndes riktats facklig kritik mot vissa enskildheter i gällande rätt sådana de har blivit belysta genom avgöranden av arbetsdomstolen. Ett viktigt exempel är de avgöranden (AD 1980 nr 49 och 1981 nr 57) som har gällt överlåtelse av företag och i vilka arbetsdomstolen har funnit att avsteg från annars tillämpat synsätt i fråga om tidpunkten för arbetsgivarens förhandlingsinitiativ bör tillåtas i "särpräglade situationer". Som exempel har domstolen angett en affärsuppgörelse med ett börsnoterat företag som part, där kännedom om uppgörelsens innehåll kan direkt påverka börshandeln med aktier i företaget, och situationer där ryktesspridning med anledning av en tilltänkt viktig överenskommelse kan allvarligt skada en part i konkurrenshänseende. I sådana och andra därmed jämförliga situationer kan det enligt domstolen ibland vara ofrånkomligt att de första överläggningarna hålls inom en ytterst liten krets intill dess en preliminär uppgörelse (i sammanhanget talas ibland om "letters of intent") har uppnåtts och att därför arbetsgivaren tillåts ta sitt initiativ till primär förhandling först efter den preliminära uppgörelsen. Den fackliga kritiken går ut på att det synsätt som domstolen här har anlagt sätter arbetstagarnas rätt till medbestämmande i fara, något som är så mycket mer allvarligt som just strukturförändringar genom överlåtelse av företag eller delar av företag är en företeelse beträffande vilken arbetstagarna typiskt sett har ett mycket starkt intresse av insyn och rätt att göra sina synpunkter gällande.

Ett annat domstolsavgörande genom vilket arbetstagarnas medbestämmanderätt enligt facklig uppfattning har visat sig alltför begränsat är domen AD 1980 nr 4. Domstolen fann där under hänvisning till lagens förarbeten att

19 § MBL inte ger en arbetstagarorganisation rätt att innan avtal har träffats granska anbudshandlingar vid anbudsgivning i konkurrens med andra företag.

Arbetsgivarsidans kritik

På arbetsgivarsidan yppas ofta förståelse för synpunkten att arbetstagarnas rätt till information borde beredas större plats inom ramen för reglerna i 10–22 §§ MBL. God information i ett tidigt skede är en förutsättning för ett meningsfullt medbestämmande. I gengäld borde enligt en uppfattning som är vanlig på arbetsgivarsidan rätt mycket vara att vinna i effektivitet och "avbyråkratisering", om det formella förhandlandet mer än som ofta har blivit fallet sparades till sådant som verkligen har betydelse från medbestämmandesynpunkt. Ett förslag som har väckts i våra diskussioner är att rätten till information skulle göras till lagens huvudregel och att det helt eller åtminstone mer än nu skulle bli den förhandlingsberättigade arbetstagarpartens sak att ta initiativet till förhandling, när av arbetsgivaren given information ger anledning till det.

De kritiska synpunkterna från arbetsgivarsidan mot tillämpningen av reglerna om förhandlingsrätt och rätt till information i MBL riktas i övrigt, som redan har framgått, särskilt mot de avgöranden i rättspraxis genom vilka 11 § MBL har fått en enligt kritikernas åsikt alltför vidsträckt tillämplighet. Den primära förhandlingsskyldigheten enligt 11 § MBL har sträckts för långt såtillvida som den har fått omfatta arbetsgivarbeslut av alltför ringa betydelse. Vidare har enligt kritikerna på arbetsgivarsidan arbetsdomstolen funnit 11 § tillämplig på beslut som över huvud inte utgör beslut om viktigare förändring av arbetsgivarens verksamhet eller av enskilda arbetstagares arbets- eller anställningsförhållanden. Vad som här åsyftas är återigen i första hand de s.k. chefstillsättningsdomarna och de domar enligt vilka det föreligger skyldighet att förhandla före beslut att fastställa budget.

Till de kritiska anmärkningar som i debatten och inom kommittén har förts fram främst från arbetsgivarhåll hör även sådana som kan sägas gälla vad som är tillämpningsområdet för MBL över huvud, såsom den frågan kan komma upp vid tillämpning av reglerna om primär förhandlingsskyldighet i 11 §. Ett problem är här vilka frågor som omfattas av arbetsgivarens förhandlingsskyldighet med hänsyn till den undantagsregel som finns i 2 § MBL. Ett annat är de överväganden som måste göras inom den offentliga sektorn av arbetsmarknaden av hänsyn till strävandena att undvika intrång i den politiska demokratin. Dessa frågeställningar behandlas i särskilda avsnitt i detta betänkande (avsnitt 5.1 och kap. 7).

Vad särskilt gäller den primära förhandlingsskyldigheten vid tillsättande av företags- och arbetsledare ("chefstillsättningar"), sådan denna skyldighet har bestämts i domstolspraxis, kan arbetsgivarsynpunkterna sammanfattas på följande sätt. Vissa synpunkter som särskilt gäller förhållandena inom den offentliga sektorn redovisas i kap. 7.

Rättsläget är i huvuddragen detta (jfr avsnitt 5.3.2). Arbetsgivaren är förhandlingsskyldig enligt 11 § första stycket första meningen MBL ("viktigare förändring av arbetsgivarens verksamhet") gentemot alla kollektivavtalsbundna fackliga motparter i fråga om tillsättning av högre befattnings-

havare som har möjlighet att påverka arbetsgivarens allmänna verksamhet. Gäller tillsättningen en arbetsledare eller en annan lägre chefsbefattning är arbetsgivaren förhandlingsskyldig enligt 11 § första stycket andra meningen ("viktigare förändring av enskilda arbetstagares arbets- eller anställningsförhållanden") gentemot den arbetstagarorganisation som har kollektivavtal för den berörda gruppen av arbetstagare. I regel föreligger inte förhandlingsskyldighet enligt 13 § MBL. Någon förhandlingsskyldighet motsvarande förhandlingsskyldigheten vid tillsättning föreligger inte vid entledigande av chefer (AD 1980 nr 72). En förhandling skall avse vem av alla sökande till en befattning som skall utväljas och inte enbart huruvida en sökande som arbetsgivaren vill anställa är lämplig för befattningen (AD 1980 nr 163). Arbetsgivaren är skyldig att på arbetstagarorganisationens begäran tillhandahålla de sökandes ansökningshandlingar (AD 1981 nr 45). I mer okomplicerade fall skall det inte behöva vara ett normalt led i handläggningen av ett tillsättningsärende att hålla mer än en förhandling, i komplicerade fall kan saken ställa sig på ett annat sätt. Förhandlingen får påbörjas när beredningen av ett ärende har framskridit så långt att det går att ta ställning till vem av flera som skall få befattningen men arbetsgivaren får inte före förhandlingen vidta åtgärder som är ägnade att påverka vilket slutligt beslut som fattas (AD 1981 nr 45). Invändningar om behovet att ta hänsyn till de sökandes person och till intresset av sekretess har av arbetsdomstolen bemötts med en hänvisning till tystnadspliktsreglerna i 21 § MBL.

Arbetsgivarkritiken går som vi nämnde i föregående avsnitt först och främst ut på att chefstillsättningsbesluten över huvud faller utanför 11 § MBL. Enligt en annan argumentation är förhandlingsskyldighet i fråga om tillsättning av VD i ett aktiebolag oförenlig med aktiebolagslagen och styrelserepresentationslagen (jfr AD 1981 nr 8). Vid sidan av dessa rättsliga argument har man emellertid från arbetsgivarhåll också åberopat principiella invändningar mot förhandlingsskyldighet och pekat på faktiska olägenheter med det nu fastställda rättsläget.

Ett principiellt skäl mot förhandlingsskyldighet är enligt kritikerna på arbetsgivarsidan att det är oriktigt och ägnat att medföra obalans mellan parterna att arbetsgivaren skall tvingas medge inflytande för motparten vid utseende av dem som skall företräda honom i förhållande till samma motpart, medan det skulle anses strida mot föreningsrättsliga och andra grundsatser om det omvända (dvs. att arbetsgivaren fick inflytande över utseendet av fackliga företrädare) sades gälla. Det följer av partsförhållandet att arbetsgivaren och de fackliga organisationerna ofta ställer helt skilda krav och anlägger olika värderingar i valet mellan kandidater till en chefsbefattning. Därmed är inte heller medbestämmandeförhandlingar, som skall syfta till sammanjämkning av ståndpunkter och präglas av en strävan efter enighet, på sin plats i detta sammanhang. Inte sällan leder för övrigt en sådan förhandling enbart till onödiga motsättningar. Såvitt gäller medbestämmande vid utseende av en VD borde enligt arbetsgivarsidans uppfattning dennes ställning och uppgifter på särskilt goda grunder föranleda att arbetsgivarens beslut faller utanför MBL:s regler. I varje fall borde det anses tillräckligt med det inflytande som tillkommer arbetstagarna genom lagstiftningen om styrelserepresentation.

Härtill kommer att skyldigheten att förhandla före tillsättningsbeslut

medför att de redan stora svårigheterna att rekrytera dugliga företagsledare och andra chefer blir ännu större. Den önskvärda rörligheten bland personer som kan komma i fråga för ledande befattningar motverkas. Den som söker sig från ett företag till ett annat befinner sig ofta med tanke på de lojalitetskrav som helt riktigt ställs i en känslig situation, inte minst med tanke på möjligheterna att fortsätta i den tidigare verksamheten för den händelse det inte skulle bli något av med övergången till den nya. Riskerna för att önskemål om hänsyn till detta och till personliga förhållanden i övrigt inte blir respekterade verkar avhållande. I synnerhet om ett förhandlingsförfarande drar ut på tiden eller kompliceras på annat sätt är risken stor att en för arbetsgivaren värdefull sökande drar sig tillbaka. Allt arbete på rekrytering av en lämplig befattningshavare får då göras om, med de olägenheter och kostnader som det medför. Särskilt när det rör sig om viktigare befattningar kan ett företags verksamhet tillfogas svår skada om tillsättningsförfarandet drar ut på tiden och om under lång tid inga besked kan lämnas om vad som skall bli företagets beslut. Behovet av en snabb handläggning är inte sällan särskilt stort just på detta område.

Att ett alltför omfattande förhandlande innebär en "byråkratisering" som drar med sig kostnader och blir till hinder för en effektiv verksamhet är en synpunkt som återkommer även mer allmänt vid arbetsgivarsidans värdering av erfarenheterna från tillämpningen av 10 –22 §§ MBL. Kritiken mot förhandlingsskyldigheten inför fastställande av budget har bl.a. denna innebörd. Det är enligt en spridd uppfattning på arbetsgivarsidan opraktiskt och onödigt betungande med en särskild förhandlingsskyldighet i sådana sammanhang, det är oklart hur förhandlingarna skall läggas upp och genomföras, det är osäkert vilka bindningar som uppkommer när efter det att en budget har gjorts till föremål för förhandlingar och fastställts arbetsgivaren måste överväga att göra avvikelser från vad som har budgeterats.

Över huvud har det varit en ofta framförd uppfattning på arbetsgivarsidan att sådana lagändringar på området för 10–22 §§ MBL som kan och bör övervägas bör ha till syfte att förenkla lagens regler och göra deras tillämpning mer verklighetsanknuten och förutsebar. Ett konkret förslag som fördes fram i ett skede av överläggningarna inom kommittén är att lagen skall tillföras särskilda regler om tidsfrister för påkallande och genomförande av sådana förhandlingar på central nivå som åsyftas i 14 § MBL. Sådana regler återfinns i de flesta av de hittills träffade centrala medbestämmandeavtalen (jfr avsnitt 4.1), bland dem utvecklingsavtalet SAF-LO/PTK.

5.3.4.3 Våra synpunkter

Inledning

Vi har i den inledande redogörelsen för vårt arbete (avsnitt 3.3.3) redovisat hur vi under det senaste året före tillkomsten i april 1982 av utvecklingsavtalet mellan SAF och LO/PTK har arbetat med ett par utkast till ändringar i 10–22 §§ MBL vilka skulle ha till syfte att ta fasta på den kritik mot dessa lagregler som har förts fram av arbetsmarknadens parter och som vi har sammanfattat i det föregående. Vi berörde då också de allmänna synpunkter som enligt vår mening kunde anläggas på frågan huruvida man i det läge som

rådde när vi arbetade med utkasten över huvud borde överväga att göra ändringar i lagen. Vi pekade på att det måste göras en avvägning mellan de fördelar i form av förtydliganden men också av sakliga förbättringar som skulle kunna vinnas genom lagändringar, på ena sidan, och de olägenheter som nya eller förändrade lagregler för med sig i ett skede när medbestämmandet på grundval av lagen ännu befinner sig under uppbyggnad. Slutligen har vi i den inledande redogörelsen redovisat det ställningstagande i lagändringsfrågan som vi slutligen har stannat för och som innebär att man nu, när centrala medbestämmandeavtal har träffats för alla större områden av arbetsmarknaden och arbetet drivs vidare på förbundsnivå och på det lokala planet, tills vidare bör låta planerna på ingrepp i lagens regler vila.

Trots att vi alltså har bestämt oss för att inte låta vår diskussion om kritiken mot 10–22 §§ MBL och mot gällande rätt sådan den har utmejslats i rättstillämpningen utmynna i några förslag till ändringar i lagen har vi funnit ändamålsenligt att här, som ett slags fullföljande av diskussionen, mer översiktligt redogöra för de alternativ som enligt vad vi har kommit fram till skulle kunna stå till buds om man i ett annat läge på medbestämmandeavtalsområdet eller av andra skäl ville överväga att söka komma till rätta med de ofullkomligheter som de nu gällande lagreglerna ändå är behäftade med. Redogörelsen har till utgångspunkt de utkast som vi har arbetat med men går inte in på några detaljer. Slutligen skall vi i detta avsnitt tillägga ytterligare några synpunkter på den betydelse som enligt vår mening de hittills träffade medbestämmandeavtalen kan ha för problemen inom den del av MBL som vi här behandlar. Några sådana synpunkter har vi mer i förbigående redan berört när vi i avsnitt 5.3.4.1 var inne på den ramlagstiftningsteknik och den rollfördelning mellan lagtillämpning och medbestämmandeavtal som MBL är ett uttryck för. Vi erinrar om att vi även på andra områden, främst när det gäller medbestämmandet i koncerner, på motsvarande sätt har funnit att vi i nuvarande läge bör avstå från att lägga fram utarbetade lagförslag och i stället begränsa oss till en mer översiktlig behandling av de rättsliga problem som vi har kommit i beröring med. Tanken är här liksom på de andra områdena att våra mer diskussionsvis framförda synpunkter skall kunna vara en utgångspunkt för fortsatta överväganden, om förutsättningarna ändras. Ändå är kanske inte den aspekten den viktigaste. Det vore enligt vår mening än värdefullare om de synpunkter på de rättsliga problemen som vi anlägger på skilda håll i betänkandet kan bli ett bidrag till det fortsatta utvecklingsarbete på medbestämmandeavtalen som arbetsmarknadens parter själva kommer att fullgöra.

Utgångspunkten för våra diskussioner om ändringar i lagen har alltså varit den kritik mot lagen i dess gällande lydelse som vi har återgett i det föregående. I värderingen av den kritiken har på åtskilliga punkter rått ett avsevärt mått av samstämmighet inom vår kommitté. Det gäller framför allt synpunkten att lagen borde på ett bättre sätt än nu ge uttryck för betydelsen av att arbetstagarparten blir tillräckligt tidigt och tillräckligt grundligt informerad om sådana frågor som skall göras till föremål för medbestämmande. På andra punkter har vi stannat i olika uppfattningar. Det mest framträdande exemplet på detta är frågan om arbetstagarinflytandet vid "chefstillsättningar". Den ena uppfattningen har varit att det rådande rättsläget bör bibehållas och snarast bekräftas genom en förändring av

lagtexten, den andra att arbetsgivarsidans kritik är berättigad och att därför en lagändring i motsatt riktning bör ske. Även på en del andra punkter där det finns utrymme för olika uppfattningar i frågor av mer eller mindre utpräglad intressekaraktär har, naturligt nog, kommitténs ledamöter gett uttryck för skilda meningar.

Om man emellertid bortser från detta har det under vårt arbete visat sig att en förändring och utveckling av lagens regler i syfte att de bättre än nu skall kunna bilda grundvalen för ett verksamt arbetstagarinflytande kan uppnås på olika vägar. Vi har för vår del urskilt två huvudalternativ.

En linje skulle kunna vara att särskilt ta fasta på arbetstagarpartens behov av tidig och tillräcklig information i medbestämmandefrågorna. Ett sätt att göra detta skulle vara att ur förhandlingsskyldigheten enligt 11 § MBL "bryta ut" arbetsgivarens skyldighet att informera om förhandlingsfrågan till en självständig regel. Lagen skulle kunna *tillföras en självständig "primär informationsrätt" för arbetstagarna.* Medbestämmandereglernas syfte skulle kunna göras klarare på det sättet. Man skulle kunna bidra till att motverka den obalans mellan de primärförhandlande parterna som från facklig synpunkt ter sig som den kanske främsta svagheten vid tillämpningen av lagens förhandlingsrättsregler i gällande lydelse. Även från arbetsgivarens synpunkt skulle emellertid en sådan förändring kunna te sig riktig och välmotiverad. På arbetsgivarsidan har alltsedan MBL utarbetades hävdats att en öppen attityd och en tidig och rikhaltig information bör vara en hörnsten i medbestämmanderätten.

Ett konsekvent genomförande av denna tanke borde föra med sig att lagen också tillfördes regler om samspelet mellan rätten till information och förhandlingsrätten, inte minst i syfte att på punkter där det är möjligt uppnå en effektivisering och förenkling. Strävan skulle vara att i lagtexten teckna ett sammanhängande mönster där en första huvudpunkt består av arbetsgivarens skyldighet att hålla sina lokala fackliga motparter väl informerade om allt av betydelse från medbestämmandesynpunkt och där rätten till primärförhandling före viktigare beslut av arbetsgivaren blir det andra huvudsakliga inslaget.

En något annan linje skulle kunna bestå i att man håller fast vid den gällande lagens princip, att det ingår en skyldighet att informera om förhandlingsfrågan i arbetsgivarens primära förhandlingsskyldighet, men söker göra detta tydligare än nu och att man även i övrigt söker *utveckla eller fördjupa den primära förhandlingsrätten enligt 11 § MBL.* Till detta kunde knytas vissa förändringar även i reglerna om informationsrätt i 19 §, främst i syfte att betona att arbetsgivaren skall anses skyldig att så snart som det är möjligt lämna information om händelser av större betydelse för verksamheten i stort eller för enskilda arbetstagare. Med den linjen skulle det te sig naturligast att hålla fast vid det nuvarande inbördes förhållandet mellan lagreglerna och vid reglernas uppbyggnad i stort. Att det ligger ett värde i detta har vi redan varit inne på. I ett läge när efter omfattande utbildnings- och informationsinsatser huvudlinjerna i lagen har trängt igenom och blivit bekanta för det stora flertalet arbetsgivare och fackliga företrädare, drar en mer ingripande omarbetning av lagen med sig ett behov av nya sådana insatser. Därmed riskerar man också att lagens formella uppbyggnad och rent rättsliga innehåll, dess juridiska aspekter, på nytt tilldrar sig en stor del

av intresset framför den praktiska tillämpningen och det dagliga samarbetet i lagens anda mellan de lokala parterna. Det kan, för att uttrycka saken mer konkret, ligga ett värde i att en sådan förhandling som nu avses i 11 § MBL fortfarande är en "paragraf 11-förhandling" och att arbetsgivarens allmänna och fortlöpande informationsskyldighet även i fortsättningen avhandlas i 19 § MBL.

Vare sig man väljer den ena eller den andra av dessa båda linjer finns det skäl att ta ställning till vidden även "ämnesmässigt" av arbetsgivarens primära förhandlingsskyldighet. Vi erinrar om vad som sades vid redovisningen av arbetstagarsidans kritik mot lagen om att lagtexten borde jämkas så att den otvetydigt täcker vissa beslut ("chefstillsättningar" och fastställande av budget) som enligt rättspraxis (jfr avsnitt 5.3.2) omfattas av 11 § men som inte naturligt faller in under uttrycket viktigare "förändring av arbetsgivarens verksamhet". Att man på arbetsgivarsidan önskar en förändring i motsatt riktning har vi också redovisat. I sammanhanget har vi vidare nämnt det fackliga önskemålet om en vidgning i sak av tillämpningsområdet för 11 § till att innefatta även vissa "förberedande" beslut av typen tillsättande av en utredning eller inledande av ett forskningsprojekt. Att man här skulle se saken som en ämnesmässig vidgning av den primära förhandlingsskyldigheten, snarare än som enligt gällande rätt enbart som en fråga om tidpunkten för inledande av förhandlingar inför ett slutligt beslut om en viktigare förändring av arbetsgivarens verksamhet, skulle om man valde att tillgodose arbetstagarsidans önskemål ta sig uttryck i att förhandlingsskyldigheten inför de förberedande besluten skulle göras oberoende av om ett slutligt "förändringsbeslut" över huvud fattas.

Det är emellertid i varje fall tydligt att en sådan förändring av tillämpningsområdet för 11 § MBL som här åsyftas skulle kunna göras mer eller mindre vittgående. Oavsett detta är det rent lagskrivningsmässigt ett huvudproblem att finna och i lagen uttrycka en tillräckligt klar avgränsning. Man kan välja olika förfaringssätt. Ett är att räkna upp de särskilda nya kategorier av beslut som åsyftas, ett annat att finna en mer allmän beskrivning som gör tillämpningsområdet mer vidsträckt än den gällande lagens uttryck.

Ytterligare om tänkbara lagändringsalternativ

Utan att vi går in på några detaljer kan det vara ägnat att belysa de resonemang som vi har fört att säga ytterligare några ord om de frågor som möter vid valet mellan de båda huvudalternativ som vi nyss nämnde.

Huvudfrågorna är följande. Bör tyngdpunkten ligga i ett införande av en självständig primär informationsrätt eller i en vidareutveckling av den primära förhandlingsrätten? Bör man behålla den nuvarande lagens metod för att beskriva tillämpningsområdet för den primära förhandlingsrätten, dvs. anknyta till arbetsgivarens "slutliga" beslut om förändring av verksamheten eller av arbets- eller anställningsförhållandena för arbetstagarna, eller bör man söka finna ett nytt sätt att ange i vilka fall initiativ till förhandling skall tas? En tredje huvudfråga skulle kunna vara om man bör hålla fast vid den gällande lagens disposition av lagreglerna eller gå över till en annan uppbyggnad. Den frågan är dock i huvudsak beroende av vilket val man gör

mellan de båda huvudalternativen, åtminstone såtillvida som man knappast behöver göra någon mer ingripande omarbetning av lagen om man väljer som huvudsaklig lösning att enbart vidareutveckla de nuvarande reglerna om förhandlingsrätt och rätt till information.

Den allmänna tanken bakom alternativet att i lagen införa en *självständig primär informationsskyldighet för arbetsgivaren* skulle vara att man bör söka sig fram till en ny konstruktion av lagreglerna i syfte att bättre bygga under arbetstagarpartens anspråk på att tidigt och i tillräcklig omfattning få kunskap om de frågor i arbetsgivarens verksamhet som är av betydelse från medbestämmandesynpunkt. Detta skulle kunna uppnås genom att man i mindre utsträckning än hittills knyter arbetstagarpartens rättigheter till själva förhandlingsförfarandet och i stället skjuter fram rätten till information genom en självständig lagregel om primär informationsskyldighet för arbetsgivaren. Det kan nog sägas att skillnaderna inte skulle bli så stora i jämförelse med en "idealisk" tillämpning av de nuvarande reglerna i full överensstämmelse med de avsikter som kommer till uttryck i 1976 års lagförarbeten. Men det skulle kunna bli lättare att få till stånd en riktig tillämpning i fall där de nuvarande reglerna har visat sig otillräckliga. Och man borde kunna göra vinster genom en allmänt sett smidigare och enklare tillämpning av lagens bestämmelser.

Utgångspunkten för nya regler om en primär informationsskyldighet skulle då vara att de bör utformas som regler om en skyldighet för arbetsgivaren i samma principiella mening som enligt de nuvarande reglerna i MBL, dvs. lagen bör innehålla en beskrivning av ett handlingsmönster som åläggs arbetsgivarna och en arbetsgivares underlåtenhet att rätta sig efter handlingsmönstret bör kunna medföra ett skadeståndsansvar som kan utkrävas i rättegång inför domstol. Med denna utgångspunkt följer att man av hänsyn till rättssäkerheten och den praktiska tillämpbarheten måste ställa krav på klarhet i lagens beskrivning av det påbjudna handlingsmönstret. Hur stränga sådana krav som skulle böra ställas är i viss utsträckning en fråga som kan vara öppen för värderingar. Man får emellertid i alla händelser inte tillåta sig regler som formellt framstår som ett skadeståndssanktionerat påbud men som är så konturlösa att det blir mer eller mindre en slump eller beroende av hur man i en rättegång råkar lyckas med bevisningen huruvida den rättsliga sanktionen kan utkrävas eller inte. Att man å andra sidan inte kan eller bör gå alltför mycket in i detalj utan även i fortsättningen måste överlåta åt parterna att anpassa sig och utfylla lagen med avtalsbestämmelser innebär att man står inför en avvägning som utgör en av de stora svårigheterna vid en förändring av lagen.

Den allmänna fackliga målsättningen med regler om en primär informationsskyldighet, formulerad på ett vidsträckt sätt, torde vara att arbetsgivaren skall vara skyldig att informera före eller i samband med varje åtgärd eller händelse i verksamheten som är eller kan vara eller bli av intresse från arbetstagarnas synpunkt. Med en så vidsträckt målsättning skulle lagen föreskriva information till den fackliga motparten t.ex. varje gång arbetsgivaren beslutar att utreda eller att "titta närmare" på en viss fråga och vidtar åtgärder för att genomföra detta beslut, när han tar en affärskontakt som är eller kan bli av betydelse, när han infordrar eller tar emot ett anbud, när han får i sin hand ett siffermaterial eller något annat material som är eller kan bli

av betydelse i företagets verksamhet etc. Det skulle ofta kunna men inte behöva röra sig om en första åtgärd i förberedandet av ett sådant beslut om viktigare förändring som nu åsyftas i 11 § MBL.

Den som med utgångspunkt i denna allmänna målsättning vill utforma lagregler om primär informationsskyldighet skulle som vi redan har antytt möta flera problem. Det gäller att i sak bestämma både vad arbetsgivaren skall vara skyldig att informera om och när informationen skall lämnas. Och det gäller som vi nyss sade att i lagen med tillräcklig grad av tydlighet beskriva vad som åsyftas.

Det skulle ligga i båda parters intresse att en primär informationsskyldighet för arbetsgivaren avgränsas på ett riktigt och lämpligt sätt. Vid tillkomsten av MBL rådde enighet om att en skyldighet för arbetsgivarna att ta initiativ till förhandling och att av eget initiativ lämna information kräver att det beslut som övervägs eller det material som informationen skall avse har större betydelse från medbestämmandesynpunkt. Man kan redan av praktiska skäl inte betunga en arbetsgivares verksamhet med en initiativskyldighet som omfattar alltför enkla och vanligt förekommande frågor. Det är från facklig synpunkt ett lika stort intresse att förhandlingar och information inriktas på vad som verkligen är av betydelse från medbestämmandesynpunkt. I den mån det i enskilda fall finns ett intresse att utöva medbestämmande även i frågor som sedda för sig själva är av mindre betydelse, bör det få ankomma på arbetstagarparten att ta initiativet. Detta synsätt präglar 11, 12 och 19 §§ MBL i gällande lydelse och på den punkten finns det inte skäl att ändra uppfattning.

En primär informationsskyldighet skulle därmed få avse enbart åtgärder och händelser i arbetsgivarens verksamhet som är av större betydelse från medbestämmandesynpunkt. Skyldigheten att informera skulle inträda om möjligt före och i varje fall senast i samband med den åtgärd eller händelse som saken gäller.

Uppgiften att bestämma vad som skall anses vara av sådan större betydelse att det bör medföra en initiativskyldighet för arbetsgivaren skulle vara i princip densamma som enligt 11 § MBL i gällande lydelse (jfr översikten i avsnitt 5.3.2). Även i övrigt möter problem som redan är kända från den primära förhandlingsskyldigheten. Det finns emellertid svårigheter som kan väntas få större praktisk betydelse för en primär informationsskyldighet än för den primära förhandlingsskyldigheten enligt gällande rätt.

Det är t.ex. rent praktiskt en sak för sig att bedöma huruvida ett visst beslut som arbetsgivaren överväger har den betydelsen att det bör föregås av en förhandling. I regel känner man när bedömningen skall göras åtminstone i huvudsak till beslutets innebörd och kan med utgångspunkt däri värdera dess betydelse. Ibland kan dock förutsättningarna vara osäkra och bedömningen få drag av en prognos (jfr AD 1979 nr 88 och 1981 nr 22). Vill man med nya regler om en primär informationsskyldighet uppnå att arbetsgivarens fackliga motparter skall bli inkopplade på ett tidigare stadium än som ofta sker enligt gällande rätt, kan däremot den motsvarande bedömningen ofta väntas bli betydligt svårare. Det skulle kunna bli fråga om en skyldighet för arbetsgivaren att informera inte bara om förhållanden som omedelbart och otvetydigt ter sig viktiga från facklig synpunkt utan också om sådant som med större eller mindre säkerhet kan väntas få sådan betydelse. Den osäkerhet

som följer måste nödvändigtvis motverkas genom att lagreglerna inte ställer orealistiska krav på förutseende hos den informationsskyldige arbetsgivaren.

En tanke som under våra diskussioner har förts fram från arbetsgivarsidan är att en ny primär informationsskyldighet för arbetsgivaren skulle kunna göras till dennes huvudförpliktelse och att den primära förhandlingsskyldigheten därför skulle kunna avskaffas och ersättas av en möjlighet för arbetstagarsidan att ta initiativ till förhandling när den information som arbetsgivaren har lämnat ger anledning till det. En av flera fördelar med en sådan lösning skulle vara att man därmed skulle slippa den gränsdragning kring den primära förhandlingsskyldigheten som är en svårighet enligt gällande rätt ("gränsen mellan 11 och 12 §§ MBL"), låt vara att man i stället skulle få liknande svårigheter vid gränsdragningen kring den nya primära informationsskyldigheten.

Enligt facklig bedömning skulle dock väsentliga nackdelar vara förenade med en sådan förändring. Förändringen skulle innebära att man på ett inte godtagbart sätt försvagade arbetstagarpartens ställning i det lokala medbestämmandet. Arbetstagarparten skulle bli beroende av att arbetsgivaren verkligen fullgjorde sin informationsskyldighet på ett så fullständigt och även i övrigt riktigt sätt att arbetstagarparten får reella möjligheter att bedöma när informationen ger anledning till ett förhandlingsinitiativ. I praktiken skulle det ofta kunna bli mycket svårt för en lokal arbetstagarpart att göra den bedömningen. Informationen kan vara omfattande och svår att sovra. Det kan vara svårt att tolka den och dra de från facklig synpunkt riktiga slutsatserna. Typiskt sett är det i ett tidigt skede arbetsgivaren som bättre än den lokala arbetstagarparten kan avgöra om en viss fråga är av större eller mindre vikt för företaget eller myndigheten och därmed även för dess anställda. Läggs skyldigheten att ta initiativet till förhandling i sin helhet på arbetstagarsidan, ställs de fackliga företrädarnas erfarenhet och sakkunskap på svåra prov och följden skulle lätt bli att man inte förmådde göra sin rätt till medbestämmande gällande på ett effektivt sätt. Den praktiska tillämpningen skulle kunna bli splittrad och ojämn. På vissa arbetsplatser skulle förhandlingarna riskera att sjunka undan och bli betydelselösa som medel för medbestämmande. På andra är det tänkbart att det skulle bli ett även från arbetsgivarens synpunkt olyckligt "överförhandlande", eftersom man på arbetstagarsidan måste undvika att ta risker när lämnad information är svår att få ett säkert grepp om.

Om man av sådana skäl skulle välja att inte ta bort den primära förhandlingsskyldigheten ur lagen skulle detta å andra sidan inte betyda att införandet av en primär informationsskyldighet bör sakna verkningar för förhandlingsskyldigheten. Det bör komma till stånd ett samspel mellan reglerna. En väl skött informationsskyldighet bör ofta kunna leda till att man i samförstånd gör upp att något självständigt förhandlande före ett beslut inte behövs i en redan behandlad fråga. Det bör också kunna förekomma att parterna tillsammans lättare finner den naturliga tidpunkten för arbetsgivarens förhandlingsinitiativ än när rättsligt sett skyldigheten att informera ingår i förhandlingsskyldigheten och bedömningen av när initiativ skall tas görs ensidigt av arbetsgivaren. Initiativet kan tas när en fråga enligt båda parters uppfattning har nått det stadium då det är meningsfullt att behandla den i

förhandlingens form och att börja överväga och välja beslutsalternativ. Man kan rikta in sig på den tidpunkt då frågan är "förhandlingsmogen". Därmed skulle man kunna få en bättre och naturligare tillämpning av de uttalanden som nu finns i lagförarbetena om det utrymme för förberedelse före förhandling som måste tillkomma arbetsgivaren (prop. 1975/76:105 bil. 1 s. 355 f).

Som vi tidigare har varit inne på kan ett alternativ till ett införande av en primär informationsrätt vara att *bygga vidare på de nu gällande reglerna i 11 och 19 §§ MBL genom att vidga dem i vissa hänseenden och i övrigt göra dem tydligare.* Ett skäl som mer allmänt talar för detta sätt att angripa problemen är att förhandlingsrätten är det av de här aktuella medlen för medbestämmande som är ägnat att ge arbetstagarsidan de största möjligheterna att göra sina synpunkter gällande. Det kan mot den bakgrunden synas följdriktigt att i första hand utveckla den rätten för att förbättra medbestämmandet. Enligt den mening som under våra diskussioner har förespråkats av flertalet ledamöter i kommittén bör ett val av denna väg innebära att man dels eftersträvar en vidgning av tillämpningsområdet för förhandlingsrätten, dels tydligare än hittills gör klart redan i lagen att arbetsgivarens skyldighet att ta initiativ till förhandling inträder i ett tidigt skede i arbetsgivarens beslutsprocess.

En viktig fördel med detta alternativ skulle vara att man därigenom gör ett tekniskt sett begränsat ingrepp i lagens nuvarande uppbyggnad. Alternativet skulle bestå i en vidgning av den primära förhandlingsrätten enligt 11 § MBL och ett antal tillägg till detta lagrums text i syfte att tydliggöra vad som är den primära förhandlingsrättens ändamål och innebörd. Vidgningen av tillämpningsområdet för den primära förhandlingsskyldigheten skulle kunna ske genom att den gällande lagens uttryck "beslut om viktigare förändring av verksamheten eller av arbets- eller anställningsförhållandena" byts ut mot ett nytt som inte medförde svårigheter att i lagen passa in vissa kategorier av arbetsgivarbeslut som har visat sig i hittillsvarande domstolspraxis. Som en tänkbar väg har vi diskuterat en utmönstring av kravet att arbetsgivarens beslut skall medföra en "förändring" av arbetsgivarens verksamhet. Den lösningen har fördelen att vara mer flexibel än en uppräkning i lagtexten av de kategorier av arbetsgivarbeslut som tillkommer. Vidare skulle kunna göras vissa tillägg i 19 § MBL i syfte att göra klart att en arbetsgivare är skyldig att "så snart det kan ske" (jfr uttryckssättet i den gällande lagens förarbeten, prop. 1975/76:105 bil. 1 s. 365) informera även om enskilda händelser av större betydelse från facklig synpunkt.

Det bör inte fördöljas att denna teknik att lösa problemen också för med sig nackdelar. En är att man åtminstone delvis går miste om de fördelar som en självständig primär informationsskyldighet för arbetsgivaren skulle ha. Eftersom en informationsskyldighet typiskt sett är mindre betungande för arbetsgivaren än en formell förhandlingsskyldighet och eftersom det sannolikt är lättare för dem som praktiskt skall tillämpa lagen att förstå betydelsen av att arbetstagarparten blir "inkopplad" på ett tidigt stadium i beslutsprocessen om informationsaspekten betonas, är det en del som talar för att den praktiska verkan av den primära informationsskyldigheten skulle bli större än verkan av enbart en förändring av reglerna om primär förhandlingsrätt. Vidare är det oundvikligt att ett nytt "beslutsbegrepp" i 11 §

MBL för med sig vissa svårbemästrade avgränsningsproblem.

Vad vi här senast har sagt om det andra huvudalternativ som vi har arbetat med fäster uppmärksamheten vid ett förhållande som vi nyss berörde och som också framgår av vår tidigare redogörelse (avsnitten 5.3.2 och 5.3.4.2), nämligen att det i den praktiska tillämpningen av MBL har kommit upp vissa frågor kring tillämpningsområdet för den primära förhandlingsskyldigheten enligt 11 §, om vilka det råder motsatta meningar mellan arbetsmarknadens parter. Ett antal konkreta sådana frågor har prövats i arbetsdomstolens praxis, bland dem frågorna om primär förhandlingsskyldighet före beslut om "chefstillsättning" och om fastställande av budget. På arbetsgivarsidan hävdas att sådana beslut inte omfattas av 11 § MBL, sådant detta lagrum utformades vid MBL:s tillkomst, och att i varje fall avgörande sakliga skäl talar emot att de skall falla under arbetsgivarens primära förhandlingsskyldighet. Såvitt gäller särskilt chefstillsättningarna borde enligt synsättet på arbetsgivarsidan i varje fall övervägas en begränsning av förhandlingsskyldigheten, t.ex. genom att man befriade från förhandlingsskyldighet beträffande sådana befattningshavare som på ett särskilt klart sätt har att företräda arbetsgivaren gentemot arbetstagarna och de fackliga motparterna. På arbetstagarsidan hyser man motsatt uppfattning.

Med fackligt synsätt är det ett viktigt intresse att få insyn i och inflytande över chefstillsättningarna. Frågan vem som skall utöva chefsfunktionerna på olika nivåer kan ofta vara av stor betydelse från arbetstagarsynpunkt. I synnerhet när det gäller företagsledare och jämställda kan ofta valet av person med hänsyn till utbildning, erfarenheter och inriktning ha en direkt inverkan på företagets verksamhet och utveckling. Personfrågan kan ha en strategisk och principiell innebörd som väl låter sig jämföra med andra avgörande, långsiktigt betydelsefulla beslut som en företagsstyrelse har att fatta (jfr AD 1981 nr 8). Utseendet av chefer, även lägre chefer och arbetsledare, kan ofta återverka starkt på arbetstagarnas situation i arbetet. Även rätten att förhandla före fastställande av budget, sådan denna rätt består efter avgöranden av arbetsdomstolen, är enligt facklig uppfattning av väsentlig betydelse för medbestämmandet. En budget av det slag som behandlas i AD 1979 nr 149 har en betydelsefull, styrande verkan på företagets verksamhet under planeringsperioden. Det är ett viktigt arbetstagarintresse att få delta i dess utarbetande och fastställande. Ett motsvarande synsätt kan enligt facklig uppfattning anläggas i fråga om sådana kommunala budgetbeslut som också har varit föremål för prövning i domstolspraxis. På arbetstagarsidan har man vidare ansett att tillämpningsområdet för den primära förhandlingsskyldigheten borde vidgas till att omfatta även vissa "förberedande" beslut av arbetsgivaren som inte i sig själva föranleder förhandlingsskyldighet enligt nu gällande rätt. Vad som här i första hand kommer i blickpunkten är beslut att utreda en fråga av betydelse från medbestämmandesynpunkt, att inleda ett forskningsarbete inom ett visst ämnesområde och annat liknande (jfr bl.a. AD 1978 nr 166). Tanken är att det från arbetstagarsynpunkt skulle ligga ett värde i en primär förhandlingsrätt i sammanhang som dessa, alldeles oavsett om arbetsgivarens förberedande initiativ sedermera leder fram till ett sådant beslut om "viktigare förändring" som åsyftas i 11 § MBL och om det då kan sägas att arbetsgivarens skyldighet att påkalla förhandling före det beslutet borde ha

föranlett en kontakt med arbetstagarsidan redan innan det förberedande initiativet togs.

Det är tydligt att en sådan vidgning av den primära förhandlingsskyldigheten kan te sig mer eller mindre angelägen beroende på vilka andra förändringar som görs i de nu gällande reglerna. En sådan primär informationsskyldighet som nyss har berörts skulle utan tvivel omfatta även sådana förberedande åtgärder av arbetsgivaren som det här rör sig om. Arbetstagarsidan skulle alltså därmed få en uttrycklig rätt att bli informerad på förhand om arbetsgivarens initiativ och möjlighet att på sin sida begära förhandling. En skyldighet för arbetsgivaren att också ta initiativet till förhandling skulle emellertid ytterligare förstärka de fackliga rättigheterna. Väljer man att i stället lägga tonvikten vid en vidareutveckling eller fördjupning av den primära förhandlingsrätten är en vidgning av den rätten till att omfatta även utredningsinitiativ m.m. en av de viktigaste punkterna.

De här senast åsyftade förändringarna i fråga om den primära förhandlingsskyldigheten skulle kunna utföras på olika sätt. Man skulle kunna tänka sig en beskrivande lagtext som anger vissa kategorier av beslut som skall omfattas av primär förhandlingsskyldighet vid sidan av besluten om "viktigare förändring" av verksamheten eller arbets- eller anställningsförhållandena. Fördelen med det skrivsättet är att det kan ge god vägledning om vilka slag av beslut som åsyftas och att det därmed befordrar en säker och enhetlig tillämpning. En nackdel från facklig synpunkt kan vara att lagens regler kan riskera att bli stela på det sättet att de inte medger en vidsträckt tolkning inför ytterligare kategorier av arbetsgivarbeslut rörande vilka det kan föreligga ett väsentligt fackligt intresse att vara tillförsäkrad primär förhandlingsrätt. Alternativet skulle då vara ett sådant utbyte av det grundläggande begreppet "viktigare förändring av arbetsgivarens verksamhet" i 11 § MBL som vi nyss antydde på tal om det andra huvudalternativet till ändringar i lagens regler om förhandlingsrätt och rätt till information.

Avslutande synpunkter

Med det ställningstagande som vi har gjort i lagändringsfrågan och som innebär att vi med hänsyn till utvecklingen på medbestämmandeavtalsområdet inte lägger fram några utarbetade lagförslag har vi inte behövt föra fram diskussionen inom vår kommitté till något slutligt val mellan de båda alternativ till lösningar som vi har arbetat med eller till något avgörande i de frågor där partsståndpunkterna bryter sig mot varandra. Syftet med det hittills sagda har som vi inledningsvis påpekade inte heller varit annat än att ytterligare belysa de problem kring MBL:s förhandlings- och informationsrättsregler som vi i vårt arbete har funnit vara de viktigaste. Om betydelsen av medbestämmandeavtalen vill vi avslutningsvis tillägga följande.

Det kan inte påstås att de hittills träffade medbestämmandeavtalen på ett avgörande sätt och för arbetsmarknaden som helhet löser de olika problem som har visat sig i den praktiska tillämpningen av MBL:s regler och att redan av detta skäl frågan om sådana ändringar av lagen som vi har diskuterat bör anses ha förfallit. Avtalen skiljer sig väsentligt åt inbördes och den allmänna bilden är inte densamma från ett avtalsområde till ett annat. Problem som i

debatten kring MBL har uppfattats som väsentliga har fått sina mer eller mindre fullständiga lösningar på ett eller flera avtalsområden men åtminstone tills vidare förbigåtts eller enbart fått en översiktlig eller preliminär behandling på andra. Helt allmänt kan det för övrigt med visst fog hävdas att tillkomsten av avtalslösningar på punkter där lagen har visat sig bristfällig inte utan vidare borde vara ett avgörande argument mot en förbättring av lagen, när bristfälligheterna har insetts och en förbättring vore möjlig.

När man tar ställning till om lagändringar nu bör övervägas bör man emellertid enligt vår mening inte enbart se till enskildheter i lagen och i medbestämmandeavtalen utan göra en mer övergripande bedömning vid vilken, förutom till annat, hänsyn tas till den uppfattning om förhållandet mellan lagstiftning och avtalslösningar som är den förhärskande på vår arbetsmarknad.

Den uppfattningen innebär bl.a. att förhandlingar och avtal mellan arbetsmarknadens parter i största möjliga utsträckning bör ges företräde framför lagstiftning som medel för att utveckla medbestämmanderätten och det rättsliga förhållandet i övrigt mellan arbetsgivare och arbetstagare. Lagstiftarens uppgift bör främst vara att avlägsna rättsliga hinder och skapa den behövliga grunden för en sådan spontan utveckling på arbetsmarknaden. Det kan med ett sådant synsätt vara tillräckligt för att avstå från fortsatt lagstiftning och från ingrepp med ändringar i den gällande lagen att man kan konstatera att en önskvärd utveckling på avtalsområdet pågår. Ställningstagandet kan därutöver vara så mycket mer välgrundat, om det måste sägas att de lagstiftningsalternativ som står till buds inte ter sig alldeles givna och inte innebär enbart fördelar.

Vi har i våra diskussioner fram till våren 1982 funnit att medbestämmandet skulle kunna förstärkas med sådana förändringar i 10–22 §§ MBL, t.ex. genom införande av en självständig primär informationsrätt och genom precisering av tillämpningsområdet för den primära förhandlingsrätten, som vi helt översiktligt har beskrivit i det föregående. Å andra sidan har vi (jfr avsnitt 3.3.3) också insett att det finns skäl som talar emot ingrepp i lagen och vi vill inte göra gällande att de ändringar, som enligt vår mening skulle kunna komma i fråga, skulle ha ett sådant värde att de kan betecknas som nödvändiga eller nästintill nödvändiga.

I fråga om den andra huvudpunkten, utvecklingen på medbestämmandeavtalsområdet, menar vi att redan den omständigheten att det nu finns centrala medbestämmandeavtal över arbetsmarknaden i stort och att det pågår arbete med att sätta dessa avtal i tillämpning och att vidareutveckla dem, är ett viktigt skäl mot att nu överväga ingrepp i lagen.

Härtill kommer att vissa inslag i avtalen har nära anknytning till förhandlings- och informationsrättsreglerna och till de problem som är förknippade med dem. Visserligen är det i allmänhet så att avtalen tänkes bygga på lagens bestämmelser och bland dem i synnerhet just på förhandlings- och informationsrättsreglerna. Ofta betonas det på ett eller annat sätt i avtalstexten att parterna alltid skall ha rätt att falla tillbaka på lagens regler och på de former för medbestämmande som föreskrivs där. Inte desto mindre ger åtskilliga avtal uttryck för en strävan att komma tillrätta med problemen kring lagens regler, bl.a. genom att öppna möjlighet till medbestämmandeformer som är helt eller delvis andra än lagens. När det genom ett avtal

fastställs t.ex. att vissa medbestämmandefrågor skall behandlas i ett särskilt inrättat partssammansatt organ eller i en projektgrupp är det tydligt att man genom att avlägsna sig från lagens medbestämmandeform också minskar den praktiska betydelsen av de brister som vidlåder lagreglerna.

Av speciellt intresse i detta sammanhang är enligt vår mening de nya, låt vara ännu mycket översiktliga, avtalsbestämmelserna om s.k. integrerad förhandling på statsföretagens och kooperationens områden och om vad som har kallats linjeförhandlingar och linjeinformation i utvecklingsavtalet mellan SAF och LO/PTK. Ett av syftena med dessa avtalsbestämmelser är otvivelaktigt att i större utsträckning än vad MBL:s förhandlingsrättsregler medger engagera de enskilda anställda i utövandet av medbestämmandet. Att detta är en viktig del av strävandena bakom många av medbestämmandeavtalen framgår för övrigt även på andra håll i avtalstexterna, inte minst i utvecklingsavtalet. Men en verkan av att medbestämmandefrågor behandlas i dessa särskilda avtalsgrundade former för förhandlingar blir också att man får bättre möjligheter att komma till rätta med problemen kring de formella fackliga medbestämmandeförhandlingarna enligt 11 § MBL, framför allt lättare att tillse att information ges på ett tillräckligt tidigt stadium och att medbestämmandet därefter inordnas på ett verksamt sätt i det löpande arbetet. Informationsaspekten betonas för övrigt ofta mycket starkt i avtalen. I själva verket kan man, om än de praktiska erfarenheterna hittills är sparsamma, ha anledning att tro att de här senast åsyftade avtalsbestämmelserna är ett annat och från vissa utgångspunkter sannolikt också bättre sätt att lösa de tillämpningsproblem som en i lagen föreskriven primär informationsskyldighet också skulle vara ägnad att lösa. Det kan vara ett skäl så gott som något att i varje fall avvakta med ändringar i lagen till dess att också erfarenheter av den praktiska avtalstillämpningen har hunnit samlas.

Även andra inslag i avtalen kan ge anledning till ett sådant ställningstagande. Som ett av flera tänkbara exempel kan nämnas den starka betoning av arbetstagarnas och deras fackliga företrädares deltagande i planerings-, budget- och uppföljningsarbetet i ekonomiska frågor och resursfrågor som har gjorts i utvecklingsavtalet.

Vårt ställningstagande i lagändringsfrågan skall ses mot bl.a. denna bakgrund. Vi är medvetna om att man även med det allmänna synsätt som vi här har anlagt skulle kunna motivera ett ingrepp i lagen i avseenden som inte berörs av avtalen eller där avtalslösningar inte utgör något egentligt alternativ. Det skulle t.ex. med viss rätt kunna hävdas att man i varje fall bör söka bringa ur världen den oöverensstämmelse mellan lagens text och dess innebörd enligt tillämpad rättspraxis som föreligger i fråga om tillämpningsområdet för 11 § MBL (jfr avsnitt 5.3.2). Enligt vår mening bör man emellertid även på en punkt som denna låta lagändringsfrågan vila i avvaktan på den fortsatta utvecklingen. Skall över huvud ingrepp i lagen göras, bör det ske i ett läge när helheten kan överblickas och man kan räkna med att lagen i dess ändrade lydelse skall kunna få stå orubbad under längre tid.

5.3.5 Medbestämmande på lokal nivå

Den diskussion som vi har fört i det föregående om den praktiska tillämpningen av förhandlings- och informationsrättsreglerna i MBL, om de

brister som lagen kan anses ha och om valet mellan lagstiftning och avtal för att få en förbättring till stånd ger oss anledning att något ytterligare uppehålla oss vid en särskild aspekt på medbestämmandet, nämligen dess utövande på lokal nivå och dess förankring hos de enskilda anställda. Ytterst har självfallet medbestämmandereglerna i MBL tillkommit i de enskilda arbetstagarnas intresse. Förankringen bland de enskilda arbetstagarna är en förutsättning för att medbestämmandet skall ha något berättigande. Som vi har haft anledning att framhålla i vårt delbetänkande är därmed vidareinformationen till de anställda ett led i helheten som är av grundläggande betydelse och som inte får försummas.

En fråga som också rör förankringen bland de enskilda anställda är hur man skall tillse att medbestämmandet i de former som MBL anvisar verkligen skall få sin praktiska tyngdpunkt på lokal nivå, ute hos de enskilda företagen och myndigheterna. Den frågan betraktades som grundläggande redan vid förberedandet och tillkomsten av MBL och den är inte av mindre vikt nu när MBL har varit i tillämpning under ett antal år.

Det rådde när MBL tillkom utbredd enighet om att tyngdpunkten i arbetstagarnas medbestämmanderätt skall ligga på lokal nivå. Medbestämmandet skall först och främst utövas inom det enskilda företaget eller den enskilda myndigheten av de anställda själva och av de lokala fackliga representanter som de har utsett. Medbestämmanderätten skall vara något som angår de enskilda arbetstagarna. Den skall utövas på sådant sätt att den enskildes erfarenheter och kunskaper kan nyttiggöras. Därmed når man också väsentliga syften med den vidgade medbestämmanderätten, nämligen att öka arbetstillfredsställelsen och göra arbetet mer givande och berikande för den enskilde.

I debatten kring MBL fördes från olika håll fram förslag till åtgärder i syfte att trygga den lokala förankringen av medbestämmandet, inte minst på arbetsplatser med få anställda (jfr InU 1975/76:45 s. 30 ff). Man föreslog bl.a. regler i lagen om att skyldigheten för arbetsgivaren att förhandla och informera skulle fullgöras gentemot en särskilt utsedd förtroendeman på arbetsplatsen, när det inte finns någon lokal facklig klubb eller motsvarande som kan företräda arbetstagarna. Enligt andra förslag skulle arbetsgivaren i den situationen kunna fullgöra sin förhandlings- och informationsskyldighet genom direkta kontakter med de enskilda arbetstagarna.

Dessa förslag vann emellertid inte lagstiftarens stöd. Enligt det synsätt som kom att ligga till grund för lagen borde det vara en uppgift för parterna på arbetsmarknaden att med tanke även på de mindre arbetsplatserna träffa överenskommelser om lämpliga former för förhandling och information. Det uttalades i inrikesutskottets betänkande (s. 31 f) att en lagreglering kan ge en lösning som passar kanske flertalet fall, men den kan knappast täcka de mångskiftande behov som kan finnas ute på arbetsplatserna. Utskottet sade sig utgå från att organisationerna på såväl arbetsgivar- som arbetstagarsidan skulle komma att anpassa sin interna organisation och sitt sätt att arbeta till de nya krav som lagstiftningen förde med sig och tillade:

"Enligt utskottets uppfattning bör det vara ett gemensamt intresse för arbetsmarknadens parter att se till att kontaktvägar och förhandlingssystem ordnas på ett ändamålsenligt sätt så att de enskilda arbetstagarna på arbetsplatserna får inflytande

och insyn i frågor som direkt angår dem. Endast genom att utnyttja de närmast berörda arbetstagarnas kunskaper och erfarenheter kan man nå fram till en verklig demokratisering av arbetslivet. Om det bedöms lämpligt kan genom kollektivavtal förhandlingsskyldighet kompletteras med skyldighet att överlägga med arbetstagarna direkt i vissa frågor på mindre arbetsplatser. Däremot är det inte lämpligt att i lagen tillerkänna enskild arbetstagare förhandlingsrätt. En sådan ordning skulle medföra djupgående ingrepp i vårt traditionella förhandlingssystem och rubba de grundvalar som lagförslaget bygger på."

Utskottet sade sig utgå från att parterna skulle lösa hithörande frågor på ett praktiskt och rimligt sätt och med beaktande av effektivitetssynpunkter. Det förutsattes dock att vår kommitté skulle följa frågorna och få sådana direktiv att det fanns utrymme att lägga fram förslag, om ändringar skulle visa sig påkallade.

I den senare debatten kring medbestämmandet har också frågan om åtgärder för att främja ett i verklig mening lokalt medbestämmande spelat en framträdande roll. Som man betonade i lagförarbetena rör det sig här i grunden om ett gemensamt partsintresse. Den lokala förankringen av medbestämmandet tillmäts både på fackligt håll och på arbetsgivarsidan stor betydelse, låt vara att utgångspunkterna för argumentationen skiljer sig åt och att slutsatserna inte är alltigenom desamma.

På arbetstagarsidan betonar man att den lokala förankringen är en förutsättning för att de fackliga strävandena på medbestämmandeområdet skall kunna förverkligas. Den känsla av besvikelse inför resultaten av arbetsrättsreformen som i ett skede kommit till uttryck på fackligt håll har nära anknytning härtill. I avsaknad av medbestämmandeavtal och utan det stöd som en reformerad förtroendemannalagstiftning skulle innebära har man sett stora svårigheter att bygga upp de nödvändiga resurserna för ett effektivt lokalt arbetstagarinflytande. Intresset bland de enskilda medlemmarna för aktivt deltagande i medbestämmandeutbildningen och i det praktiska utövandet av medbestämmandet på arbetsplatserna avtar om man inte lyckas bygga upp den lokala representationen på ett riktigt sätt. Även på arbetsgivarsidan har man starkt betonat att medbestämmandet måste vara lokalt förankrat. Ett huvudskäl är att man vill motverka sådan formalisering och byråkratisering som anses lätt kunna följa av att medbestämmandets tyngdpunkt läggs på en alltför hög nivå inom de fackliga organisationerna. På arbetsgivarsidan anser man att medbestämmandet har sitt egentliga berättigande bara om det i det väsentliga är lokalt och om det syftar till att engagera de enskilda arbetstagarna och göra det möjligt att utnyttja deras kunskaper och erfarenheter i verksamheten. Härtill kommer synpunkten att medbestämmandet av bl.a konkurrensskäl bör hållas inom det enskilda företaget. Från arbetsgivarsynpunkt har det varit ett önskemål att det skall finnas en lokal arbetstagarpart hos varje enskilt företag eller enskild myndighet eller på varje enskild arbetsplats. Där arbetsplatsen är för liten och de anställda för få för att det skall kunna finnas en klubb eller liknande, måste enligt arbetsgivarsidans uppfattning alternativet vara att det utses arbetsplats- eller kontaktombud eller motsvarande. De skall ha till uppgift att i nära samarbete med arbetsgivaren utöva medbestämmandet och svara för de dagliga fackliga funktionerna. I debatten under de gångna åren har man på arbetsgivarsidan inte sällan ställt sig tvivlande till att de fackliga organisationerna har gjort de

ansträngningar som vore möjliga för att driva utvecklingen åt det hållet.

Vi har inte ansett oss böra lägga ned resurser på att göra en mer djupgående undersökning av hur utvecklingen faktiskt har tett sig på detta område inom arbetsmarknaden i stort. Som framgår i avsnitt 4.1 har inrättandet av medbestämmandet på lokal nivå ägnats stor uppmärksamhet i de medbestämmandeavtal som har träffats för skilda sektorer av arbetsmarknaden. Inte minst gäller detta om det nyligen träffade utvecklingsavtalet mellan SAF och LO/PTK. Den fortgående utvecklingen kan förändra läget ganska hastigt och värdet av en mer noggrann undersökning skulle knappast motsvara insatsen.

Under hösten 1980 har vi för att skapa oss en allmän bild av problematiken företagit en enkel enkätundersökning bland ett antal fackliga organisationer. Syftet har varit att utröna vad som faktiskt har gjorts i syfte att skapa lokala resurser för medbestämmandet, vad man i allmänhet har syftat till på detta område, vilka svårigheter som har visat sig. Frågor har framställts till tio LO-förbund, två förbund inom vardera TCO och SACO/SR samt till SALF. Vi har frågat förbunden hur den lokala fackliga representationen vid förhandlingar och information enligt MBL har inrättats, i vilken omfattning arbetsplatsombud eller kontaktmän har utsetts på de mindre arbetsplatserna och vilka svårigheter att rekrytera sådana fackliga företrädare som man har mött och slutligen i vad mån det har förbehållits avdelningarna att utöva rättigheterna enligt MBL även när det finns en lokal arbetstagarorganisation i form av en fackklubb eller liknande.

I stora drag kan följande utläsas ur enkätsvaren.

Inom flera tillfrågade förbund på LO-området är utgångspunkten att det ankommer på verkstadsklubben, fabriksklubben eller motsvarande att förhandla och ta emot information enligt MBL. Detta gäller t.ex. på Metallindustriarbetareförbundets och Fabriksarbetareförbundets områden. På större arbetsplatser med stora klubbar förekommer det att vissa frågor delegeras till gruppstyrelser, om det finns sådana, eller till kontaktombud eller MBL-ombud eller motsvarande. På arbetsplatser där det inte finns någon klubb är det ofta avdelningen som är den lokala fackliga parten i MBL-sammanhang, ibland med delegering t.ex. till avdelningsombud. På vissa förbundsområden är denna ordning regel, t.ex. inom Transportarbetareförbundet, ibland med ett visst mått av delegering till sektioner eller klubbar (Träindustriarbetareförbundet, Målareförbundet).

När rätten att förhandla ligger hos en avdelning eller motsvarande har man i allmänhet ändå strävat efter att anknyta medbestämmandet till arbetsplatsen, genom att utse särskilda ombud eller genom att arbetstagarrepresentanter från arbetsplatsen deltar i förhandlingarna mellan arbetsgivaren och avdelningen. Olika kombinationer av medbestämmande på klubb- och avdelningsnivå förekommer också liksom särskilda arrangemang med sikte enbart på mottagande av information. Inom Svenska Industritjänstemannaförbundet och Handelstjänstemannaförbundet är det allmänna mönstret i stora drag detsamma som på LO-området. Man strävar efter att bilda klubbar och utse ombud och ge dem befogenheter på MBL-området. När det inte lyckas är avdelningen lokal arbetstagarpart. I huvudsak gäller motsvarande ordning hos de tillfrågade SACO/SR-förbunden.

Vissa förbund har i sina enkätsvar särskilt betonat att man har gjort stora

ansträngningar för att bygga upp en organisation med klubbar på arbetsplatserna och med ombud på de mindre arbetsplatserna. Sådana uppgifter har lämnats av t.ex. Handelsanställdas förbund, Elektrikerförbundet och Handelstjänstemannaförbundet. På vissa förbundsområden anser man sig ha kommit långt i dessa strävanden och kan visa på en stor andel arbetsplatser som har klubbar eller åtminstone ombud (Metallindustriarbetareförbundet, Träindustriarbetareförbundet, Målareförbundet, Elektrikerförbundet och Fabriksarbetareförbundet). Ombudens uppgifter och befogenheter varierar i praktiken beroende på ombudets kunskaper och erfarenheter m.m. Utbildningen av ombuden är här av vital betydelse. På flera områden har man generellt, av hänsyn till att ombuden kan ha svårt att ensamma göra sig gällande gentemot motparten, begränsat deras befogenheter eller förbehållit t.ex. avdelningen att förhandla i vissa viktigare frågor. Ibland sker delegation av förhandlingsuppgifter först efter särskild prövning.

På andra områden säger man sig ha haft svårigheter att få till stånd den eftersträvade lokala organisationen. Hit hör bl.a. Transportarbetareförbundet och Fastighetsanställdas förbund. Svenska Industritjänstemannaförbundet och Handelstjänstemannaförbundet hör också till de tillfrågade förbund som har gett uttryck för att svårigheterna att få till stånd en facklig representation genom arbetsplatsombud eller liknande är stora, i synnerhet på de mindre arbetsplatserna.

Vår fråga rörande de praktiska svårigheter som kan föreligga att rekrytera ombud och kontaktmän har föranlett utförliga svar från åtskilliga förbund. Huvudintrycket har varit att svårigheterna är störst på områden där arbetsplatserna i allmänhet är små och där omsättningen av anställda är stor. Ofta uppges att trycket på den enskilde från i första hand arbetsgivarens sida är stort på de riktigt små arbetsplatserna. Här tillkommer att det till följd av de små resurserna och den ofta mindre goda personalplaneringen inte sällan blir svårt för den facklige företrädaren att finna tid för fullgörande av sitt uppdrag, delta i den nödvändiga fackliga utbildningen m.m. Här förekommer inte sällan också ett psykologiskt tryck från arbetskamraternas sida, eftersom en ledighet för den facklige företrädaren ofta får verkningar för dem i deras arbete.

Från åtskilliga håll har betonats att skapandet och upprätthållandet av en organisation med kontaktombud eller motsvarande på arbetsplatserna är mycket tids- och kostnadskrävande. Rekryteringen kräver ibland särskilda insatser, ombuden skall utbildas, fortlöpande kontakt skall därefter hållas mellan ombuden och förbundets olika instanser, ombuden behöver ofta stöd och råd i sin fackliga verksamhet. Några förbund har uttalat att man inte kan nå någon verklig framgång på detta område utan stöd av en reformerad förtroendemannalagstiftning och utan de vidgade resurser som en sådan skulle kunna medföra.

Frågan huruvida det förekommer att avdelningen förbehålls befogenheten att förhandla och ta emot information enligt MBL även där det finns en fackklubb eller annan motsvarande lokal organisation på arbetsplatsen har av de flesta förbunden besvarats nekande. Några förbund följer dock som redan har framgått den motsatta linjen, t.ex. Transportarbetareförbundet och Elektrikerförbundet. Som nämnts brukar man i allmänhet dock hos de förbunden vidta åtgärder för att ändå tillse att det finns en lokal anknytning

genom representation från arbetsplatsen i en eller annan form. Byggnadsarbetareförbundet har i sin redogörelse framhållit att avdelningarna f.n. är att betrakta som lokal arbetstagarorganisation i lagens mening. Till bakgrunden hör att rörligheten är stor bland medlemmarna i förbundet och att en stor andel av företagen inom förbundets verksamhetsområde är mycket små. Försöken att införa en ny ordning med utseende av ombud på andra arbetsplatser än de allra minsta och med delegering av befogenheterna enligt MBL har försvårats av att man länge inte har lyckats nå resultat i medbestämmandeavtalsförhandlingarna. Försöken har emellertid inte avbrutits utan verksamhet i det angivna syftet har fortgått. Fastighetsanställdas förbund och Handelsanställdas förbund har också lämnat mer ingående redogörelser för förhållandena inom sina områden. De har särskilt pekat på svårigheter med att företagen ofta är små, andelen deltidsarbetande stor, omsättningen bland anställda och medlemmar betydande. På dessa båda förbunds områden tillkommer även särskilda problem som språksvårigheter för många av medlemmarna m.m.

Som vi redan tidigare antydde torde det åtminstone i stora drag råda enighet mellan arbetsmarknadens parter om vad man bör syfta till på det här aktuella området. Det har också visat sig möjligt att träffa medbestämmandeavtal i vilka den lokala förankringen av medbestämmandet behandlas och tilldelas en betydande roll. Ett exempel på detta är utvecklingsavtalet mellan SAF och LO/PTK. Där ägnas stort utrymme både åt strävandena att engagera de enskilda anställda själva och åt uppbyggnaden av en lokal facklig verksamhet i de mindre företagen t.ex. genom utseende av kontaktombud eller arbetsplatsombud. Andra exempel är de avtal som har träffats för vissa delar av byggnadssektorn om att bygga upp en företagsanpassad MBL-organisation.

Enligt vårt bedömande bör det inte komma i fråga att, som ibland har satts i fråga i debatten, gripa in med lagstiftning i syfte att fastställa att arbetstagarnas rätt till medbestämmande skall utövas i en viss form eller genom något visst slag av representation eller liknande. På den punkten finns det inte skäl till något annat ställningstagande än vid MBL:s tillkomst. Det främsta principiella skälet är att medbestämmandet som det är utformat i MBL är en del av den fackliga verksamheten. Frågor om hur den verksamheten skall läggas upp och genomföras ankommer det ytterst på arbetstagarna och deras fackliga organisationer att själva avgöra, sedan enighet har nåtts om den allmänna grundsatsen att det lokala medbestämmandet skall vara MBL:s tyngdpunkt. Med den utgångspunkten finns utrymme för att träffa medbestämmandeavtal om hur medbestämmandet bör vara anordnat inom olika verksamhetsområden för att från båda parters synpunkt fungera väl. Den möjligheten utnyttjas nu i växande utsträckning.

Vi har som redan framhållits inte gjort någon mer djupgående undersökning rörande den ordning för det lokala medbestämmandet som har valts och de svårigheter att bygga upp en effektiv lokal medbestämmandeorganisation som de olika förbunden har mött. Den undersökning som vi har gjort har dock inte gett oss anledning att tro att det ligger några hinder i bristande vilja på någon sida eller i att tillräckliga ansträngningar inte görs att få till stånd en lämplig ordning. Svårigheterna har att göra med bristen på resurser och med

de särskilda förhållanden som råder på åtskilliga förbunds verksamhetsområden.

Redan i vårt delbetänkande hade vi anledning att understryka vikten av att lokala kontaktombud eller motsvarande i största möjliga utsträckning utses på sådana arbetsplatser som saknar lokal klubbverksamhet. Samtidigt pekade vi redan där på de många svårigheter som är förenade med att få fram villiga och dugande krafter som har de kunskaper som fordras för att sköta uppdragen. Det är inte minst svårt att anordna en tillräcklig och allsidig utbildning för ombuden vid de små arbetsplatserna. Vi underströk också särskilt att en enskild arbetstagare många gånger kan behöva biträde och stöd utifrån för att vara villig att ta på sig ett uppdrag som kontaktombud.

Vår slutsats beträffande nuläget blir följande.

De frågor kring en förstärkning av de fackliga resurserna på lokal nivå som behandlas i vårt delbetänkande bör återupptas och i en eller annan form, avtalsvägen eller genom ändring i förtroendemannalagen, föras fram till en lösning. Vi erinrar om att det trots allt har rått ett betydande mått av enighet kring flera av principerna i delbetänkandet t.ex. kring tanken att föra in bestämmelser som ger utrymme för en ordning med s.k. regionala förtroendemän till stöd för den lokala fackliga verksamheten på i första hand de mindre arbetsplatserna. Vid sidan härav bör det även fortsättningsvis vara en angelägenhet för arbetsmarknadens organisationer att arbeta på att förankra medbestämmandet lokalt. Intet hindrar naturligtvis att man från samhällets sida ånyo uttalar sitt stöd för grundsatserna på detta område och för strävandena att även i detta avseende genomföra arbetsrättsreformen på ett riktigt sätt. Men i övrigt bör frågan om anordnandet av medbestämmandet på lokal nivå vara en partsfråga och en fråga för interna överväganden inom de fackliga organisationerna.

Vi vill avslutningsvis erinra om att vi i vårt särskilda avsnitt om medbestämmandet inom koncerner (kap. 6) också kommer in på frågor kring den fackliga representationen i medbestämmandesammanhang.

5.4 Tolkningsföreträde

Inledning

Före tillkomsten av MBL gällde enligt en i arbetsdomstolens praxis fastlagd grundsats att en arbetsgivare vid tvist med arbetstagarna om deras arbetsskyldighet hade rätt att kräva att hans anvisningar om utförande av arbetet skulle åtlydas till dess att tvisten hade hunnit avgöras. Tvisten kunde avse t.ex. arbetstagares skyldighet enligt gällande kollektivavtal att utföra arbete på övertid eller arbetsgivarens rätt enligt kollektivavtalet att anvisa en arbetstagare annat arbete än det som arbetstagaren tidigare hade haft i sin anställning hos arbetsgivaren. Den i rättspraxis fastställda grundsatsen innebar att arbetstagarna tills vidare hade att finna sig i arbetsgivarens tolkning av det omtvistade avtalet, i avvaktan på att rätta tolkningen skulle hinna bestämmas vid tvisteförhandlingar eller i sista hand på rättslig väg hos domstol eller skiljenämnd.

Visade det sig vid en sådan prövning av tolkningsfrågan i efterhand att den

ståndpunkt som arbetsgivaren hade haft i tvisten var den riktiga, kunde det med visst fog sägas att ingen orätt hade blivit gjord. Var det däremot arbetstagarsidans uppfattning som var den riktiga, innebar den rättsliga grundsatsen att arbetstagarna hade tvingats finna sig i en oriktig avtalstillämpning under den tid som det tog att få tvisten avgjord. Arbetsgivaren var i det fallet skyldig att betala skadestånd för den oriktiga avtalstillämpningen. Hade arbetstagarna å andra sidan fram till dess tvisten hade blivit avgjord vägrat att åtlyda arbetsgivarens anvisningar, medförde denna vägran i princip skadeståndsskyldighet för deras del, trots att det i efterhand hade visat sig att det var arbetsgivaren som hade tolkat avtalet fel. Undantag gjordes i vissa särskilda fall, t.ex. om det visade sig att arbetsgivaren hade drivit sin ståndpunkt i tolkningstvisten mot bättre vetande.

Den här beskrivna grundsatsens innebörd kan sägas vara att det gavs ett företräde åt arbetsgivarens avtalstolkning fram till dess att tolkningstvisten hade avgjorts. Det blev efter hand också vanligt att tala om *arbetsgivarens tolkningsföreträde* i rättsliga tvister om arbetsskyldigheten (arbetsskyldighetstvister).

Grundsatsen var som sådan ett avsteg från vad som i allmänhet gäller när det blir tvist mellan avtalsparter om ena partens skyldigheter enligt avtalet. I allmänna avtalsrättsliga sammanhang, t.ex. vid ett köpeavtal mellan säljare och köpare, gäller att vardera parten själv har ansvaret för att avtalet blir fullgjort på ett riktigt sätt. Ansvaret utkrävs i form t.ex. av skadeståndsskyldighet när det vid avgörandet av en avtalstvist visar sig att partens vägran att fullgöra avtalet på ett visst sätt är ett brott mot avtalet. Men ingendera parten har vid sidan av det ansvaret en s.a.s. fristående skyldighet att under det att tvisten pågår foga sig i motpartens avtalstolkning. Motparten har ingen rätt till företräde för sin tolkning under den tiden. Hade denna allmänna avtalsrättsliga ordning tillämpats även i tvister om arbetsskyldighet, hade innebörden varit att arbetstagarna hade rätt att liksom andra avtalsparter på egen risk bedöma vad arbetsavtalet ålade dem. Skadeståndsskyldighet skulle kunna uppkomma bara om de drev en oriktig uppfattning om avtalet och därmed bröt mot avtalet, t.ex. genom att vägra att utföra visst arbete eller att arbeta på övertid.

I det första avgörande av arbetsdomstolen där grundsatsen om arbetsgivarens tolkningsföreträde i arbetsskyldighetstvister lades fast åberopades flera skäl för grundsatsen (se AD 1934 nr 179; jfr redogörelsen i SOU 1975:1 s. 330 ff). Ett av dem var att det i allmänhet kunde bedömas vara "svårare att i efterhand gottgöra skada, som uppkommit därigenom att behörigen ålagt arbete genom arbetsvägran icke kommit till utförande, än att i efterhand upprätta skada, som härleder sig därav att arbetarna nödgats påtaga sig ett arbete, vilket de icke varit skyldiga att utföra". Bakom det synsättet låg sannolikt bl.a. att det enligt sakens natur ofta inte gick att utkräva ersättning från de enskilda arbetstagarna för den kanske stora ekonomiska skada som under olyckliga omständigheter kunde uppkomma, om ett arbete inte blev utfört trots att det omfattades av arbetstagarnas arbetsåtagande enligt gällande avtal. Men av arbetsdomstolens resonemang i det första avgörandet framgår att också andra allmänna överväganden inverkade på domstolens ställningstagande. En grundsats om tolkningsföreträde för arbetsgivaren kunde sägas stå i samklang med den vidsträckta arbetsskyldighet, som ansågs

åvila arbetstagarna enligt kollektivavtalen på LO-området, och med den långtgående rätt att ensidigt bestämma om arbetets ledning och fördelning som enligt domstolens praxis i andra hänseenden vid tiden för avgörandet ansågs tillkomma arbetsgivarna enligt kollektivavtalen. Arbetsdomstolen gick i sin praxis långt i strävan att värna om freden på arbetsmarknaden under kollektivavtalens giltighetstid. Detta framskymtar på sitt sätt också i AD 1934 nr 179, när det påpekas att arbetstagares vägran i tvistefall att fullgöra arbete många gånger i själva verket kan vara en stridsåtgärd i syfte att utöva påtryckningar på motparten i själva tolkningstvisten.

I den debatt som föregick tillsättandet av den förra arbetsrättskommittén och tillkomsten av MBL riktades från arbetstagarhåll stark kritik mot grundsatsen om arbetsgivarens tolkningsföreträde i arbetsskyldighetstvister. Grundsatsen sades vara ett uttryck för en gången tids syn på förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare och ett viktigt inslag i det system av rättsregler som skapade obalans till arbetsgivarens förmån mellan parterna på arbetsmarknaden. I ett nytt arbetsrättsligt system som syftade till att lägga grunden för en fortgående vidgning av arbetstagarnas rätt till medbestämmande i bl.a. frågor om arbetets ledning och fördelning hade ett sådant tolkningsföreträde för arbetsgivaren inte någon plats. Starka rättviseskäl talade enligt facklig uppfattning för att arbetsgivarens tolkningsföreträde avskaffades och ersattes av en annan rättslig reglering genom vilken arbetstagarsidan fick en betydligt starkare ställning i rättsliga tvister om arbetsskyldigheten. Därigenom skulle man också kunna komma till rätta med den opåkallade fördel som enligt arbetstagarsidans åsikt följde av arbetsgivarens tolkningsföreträde och som bestod i att arbetsgivarens oriktiga avtalstolkning inte sällan kom att slå igenom i avtalstillämpningen, till följd av att arbetstagarsidan saknade resurser eller praktiska möjligheter i övrigt att fullfölja uppkomna tvister i förhandlingar och genom rättslig prövning. Ett avskaffande av tolkningsföreträdet skulle få till följd att det blev arbetsgivarens och inte arbetstagarsidans sak att vid tvist ta initiativet till tvisteförhandlingar och i sista hand rättegång.

Som framgår av lagförarbetena (prop. 1975/76:105 bil. 1 s. 250 ff) övervägdes flera olika möjligheter till en rättslig förändring på det område som här avses. Det slutliga resultatet blev den lösning som nu återfinns i 34 § MBL. Den nya huvudregeln är att det i kollektivavtalsförhållanden är den lokala arbetstagarorganisationens mening som skall gälla i en *arbetsskyldighetstvist* till dess att tvisten har slutligt prövats. Regeln har i 34 § andra och tredje styckena, 36 och 37 §§ försetts med ett undantag för vissa fall och med vissa preciseringar. Vidare finns i 57–59 §§ ett antal särskilda regler om skadeståndsansvaret för oriktiga beslut i hithörande fall. Den närmare innebörden av de som helhet ganska komplicerade reglerna har beskrivits i förarbetena.

Till de skäl som i förarbetena åberopades för en förändring i fråga om arbetsgivarens tolkningsföreträde i arbetsskyldighetstvister hörde att det även mer allmänt sett behövdes en förstärkning av arbetstagarsidans ställning i rättsliga tvister med arbetsgivaren. Vidare borde man eftersträva regler på rättstvisternas område som främjar praktiska och lämpliga lösningar i uppkomna tvister, samtidigt som de befordrar parternas strävanden att förekomma tvister genom att göra sina avtalsförhållanden så

ordnade och klara som möjligt. Under förberedandet av MBL ställdes från fackligt håll krav på nya regler om även andra rättstvister än tvister om arbetsskyldigheten, det mest långtgående att arbetstagarsidan skulle tillerkännas ett slags tolkningsföreträde i alla rättstvister. Detta sistnämnda krav kunde av skäl som närmare utvecklades i förarbetena dock inte tillgodoses. Huvudskälet var att regler om tolkningsföreträde i vissa sammanhang i själva verket utgör en förändring av de materiella rättsregler som de tar sikte på. Man måste därför ta de materiella reglerna till utgångspunkt och mot den bakgrunden ta ställning till i vilka fall det är på sin plats med särskilda regler om behandlingen av rättstvister. I MBL utvaldes rättstvister om *arbetstagares rätt till lön och annan ersättning* (35 §) och om *tillämpningen av medbestämmandeavtal* och *kollektivavtal om påföljd* (närmare bestämt s.k. disciplinpåföljder) *för arbetstagare som har begått avtalsbrott* (33 §).

Regeln i 35 § MBL skiljer sig till sin konstruktion från 34 §. Den innebär i huvudsak att arbetsgivaren vid en lönetvist skall ta initiativ till förhandling och rättslig prövning inom vissa kortare tidsfrister. Sker inte det blir arbetsgivaren skyldig att betala i enlighet med det krav som har framställts av den fackliga motparten, om kravet inte är oskäligt. Även här finns vissa preciseringar i 36 och 37 §§. Regeln är alltså inte direkt och i samma mening som 34 § en regel om vad som skall gälla mellan de tvistande parterna under det att tvisten pågår. Det är under den tiden fortfarande arbetsgivaren som i överensstämmelse med den nyss beskrivna allmänna avtalsrättsliga ordningen själv och på egen risk bedömer vad avtalet innebär i fråga om hans lönebetalningsskyldighet. Om arbetsgivaren emellertid inte tar initiativ till lösning av tvisten inom de i lagen föreskrivna fristerna blir det arbetstagarsidans mening i den tvisten som för gott blir gällande, med undantag enbart för det fallet att dess krav är i lagens mening oskäligt. Såtillvida finns dock en likhet med 34 § som det även i arbetsskyldighetstvisterna faller på arbetsgivaren att ta initiativ till förhandling och rättslig prövning, om arbetstagarsidans mening inte skall bli den gällande. Bestämmelserna i 34 och 35 §§ har också det gemensamt att de tar sikte enbart på tvisten i det enskilda fallet. Skulle senare i ett nytt fall samma tolkningsfråga komma upp på nytt betyder inte den omständigheten att arbetsgivaren underlät att begära rättslig prövning i den första tvisten något hinder att göra det i den nya.

Denna jämförelse mellan 34 och 35 §§ MBL fäster uppmärksamheten på att det rättsliga begreppet tolkningsföreträde sådant det numera används i arbetsrättsliga sammanhang inte är enhetligt eller helt entydigt. Det rör sig snarare om ett slags samlingsbegrepp för att beteckna vissa regler om rättstvister mellan arbetsgivare och arbetstagare. Regeln i 34 § om arbetsskyldighetstvister har sin omedelbara bakgrund i den äldre grundsats som gav arbetsgivaren tolkningsföreträde i sådana tvister, i den egentliga bemärkelsen hos termen att arbetsgivarens tolkning gavs företräde till dess tvisten hade fått sin slutliga lösning, trots att man därigenom gjorde avsteg från vad som i allmänhet gäller i tvister om avtal. Den nya huvudregeln i 34 § är som har framgått i det föregående dock inte en regel om tolkningsföreträde i samma egentliga mening, eftersom den inte innebär något avsteg från den allmänna avtalsrättsliga ordningen (om man bortser från att bestämmanderätten enligt 34 § MBL tillkommer den lokala arbetstagarorganisationen och

inte den enskilde arbetstagaren). I övrigt har tolkningsföreträdesreglerna i nyare arbetsrättslig lagstiftning något skiftande bakgrund och framför allt ganska olika utformning. Man kan i själva verket lösa i huvudsak samma problem med olika rättsliga medel. Det är på sitt sätt belysande att den förra arbetsrättskommitténs förslag till nya regler om arbetsskyldighetstvister hade i väsentliga delar den konstruktion som 35 § MBL nu har fått för lönetvisternas del (se SOU 1975:1 s. 330 ff, 818 ff).

Regeln i 35 § MBL innefattar en förskjutning till arbetstagarsidans förmån av vad som gäller enligt allmänna rättsregler och har sin bakgrund främst i lagstiftarens allmänna strävan att stärka arbetstagarsidans ställning i rättsliga tvister. I huvudsak är det samma syfte som ligger bakom reglerna om tolkningsföreträde i 9 § förtroendemannalagen (FML) och 11 § studieledighetslagen. Ett annat exempel på lösning av problem med anknytning till tvister om tillämpningen av arbetsrättslig lag är bestämmelserna i 34-37 §§ anställningsskyddslagen om tvister rörande giltigheten av uppsägningar och avskedanden m.m. De bestämmelserna avser bl.a. vad som skall gälla under pågående tvist om giltigheten av en uppsägning eller ett avskedande och kan såtillvida betraktas som ett slags bestämmelser om tolkningsföreträde, om termen används i vidsträckt mening. Ett annat exempel skulle kunna vara reglerna i 6 kap. 7 § arbetsmiljölagen om skyddsombuds befogenheter i vissa fall.

En av slutsatserna av det sagda bör enligt vår mening vara att varje hithörande lagregel bör bedömas med utgångspunkt i de särskilda skäl som har föranlett den och i regelns egen konstruktion och verkningar. Detta utesluter å andra sidan inte att det kan finnas problem som är gemensamma för fler eller alla tolkningsföreträdesregler. Det betyder inte heller att man behöver finna det ändamålslöst att sträva efter enhetliga lösningar på sådana gemensamma problem eller att man bör avstå från att i förenklande syfte undersöka om en viss rättslig lösning kan föras över från ett område till ett annat.

Vi har dock för vår del inte funnit anledning att fördjupa oss inom detta ämnesområde och t.ex. gå utanför MBL:s egna tolkningsföreträdesregler i syfte att finna enkla och övergripande lösningar. Det kan i sammanhanget erinras om att vi i vårt delbetänkande har behandlat tolkningsföreträdet i FML. Vi har allmänt sett funnit att reglerna i 33-37 §§ MBL inte ger anledning till förslag från vår sida om förändringar. Detta beror inte på att det har saknats invändningar mot och svårigheter med reglerna. Men vissa av svårigheterna får anses ha blivit lösta i rättstillämpningen och andra ägnar sig bäst för att behandlas där. I övrigt gäller att vissa av lagreglerna ännu är ganska oprövade i praktiken. Framför allt reglerna i 33 § MBL är dessutom så sammanvävda med medbestämmandeavtalen och de lösningar som parterna kan uppnå där att det redan därför saknas skäl att nu vidta åtgärder från lagstiftarens sida. Vi återkommer i det följande något ytterligare till debatten inom ämnesområdet.

Arbetsdomstolens praxis

I arbetsdomstolens praxis på området för tolkningsföreträdesreglerna i 33-37 §§ MBL har det ojämförligt största antalet mål gällt tillämpningen av

35 §. Reglerna i 33 § har över huvud inte gjorts till föremål för prövning hos domstolen. Endast några få fall har anknytning till 34 §. Ett sådant fall är AD 1979 nr 66 där en arbetstagarorganisation hade åberopat tolkningsföreträdet i en tvist om skyldighet för ett antal arbetstagare att övergå från arbete på dagtid till kontinuerligt treskiftsarbete. Arbetstagarorganisationen befanns av domstolen ha haft rätt i tolkningstvisten och på ett riktigt sätt ha utnyttjat tolkningsföreträdet. I fallen AD 1981 nr 14 och 155 ålades däremot arbetstagarorganisationer skadeståndsskyldighet enligt 57 § MBL för missbruk av tolkningsföreträdesreglerna i 34 §. Det interimistiska beslutet AD 1981 nr 72 gällde en arbetsgivares möjlighet att åberopa undantagsreglen i 34 § andra stycket MBL till stöd för ett åläggande att utföra skyddsarbete i samband med en strejk. Någon sådan möjlighet ansågs inte föreligga.

I något enstaka fall har domstolen haft anledning att beröra frågor kring de allmänna gränserna för tolkningsföreträdesreglerna. I fallet AD 1981 nr 52 fann domstolen att reglerna i 35 § MBL inte är tillämpliga på ett krav på ekonomiskt skadestånd för mistad lön eller över huvud på ekonomiskt skadestånd för det att arbetsgivaren har brutit mot bestämmelser i lag eller avtal. Något sådant skulle nämligen innebära att arbetstagarsidan tillerkändes generellt tolkningsföreträde i tvister om arbetsgivares brott mot lag eller avtal. Enligt förarbetena har avsikten inte varit att genomföra ett system med allmänt tolkningsföreträde i rättstvister (prop. 1975/76:105 bil. 1 s. 262 f).

I övrigt kan domstolens avgöranden sägas gälla vad som får betraktas som typiska rättstillämpningsfrågor med anknytning till 35 §.

Några sådana fall har gällt frågan när en tvist skall anses ha uppkommit på sådant sätt att arbetsgivaren blir skyldig att ta initiativet till förhandling. Frågan har närmast gällt vad som skall krävas för att det skall anses tillräckligt klart att det har uppkommit en rättslig tvist om lön eller annan ersättning (AD 1977 nr 187, 1979 nr 38 och 1980 nr 67). Praxis har här sin utgångspunkt i en beskrivning i förarbetena av hur frågan skall bedömas (prop. s. 392). I fallet AD 1977 nr 187 behandlades också innebörden av kravet att arbetsgivaren "omedelbart" efter tvistens uppkomst skall begära förhandling. En serie avgöranden gäller vilka slag av ersättningar som omfattas av 35 § MBL (AD 1978 nr 151, 1979 nr 80, 1980 nr 105 och 145, 1982 nr 21 och det nyss anmärkta fallet 1981 nr 52). Ytterligare ett antal fall berör vad som i 35 § menas med att ett krav är oskäligt (AD 1977 nr 187, 1979 nr 80, 1980 nr 67, 1982 nr 46 och 95). Även förhållandet till regler om preskription av fordran har berörts (AD 1980 nr 105). Några avgöranden har gällt skadeståndsansvar för arbetsgivaren vid åsidosättande av 35 § och innebär att arbetsgivaren visserligen inte kan åläggas sådant ansvar för underlåtenhet att ta initiativ till förhandling och rättegång (sanktionen är här betalningsskyldigheten enligt 35 §) men väl för försummelse att fullgöra betalningsskyldigheten (AD 1977 nr 187, 1979 nr 80, 1980 nr 145, 1982 nr 46 och 95). Slutligen finns det ett antal fall som gäller innebörden av arbetsgivarens förhandlingsskyldighet och vissa processuella frågor (AD 1977 nr 105, 187 och 202, 1978 nr 8, 1979 nr 38, 1980 nr 68 och 77).

Våra synpunkter

Reglerna om tolkningsföreträde i 33–37 §§ MBL tillhör otvivelaktigt de mer komplicerade och svårtillgängliga delarna av lagen. Som har framgått av vår inledande översikt knyter sig svårigheterna både till förhållandet mellan tolkningsföreträdesreglerna och andra inslag i MBL och till tolkningsföreträdesreglernas egen innebörd och uppbyggnad.

Förhållandet till lagen i övrigt analyseras i flera avseenden rätt ingående i förarbetena. Där talas bl.a. om hur regler om tolkningsföreträde principiellt förhåller sig till sådana regler om s.k. förstärkt förhandlingsrätt som finns i 11–14 §§ MBL och det konstateras att de båda grupperna av regler företer viktiga likheter och tillgodoser i väsentliga hänseenden samma syften (prop. 1975/76:105 bil. 1 s. 253 f). Skiljelinjen består i att regler om tolkningsföreträde tar sikte på rättsliga tvister om tolkning, eller kanske snarare tillämpning, av lag eller avtal medan reglerna om förstärkt förhandlingsrätt är avsedda för fall där det i och för sig inte råder någon tvist om att arbetsgivaren är rättsligen oförhindrad att fatta ett visst beslut. Teoretiskt är skiljelinjen klar, praktiskt är den kanske inte alltid så lätt att tillämpa. Ett annat exempel på diskussion i förarbetena om förhållandet till andra delar av lagen är vad som sägs om verkningarna av ett tolkningsföreträde för arbetstagarsidan i arbetsskyldighetstvister på tillämpningen av lagens fredspliktsregler (prop. s. 256 f). För övrigt gäller också hela diskussionen om möjligheterna att införa ett allmänt fackligt tolkningsföreträde i rättstvister förhållandet till bl.a. de övriga reglerna i MBL.

Reglerna i 33–37 §§ MBL är emellertid ganska komplicerade även i sig själva, inom den ram som skapas av lagens övriga regler. Vissa av de rättsfall ur arbetsdomstolens praxis som vi helt kortfattat har anmärkt i det föregående är ett uttryck för detta. Av praktisk betydelse är här kanske inte i första hand att lagen och dess förarbeten har visat sig innehålla vissa otydligheter som kan redas ut genom ett avgörande av arbetsdomstolen. Viktigare är att vissa begrepp och rekvisit i lagen kan te sig svåra att hantera i praktiken. Ett exempel är kravet i 35 § att det skall ha uppkommit en rättstvist för att arbetsgivarens initiativskyldighet skall inträda. Andra kan vara svårigheterna att i det enskilda fallet avgöra om kravet på ett omedelbart förhandlingsinitiativ är uppfyllt och om ett av arbetstagarsidan framställt lönekrav är oskäligt i den mening som åsyftas i 35 §. Även här tjänar naturligtvis domstolens avgöranden till ledning. Men svårigheterna att rätt bedöma det enskilda fallet kan ändå vara stora. Ytterligare ett exempel på komplikationer i lagens regler är samspelet mellan huvudregel och undantag i 34 §, och de därtill knutna särskilda reglerna om förutsättningarna och ordningen för ianspråktagandet av undantagsregeln.

Reglerna i 33 § MBL om tolkningsföreträde för arbetstagarsidan vid tvist om tillämpningen av medbestämmandeavtal erbjuder särskilda svårigheter. Till detta bidrar inte bara att även dessa regler bygger på svårtillämpade rättsliga begrepp och är komplicerat uppbyggda. Härtill kommer att reglerna skall tillämpas på ett stort och varierande register av bestämmelser i medbestämmandeavtal om vilkas närmare innebörd man inte kan veta så mycket på förhand. Verkningarna av tolkningsföreträdet måste antas kunna

bli olika med hänsyn till hur avtalens regler om medbestämmande blir utformade.

Liksom lagens övriga särskilda regler om medbestämmanderätt för arbetstagarna är tolkningsföreträdesreglerna i 33–37 §§ MBL på det sättet dispositiva att kollektivavtal kan träffas om deras närmare tillämpning och om avsteg från reglerna. I de hittills träffade medbestämmandeavtalen har emellertid i första hand tagits in regler angående förfarandet i hithörande fall, t.ex. regler om innebörden av uttrycket "omedelbart" i 35 § och regler om tidsfrister som skall tillämpas. Sådana regler finns bl.a. i huvudavtalen för staten och kommunerna och i avtalen för SFO, KFO och försäkringsbranschen. På några håll finns avtalsbestämmelser som undantar frågor om skyldighet att fullgöra arbete under konflikt och skyddsarbete från tillämpningsområdet för 34 § (jfr AD 1981 nr 72). Kollektivavtalsbestämmelser av självständig betydelse för tillämpningen av 33 § saknas praktiskt taget helt (jfr dock § 28 i det kommunala huvudavtalet). I några avtal har emellertid tagits in bestämmelser som synes avse att klargöra att 33 § får tillämpas bara på tvister kring konkreta bestämmelser i avtalen. En bestämmelse som i sin mån belyser svårigheterna finns i § 3 i förhandlingsprotokollet till MBA-S. Där förklarar sig parterna vara ense om att tolkningsföreträdet enligt 33 § MBL inte skall gälla i fråga om vare sig fler eller färre bestämmelser än som följer av den paragrafen. Utvecklingsavtalet mellan SAF och LO/PTK berör inte tolkningsföreträdesfrågorna.

I flera av de studier av MBL:s praktiska tillämpning som har gjorts under de senaste åren har det redovisats som ett resultat att tolkningsföreträdesreglerna jämförelsevis sällan kommer till uttrycklig användning och att de synes spela en mindre betydelsefull roll i de vardagliga kontakterna mellan arbetsgivare och lokala arbetstagarorganisationer än reglerna om förstärkt förhandlingsrätt. Omdömet synes då i första hand ta sikte på tolkningsföreträdet i arbetsskyldighetstvister enligt 34 § MBL. Det torde däremot vara oomstritt att den överflyttning till arbetsgivaren av initiativet till tvisteförhandling och rättegång i lönetvister som följer av 35 § har haft sin avsevärda praktiska betydelse. Studierna kring tillämpningen av medbestämmandeavtalen och därmed av 33 § MBL är ännu fåtaliga.

Det har i debatten getts olika förklaringar till att i första hand 34 § MBL i praktiken spelar en så jämförelsevis undanskymd roll som man anser sig ha funnit i gjorda undersökningar. En sådan förklaring är att det ute på arbetsplatserna råder osäkerhet om tolkningsföreträdesregelns innebörd och plats i regelsystemet. Det skulle i praktiken vara för svårt för de lokala arbetstagarorganisationerna att få ett grepp om i vilka situationer och på vilket sätt 34 § får användas, och resultatet skulle bli att man hellre avstår. Risken att få betala skadestånd för ett oriktigt utnyttjande av tolkningsföreträdet skulle vara ett särskilt skäl att avstå, när man känner sig osäker om reglernas innebörd. Mot den bakgrunden har också någon gång satts i fråga om man inte borde söka sig fram till en förenkling av tolkningsföreträdesreglerna, trots att detta måste komma att gå ut över de rättigheter som de nuvarande reglerna tillerkänner arbetstagarsidan (jfr MBL-förhandlingar i praktiken, Arbetslivscentrum 1982 nr 35, s. 194). En måhända tänkbar förenkling skulle vara att bygga upp alla tolkningsföreträdesreglerna i lagen efter mönster av 35 §, så att det vid varje tolkningstvist skulle åvila

arbetsgivaren att ta initiativ till förhandling och rättegång för att undgå skyldighet att betala ersättning för avtalsbrott med det belopp som arbetstagarsidan kräver.

Den nyss återgivna förklaringen är emellertid inte obestridd. I själva verket är det ingalunda säkert att 34 § MBL saknar praktisk betydelse enbart därför att det är jämförelsevis ovanligt att tolkningsföreträdet uttryckligen åberopas i lokala förhandlingar mellan arbetsgivare och arbetstagarorganisation. Det finns anledning att i det sammanhanget återigen peka på hur 34 § i praktiken är ett slags parallell till 11 §. När det i ett enskilt fall förhandlas lokalt om en arbetstagares arbete eller arbetsuppgifter, ligger det trots allt i allmänhet i båda parters intresse att komma fram till en gemensam lösning. Frågan hur man skall bete sig om det inte lyckas kanske mer sällan sätts på sin spets. Detta betyder emellertid inte att det saknar värde från facklig synpunkt att den lokala arbetstagarorganisationen har stöd i 34 § för att motsätta sig arbetsgivarens uppfattning, om denna enligt arbetstagarorganisationens åsikt strider mot gällande avtal.

Att tolkningsföreträdet sällan behöver åberopas innebär inte att det saknar betydelse som en förutsättning för de lokala förhandlingarna, lika lite som arbetsgivarens uppskovsskyldighet och möjligheten att begära central förhandling saknar betydelse i 11 §-fallen. Ett utbyte av 34 § mot en lösning efter mönster av 35 § skulle försvaga arbetstagarsidans ställning i förhandlingarna. Härtill kommer enligt vår mening att man skulle riskera att ytterligare komplicera snarare än förenkla, åtminstone så att skiljelinjen mellan 11 §-fall och rättstvistefall skulle kunna få större praktisk betydelse än nu. En ytterligare nackdel med en omläggning enligt förslaget skulle vara att man därmed betonar partsmotsättningar och skadeståndstänkande i stället för att understödja sakliga och praktiska lösningar, i förhandlingar mellan arbetsgivaren och en lokal arbetstagarorganisation som har lagens stöd i form av uppskovsregler och tolkningsföreträde i ryggen.

Vi vill här inskjuta att det i debatten har pekats på en allmän förklaring till att 34 § MBL hittills har kommit att uttryckligen utnyttjas i ganska få fall, som vi finner riktig (Schmidt i Tre år med MBL, Arbetslivscentrum 1980, s. 69 ff). I synnerhet inom LO-förbundens område betraktas arbetstagarnas arbetsskyldighet enligt den s.k. 29/29- principen som vidsträckt (arbetstagaren är skyldig att på kollektivavtalets lönevillkor utföra alla arbetsuppgifter som står i naturligt samband med arbetsgivarens verksamhet och som faller inom arbetstagarens allmänna yrkeskvalifikationer) och arbetsgivarens rätt att bl.a. omplacera som i det närmaste fri (med den begränsning som följer av 11-14 §§ MBL). Därmed blir också de fall i vilka arbetstagarsidan kan rikta rättsliga invändningar mot arbetsgivarens direktiv till en arbetstagare ganska få. En rättsutveckling mot större normbundenhet på detta område, t.ex. genom att arbetsskyldigheten definieras och genom att omplacering i vissa särskilt kvalificerade fall kan underkastas rättslig prövning (jfr AD 1978 nr 89, 1981 nr 6), kan förändra situationen och vidga utrymmet för 34 §. I den mån nya normer förs in i kollektivavtal om medbestämmanderätt blir det fråga om ett samspel mellan 33 och 34 §§ MBL.

Vi har sammanfattningsvis, och som vi redan tidigare i detta avsnitt har påpekat, inte funnit anledning att föreslå ändringar i tolkningsföreträdesreglerna i MBL. Detta betyder naturligtvis i och för sig inte att vi underkänner de

synpunkter som går ut på att reglerna är komplicerade och att det vore av värde om de kunde förenklas. Men vi anser att de skäl som talar emot ingrepp i lagen, åtminstone tills vidare och till dess ytterligare erfarenheter har hunnit samlas, är starkare. Att reglerna är ganska svåra beror till väsentlig del på att de situationer som de är avsedda för föranleder det. Reglerna är ett uttryck för en noggrann avvägning mellan motstående intressen, många synpunkter beaktas och då har också resultatet blivit rätt komplicerat. Det finns emellertid inte något egentligt belägg för annat än att reglerna i huvudsak har tillgodosett sina syften och inte heller synes de farhågor för skadliga återverkningar t.ex. på fredsplikten, som kom till uttryck när MBL förbereddes, ha besannats. Det rimliga är då att reglerna i 33–37 §§ MBL får stå kvar som de gör och att ansträngningarna här liksom på andra områden inriktas på att göra reglerna kända och omsätta dem i avsedd praktisk tillämpning. Några alternativ som skulle nämnvärt förenkla tillämpningen av 35 § MBL utan förluster i övrigt har inte heller förts fram under vårt arbete.

Såvitt särskilt gäller 33 § MBL är det enligt vår åsikt visserligen att beklaga att 1976 års lagstiftare inte förmådde bättre klargöra paragrafens innebörd och verkningar. Till detta bidrog rimligen att man då hade svårt att överblicka utvecklingen på medbestämmandeavtalsområdet och de olika problem som ett tolkningsföreträde i skilda fall av avtalstillämpning kunde komma att medföra. Med den anknytning till medbestämmandeavtalen som 33 § har, och när nu medbestämmandeavtal har träffats över praktiskt taget hela arbetsmarknaden, saknas det emellertid anledning att i lagstiftningssammanhang gå närmare in på 33 §.

Vi vill slutligen tillägga att det under våra kontakter med organisationer på arbetsmarknaden har från ett håll (SACO/SR) framkastats tanken, att 34 § MBL borde göras tillämplig även på fall där en arbetsgivare ändrar en arbetstagares arbete genom att ta ifrån arbetstagaren vissa uppgifter på ett sätt som arbetstagaren och dennes organisation finner avtalsstridigt. Såvitt vi har kunnat finna skulle dock den praktiska betydelsen av en sådan förändring, i den mån den över huvud är rättsligt möjlig att genomföra, bli ringa. Härtill bidrar inte minst att man i realiteten skulle komma in på eller hamna mycket nära anställningsskyddslagstiftningens område. Vi har inte funnit anledning att gå närmare in på frågan såsom ett ensamt uppslag till förändring av lagens tolkningsföreträdesregler.

5.5 Facklig vetorätt i visst fall

5.5.1 Inledning

Reglerna i 38-40 §§ MBL

En arbetsgivare som vill lägga ut arbete på entreprenad, eller annars lämna ut arbete till någon som inte skall utföra arbetet såsom anställd hos arbetsgivaren, har i 38–40 §§ MBL underkastats vissa särskilda regler om arbetstagarinflytande. Reglerna omfattar dels en *särskild primär förhandlingsskyldighet för arbetsgivaren* (38 §), dels en *facklig vetorätt* mot arbetsgivarens

åtgärd (39–40 §§). Den primära förhandlingsskyldigheten innebär liksom annars att arbetsgivaren skall på eget initiativ förhandla med sin fackliga motpart innan arbetsgivaren fattar beslut. Innebörden av reglerna om facklig vetorätt är att arbetstagarparten efter förhandlingen och under vissa i lagen angivna förutsättningar kan förbjuda arbetsgivarens åtgärd.

Förhandlingsskyldigheten enligt 38 § första stycket föreligger när *det arbete som arbetsgivaren vill lämna ut omfattas av ett kollektivavtal som arbetsgivaren är bunden av*. Förhandlingsberättigad på arbetstagarsidan är den arbetstagarorganisation i förhållande till vilken arbetsgivaren är bunden av kollektivavtalet. Om arbetsgivaren helt saknar kollektivavtal, eller om arbetet i varje fall inte omfattas av det eller de kollektivavtal som arbetsgivaren är bunden av, är arbetsgivaren alltså inte förhandlingsskyldig enligt 38 §. Då föreligger det inte heller någon facklig vetorätt enligt 39–40 §§. Däremot kan arbetsgivaren vara förhandlingsskyldig enligt 11 eller 12 § i lagen, om förutsättningarna för sådan förhandlingsskyldighet är uppfyllda.

Den primära förhandlingsskyldigheten enligt 38 § MBL är till sin allmänna natur en förhandlingsskyldighet av samma innebörd som förhandlingsskyldigheten enligt 11 §. Tanken är liksom i 11 § att förhandlingarna skall tas upp och genomföras, lokalt och vid behov centralt, innan arbetsgivaren får fatta och verkställa beslut. De allmänna reglerna om bl.a. påkallande och genomförande av förhandlingar i lagens avsnitt om förhandlingsrätt (10–17 §§) och om rätt till information (18–22 §§) är i förekommande fall tillämpliga, låt vara att det i lagen och dess förarbeten på den punkten finns en del som åtminstone i enskildheter är oklart. Det finns emellertid också viktiga skillnader i jämförelse med 11 § MBL. Den viktigaste ligger självfallet i att förhandlingar enligt 38 § kan utmynna i ett fackligt veto, medan i de fall som avses i 11–14 §§ MBL arbetsgivaren står fri att besluta sedan väl förhandlingarna har genomförts.

En annan skillnad som är värd att påpekas är följande. Den primära förhandlingsrätten enligt 11 § MBL är avsedd att ge arbetstagarorganisationerna ett grundläggande inflytande över viktigare arbetsgivarbeslut. Som utvecklas i lagmotiven tänkes detta inflytande bli tillförsäkrat arbetstagarparten genom att arbetsgivaren åläggs ta den första förhandlingskontakten på ett tidigt stadium och genom att arbetstagarparten hålls informerad och får delta i beslutsprocessen i dess olika faser fram till dess att ett ställningstagande skall ske. Mycket av problemen kring 11 § hänger samman just med hur denna principiella tanke skall omsättas i praktisk tillämpning, så att förhandlingarna verkligen blir en effektiv och meningsfull form för medbestämmande (jfr avsnitt 5.3.3 och 5.3.4 i det föregående). Den primära förhandlingsrätten enligt 38 § MBL är på denna punkt mer okomplicerad. Av förarbetena framgår att lagstiftaren inte på samma sätt som i 11 § har ålagt arbetsgivaren att ta upp en förhandling enligt 38 § redan på ett tidigt stadium och sedan låta förhandlingen vara ett led i arbetsgivarens eget förberedande av beslutet. Enligt förarbetena inträder förhandlingsskyldigheten först när arbetsgivaren "står i begrepp" att anlita viss entreprenör eller viss annan arbetskraft som arbetsgivaren inte avser att anställa. Arbetsgivaren är enligt förarbetena oförhindrad att dessförinnan på egen hand införskaffa den utredning som han anser sig behöva för att själv ta ställning i

frågan, t.ex. inleda ett anbudsförfarande för att välja entreprenör (prop. 1975/76:105 bil. 1 s. 497, 533). Det är den konkreta frågan om utlämnande av ett visst arbete till en viss entreprenör eller annan utomstående som förhandlingen enligt 38 § skall gälla.

Förklaringen till denna skillnad ligger i att reglerna om primär förhandlingsskyldighet i *38 § MBL är specialregler i jämförelse med de allmänna reglerna i 11 §*. Tyngdpunkten i 38–40 §§ MBL är den fackliga vetorätten. Förhandlingsrättsreglerna i 38 § skall ses som ett inslag i reglerna om vetorätt. I förarbetena (a. prop. s. 497) betonas att syftet med förhandlingen är just att skapa förutsättningar för utnyttjande av den fackliga vetorätten. Arbetstagarorganisationen får med andra ord genom förhandlingsrätten möjlighet att ingripa om den av arbetsgivaren tilltänkta entreprenaden eller därmed jämförliga åtgärden kan antas medföra åsidosättande av lag eller av kollektivavtal för arbetet eller annars strida mot vad som är allmänt godtaget inom avtalsområdet (jfr om förutsättningarna för vetorätten i 39 §). Det är alltså sådana frågor, sägs det vidare i förarbetena, som skall belysas vid förhandlingen. Finns det fog för ett sådant antagande som nyss nämndes, kan vid förhandlingen även komma att diskuteras villkor för att åtgärden skall kunna bli godtagbar och få beslutas av arbetsgivaren.

Med detta är dock inte sagt att MBL i övrigt lämnar arbetsgivaren fri att själv förbereda och fatta beslut om entreprenader och annat utlämnande av arbete till andra än de egna anställda. Den mer allmänna frågan huruvida ett arbete över huvud bör läggas ut på entreprenad eller på annat sätt anförtros en utomstående eller i stället utföras av de anställda inom ramen för arbetsgivarens egen verksamhet är en förhandlingsfråga enligt 11 § MBL, om nämligen det beslut som arbetsgivaren vill fatta kan sägas medföra en sådan viktigare förändring som det talas om i den paragrafen, eller annars enligt 12 §. I förhandlingar enligt 11 eller 12 § kan också tas upp sådana frågor som hur valet av entreprenör skall ske, hur ett anbudsförfarande skall läggas upp och genomföras och annat liknande.

Det närmare samspelet mellan de allmänna förhandlingsrättsreglerna i 11–14 §§ och de särskilda reglerna i 38 § får i övrigt sägas höra till de mindre klart utredda frågorna i denna del av lagen och förarbetena. Vi får anledning att i det följande återkomma till den frågan.

Den primära förhandlingsskyldigheten enligt 38 § har i paragrafens andra stycke försetts med några *undantag*. Tanken bakom dessa är delvis, om än inte helt, densamma som när det tidigare i lagen har dragits en gräns mellan den primära förhandlingsskyldigheten enligt 11 § och arbetsgivarens skyldighet att förhandla på arbetstagarpartens begäran enligt 12 §. Arbetsgivarens skyldighet att själv ta initiativet till förhandling föreligger enligt 38 § andra stycket inte om det arbete som arbetsgivaren vill lämna ut är av kortvarig och tillfällig natur eller om det kräver särskild sakkunskap eller, som det uttrycks i lagen, om den tilltänkta åtgärden i allt väsentligt motsvarar åtgärd som har godtagits av arbetstagarorganisationen. I dessa tre fall har, efter mönster av 12 § i lagen, arbetstagarparten i stället fått rätt att begära förhandling och ett anspråk på uppskov med arbetsgivarens beslut till dess förhandlingarna har genomförts.

I 38 § tredje stycket finns ytterligare regler som har sina motsvarigheter i de allmänna reglerna i 11–14 §§. Liksom i de allmänna reglerna görs

undantag från arbetsgivarens skyldighet att skjuta upp sitt beslut vid synnerliga resp. särskilda skäl (jfr 11 § andra stycket och 12 § andra meningen). Vidare klargörs genom en hänvisning till 14 § att även förhandlingar enligt 38 § förs i första hand lokalt och därefter på begäran av arbetstagarsidan mellan arbetsgivaren och central arbetstagarorganisation.

Den fackliga vetorätten utövas enligt 39 § av central arbetstagarorganisation när förhandlingar enligt 38 § har ägt rum. Finns det inte någon central arbetstagarorganisation tillkommer vetorätten den arbetstagarorganisation som har slutit kollektivavtalet. Förutsättningen för att en vetoförklaring skall få göras är att arbetstagarorganisationen finner att den åtgärd som arbetsgivaren vill vidta, och som man har förhandlat om, kan *antas medföra åsidosättande av lag eller av kollektivavtal för arbetet eller att åtgärden annars strider mot vad som är allmänt godtaget inom parternas avtalsområde.* Vetoförklaringen medför att arbetsgivaren inte får besluta eller verkställa åtgärden. Gör arbetsgivaren det ändå blir följden liksom vid andra brott mot MBL att arbetsgivaren blir skyldig att betala skadestånd.

Som framgår av det nyss sagda är det principiellt arbetstagarorganisationens bedömning av risken för åsidosättande av lag eller kollektivavtal etc. som är det avgörande för att ett veto skall vara bindande, inte om det enligt en domstols eller någon annan utomståendes uppfattning finns en sådan risk. Om arbetstagarorganisationen uppenbart felbedömer saken, eller som det uttrycks i 40 § i lagen "saknar fog för sin ståndpunkt", saknar dock vetoförklaringen verkan. Inte heller kan ett giltigt veto läggas in när arbetsgivaren redan har fattat sitt beslut med stöd av reglerna i 38 § tredje stycket om synnerliga eller särskilda skäl. En arbetstagarorganisation som utövar vetorätt utan fog kan enligt 57 § MBL åläggas att betala skadestånd till arbetsgivaren.

Några ytterligare regler om den fackliga vetorätten finns inte i lagtexten. Det finns t.ex. inte några uttryckliga regler om hur en vetoförklaring skall vara utformad, i vilken utsträckning den behöver vara motiverad eller om andra sådana frågor. På sådana och andra liknande punkter har man att vända sig till uttalanden i förarbetena (prop. 1975/76: 105 bil. 1 s.310 ff, 393 ff) och numera i viss utsträckning också till avgöranden i arbetsdomstolens praxis.

Reglernas bakgrund och syften

Bakgrunden till reglerna i 38–40 §§ MBL om facklig vetorätt utgörs av den debatt som fördes i samband med tillkomsten av den nya arbetsrättsliga lagstiftningen om vad som brukade kallas för *"kringgående av arbetstagarbegreppet"* (SOU 1975:1 s. 691 ff, 737 ff och prop. 1975/76:105 bil. 1 s. 171 ff, 307 ff; jfr även förslaget till 1974 års anställningsskyddslag, prop. 1973:129 s. 197). Vad man syftade på var att det hade blivit allt vanligare att anlita andra former för avtal om arbetsprestationer än anställningsavtal, efterhand som det genom utvecklingen i samhället har blivit förenat med ett allt större socialt och ekonomiskt ansvar att ha arbetstagare anställda. Det fanns en växande benägenhet att försöka kringgå arbetsrättslig lagstiftning och gällande kollektivavtal, men också att undandra sig förpliktelser enligt skattelagstiftningen och socialförsäkringslagstiftningen, genom att inte låta

arbete utföras av egna anställda utan anlita andra juridiska arrangemang av skilda slag. Denna utveckling uppfattades som ett allt allvarligare problem på arbetsmarknaden men även som ett växande samhällsproblem i stort.

Vad man vände sig emot var inte i och för sig att företag och myndigheter lägger ut arbete på entreprenad eller på annat sätt uppdrar åt andra att utföra arbete för uppdragsgivarens räkning. Tvärtom betygades det från alla håll i debatten, inte minst i förarbetena till 38–40 §§ MBL (prop. 1975/76:105 bil. 1 s. 310), att arbetsfördelning och specialisering är nödvändiga för näringslivets fortsatta utveckling och att det stora flertalet företag som utbjuder tjänster är seriösa och samhällsekonomiskt önskvärda. Man erinrade också om hur statsmakterna hade vidtagit åtgärder i syfte att stimulera särskilt mindre och medelstora företag att i ökad omfattning utnyttja externa specialisttjänster. Man betonade att åtgärder för att garantera näringsfrihet och motverka osund konkurrensbegränsning är viktiga inslag i statsmakternas näringspolitiska strävanden.

Vad man vände sig emot var emellertid det växande missbruket av den rådande principiella avtalsfriheten i syfte att kringgå lagar och avtal. Missbruket tar sig många olika former. Man använder olika formella avtalskonstruktioner för att ge sken av att den som utför arbete är självständig företagare, trots att den arbetandes ställning och villkor i realiteten är en arbetstagares. Ofta går man i den ena eller andra partens eller i bådas intresse över från ett anställningsförhållande till en sådan annan formell avtalskonstruktion. Följden blir att den arbetande inte tillförsäkras den trygghet och de rättigheter som tillkommer arbetstagare enligt lagstiftning och kollektivavtal.

I vissa branscher har det blivit vanligt att arbetsplatsen hyrs ut till den arbetande som ett led i konstruktioner av detta slag. Det har också blivit allt vanligare med olika slag av "mellanmanskonstruktioner", dvs. att någon enbart formellt och med beteckningen entreprenör e.d. intar ställning som arbetsgivare i stället för det företag hos vilket arbetet utförs. Mellanmannen är då i allmänhet inte bunden av kollektivavtal, fullgör inte några reella arbetsgivarfunktioner och saknar både vilja och förmåga att fylla en arbetsgivares förpliktelser. Det har förekommit att man för arbete på en arbetsplats bildar hela kedjor av mellanmansförhållanden, ibland med inslag av utländska mellanmän. Problemen var vid tillkomsten av MBL särskilt stora och välkända inom vissa branscher, såsom inom varvsindustrin och på byggnads- och anläggningsindustrins område, men förekom också på många andra håll. Ofta rörde det sig om sådan s.k. uthyrning av arbetskraft som mer eller mindre uppenbart strider mot förbudet mot privat arbetsförmedling i förvärvssyfte i lagen (1935:113) med vissa bestämmelser om arbetsförmedling.

I debatten före MBL förekom allehanda förslag till åtgärder, både utanför det arbetsrättsliga området (t.ex. förändringar i uppbörd och skatteadministration, nyetableringskontroll m.m.) och inom detta område. Såvitt gäller arbetsrättens område talades bl.a. om behovet av att vidga och närmare bestämma arbetstagarbegreppet och om åtgärder i syfte att i mellanmansfallen placera arbetsgivaransvaret hos den som är den verklige arbetsgivaren.

Föredragande departementschefen uttalade förståelse för dessa önskemål

men menade att man inte borde försöka sig på att närmare definiera arbetstagarbegreppet (prop. 1975/76:105 bil. 1 s. 309). Liksom tidigare borde detta vara en rättstillämpningsfråga. Departementschefen erinrade om att arbetstagarbegreppet enligt rättspraxis har en vidsträckt omfattning och att man i många av missbruksfallen, även mellanmansfallen, i själva verket trots kringgåendeförsöken skulle komma till att det rörde sig om regelrätta anställningsförhållanden, om saken bara blev föremål för rättslig prövning. Utvecklingen borde gå vidare i samma former som tidigare och med *en fortsatt vidsträckt tillämpning av arbetstagarbegreppet.* I tveksamma fall, tillade departementschefen, borde avgörandet utfalla till förmån för att fråga är om ett anställningsförhållande. En sådan praxis skulle få återverkningar även på mellanmansförhållandena.

På det arbetsrättsliga området var enligt departementschefen problemet *främst ett kontrollproblem.* Trots den starka kritiken från fackligt håll hade bara ett litet antal fall förts till rättslig prövning. Detta tydde på att det med gällande regler var svårt för de fackliga organisationerna att effektivt motverka missbruk av den rådande avtalsfriheten. Fall av kringgående måste uppdagas, utredas och sedan påtalas. Dessa uppgifter var besvärliga och resurskrävande vare sig de utfördes av de fackliga organisationerna eller på annat sätt. Erfarenheterna från tillämpningen av 1935 års lag om arbetsförmedling talade sitt tydliga språk. I det rådande systemet låg att de fackliga organisationerna alltid kom på efterhand. Ingripanden kunde ske först sedan ett tvivelaktigt uppdragsförhållande e.d. redan hade etablerats. Rörde det sig då om ett kortvarigt förhållande kunde ett ingripande te sig meningslöst.

Mot denna bakgrund borde, fortsatte departementschefen, lösningen av problemen på det arbetsrättsliga området ligga i ett *fackligt inflytande redan när frågan om anlitande av ej anställd arbetskraft uppkommer.* Detta inflytande borde bestå i en facklig vetorätt under vissa i lagen angivna förutsättningar. En sådan lösning skulle ha väsentliga fördelar. Den skulle vara smidigare än en detaljlagstiftning rörande arbetstagarbegreppet. Den skulle innebära ett direkt inflytande för arbetstagarsidan utan omvägen över domstolsprövning. Den skulle komma att ta sikte på framtida förhållanden och inte beröra redan träffade uppdragsavtal. Man skulle också slippa att på grund av utredningssvårigheter avstå från att ingripa mot icke godtagbara förfaranden av kortvarig eller särskilt svårutredd natur.

Man kan mot den här redovisade bakgrunden sammanfattningsvis säga *följande om grunden för och ändamålet med reglerna i 38–40 §§ MBL.* Lagstiftaren har i den fackliga vetorätten velat se ett av flera medel, tillsammans med åtgärder t.ex. på skatte- och socialförsäkringsområdena, att komma till rätta med det samhällsproblem som det här är fråga om. I den meningen fullgör arbetstagarorganisationerna vid tillämpningen av vetorättsreglerna en uppgift i det allmännas intresse. Men syftet har också varit att ge arbetstagarorganisationerna ett medel att värna om intressen som är fackliga eller som får betraktas som både fackliga och allmänna. Vetorätten skall vara ett medel att förhindra kringgående av arbetsrättslig lagstiftning, såsom anställningsskyddslagen och semesterlagstiftningen, och lagstiftning på närliggande områden, såsom arbetsmiljöområdet, men också att motverka försök till åsidosättande eller kringgående av träffade kollektivavtal (jfr

principuttalanden om detta i AD 1979 nr 71). Anknytningen till arbetstagarorganisationernas egna avtalsområden får ses mot bakgrunden av att vetorätten också skall uppfattas som ett medel i utövandet av den fackliga kontrollen över tillämpningen av gällande regler i lagar och avtal.

Utvecklingen efter tillkomsten av MBL

På fackligt håll är det en ofta uttryckt uppfattning att vetorättsreglerna i 38–40 §§ MBL har visat sig vara ett värdefullt inslag i lagen och att man har nått vissa resultat i överensstämmelse med lagstiftarens syften. Detta hindrar inte att problemen finns kvar och att de inom vissa områden har vuxit. Beteckningen "grå arbetskraft" för olika slag av förfaranden i syfte att undandra samhället skatt och socialförsäkringsavgifter är numera välkänd. Man konstruerar i detta syfte entreprenad- och förmedlingsverksamhet och bygger upp andra slag av mellanmansverksamhet. Undandragande av skatt och avgifter sker också på olika sätt genom uppdrag till enskilda personer som sägs utföra arbetet såsom en bisyssla och genom att arbete anförtros s.k. enmansföretagare. Mer eller mindre säkra uppgifter om omfattningen av det s.k. svartarbetet publiceras i olika sammanhang. Siffrorna rörande undandragna belopp och antalet arbetstillfällen är höga. De branscher som på senare tid i särskilt hög grad har stått i blickpunkten är sådana där det är fråga om arbeten på uppdragsgivarens byggnader och mark, inte minst på egna hem och fritidshus, t.ex. byggnads-, måleri- och rörledningsarbeten. Problemen gäller emellertid också arbeten inom industrin såsom reparationsarbeten, monterings-och svetsningsarbeten m.m.

Man har på senare år vidtagit en serie åtgärder för att komma till rätta med problemen. Regeringen har i början av 1982 tillkallat en samrådsgrupp med syfte att samordna insatserna mot den organiserade och den ekonomiska brottsligheten. Gruppens främsta uppgift är att ta initiativ till fortsatta lagstiftningsåtgärder och att kanalisera sådana uppslag. Inom gruppen kommer man att skaffa sig en överblick över det arbete som pågår på området och se till att en samordning kommer till stånd, t.ex. mellan olika kommittéer. Avsikten är också att mer övergripande frågor om lagstiftningens inriktning skall diskuteras. En översikt över vilka områden som är aktuella och vilka åtgärder som kan komma ifråga för lagstiftningsinsatser återfinns i justitieutskottets betänkanden JuU 1980/81:21 och 40, vari ett stort antal motioner har behandlats, samtliga gällande åtgärder mot den ekonomiska brottsligheten.

Vidare kan nämnas att Brottsförebyggande rådet (BRÅ) har haft ett stående uppdrag sedan år 1977 att föranstalta om en övergripande översyn av lagstiftningen mot den organiserade och den ekonomiska brottsligheten. Detta översynsarbete leds av en särskild styrgrupp. Med stöd av sitt uppdrag har BRÅ under årens lopp redovisat en rad förslag till lagstiftning och andra åtgärder i olika promemorior (se JuU 1980/81:21 s. 10 ff) Som exempel på rapporter från BRÅ från senare tid kan nämnas BRÅ PM 1981:2 Ekonomiska brott vid import och export, och 1982:1, Skattebrott och skattemål. Ett snabbare och effektivare förfarande.

Vad gäller planerade och vidtagna åtgärder kan framhållas att uppbördslagstiftningen har ändrats i syfte att fastställa ett s.k. arbetsgivaransvar för

skatter och sociala avgifter som hade bort innehållas för okända arbetstagare. Vissa förbättringar har vidare gjorts i taxeringsförfarandet. Genom ändringar i lagen om mervärdeskatt har med verkan från årsskiftet 1981/82 ett flertal förslag genomförts i syfte att skärpa kontrollen och motverka skattesmitning (prop. 1981/82:59 och SkU 1981/82:18). Från skatteområdet kan vidare nämnas att riksdagen har uttalat sig för en utredning i syfte att förkorta de nuvarande långa handläggningstiderna för skattebrottmålen (JuU 1981/82:28 och BRÅ PM 1982:1). En tanke som därvid skall prövas är en samordning av skatte- och skattebrottsprocesserna så att en och samma domstol får avgöra både beskattnings- och ansvarsfrågorna. Den 1 juli 1982 har vidare en ny lag om enhetlig preskriptionstid för skatter, tullar och andra avgifter trätt i kraft. Enligt den lagen kan preskriptionstiden förlängas bl.a. om den skattskyldige saboterar indrivningen genom att göra sig av med egendom, saknar känt hemvist och det inte kan klarläggas var han uppehåller sig eller om han stadigvarande vistas utomlands (prop. 1981/82:96 och SkU 1981/82:38). Ett arbete som bygger på departementspromemorian DsB 1980:10 Den grå arbetskraften och skattekontrollen har nyligen resulterat i prop. 1982/83:11 med förslag till en särskild lag om avdrags- och uppgiftsskyldighet beträffande vissa uppdragsersättningar. Man syftar till nya regler med sikte på fall där arbete, t.ex. vid uppförande av byggnader och anläggningar, lämnas till någon som inte är registrerad på sådant sätt som krävs för att skattemyndigheterna skall kunna känna till verksamheten och utöva erforderlig kontroll. Man föreslår bl.a. ökat ansvar och utvidgad upplysningsplikt för beställare av byggnadsarbeten.

Vid sidan av skatteområdet har regler införts om näringsförbud i form av s.k. konkurskarantän, som innebär att en person som har gått i konkurs efter viss prövning kan förbjudas att bedriva näring under högst fem år (prop. 1979/80:83, LU 31, rskr 284, SFS 1980:264). En kommitté har fått i uppgift att förutsättningslöst behandla frågan om utvidgade regler om näringsförbud (dir. 1981:63). Vidare har 1935 års arbetsförmedlingslag behandlats i arbetsförmedlingsutredningens delbetänkande DsA 1982:2 Skrivbyråernas ambulerande verksamhet. Där konstateras bl.a. att utredningen inte har iakttagit några särskilda skadeverkningar av skrivbyråernas verksamhet som skulle motivera att de skulle upphöra. Enligt utredningen bedrivs verksamheten på ett sådant sätt att den, beträffande en stor del av de aktuella arbetstagarna, utan större svårigheter eller olägenheter kan bringas att stå i överensstämmelse med reglerna i arbetsförmedlingslagen. Några ändringar i denna har därför inte föreslagits. Utredningen har dock inte varit särskilt inriktad på problemen kring grå arbetskraft. Undersökningar beträffande de problemen bedrivs i andra sammanhang. En av nordiska arbetsmarknadsutskottet (NAUT) tillsatt arbetsgrupp lade för ett par år sedan fram en utredningsrapport i ämnet (NU A 1978:5 Uthyrnings- och entreprenadföretag i Norden "Grå arbetskraft"). Enligt beslut av nordiska ministerrådet fortsätter arbetsgruppen sitt arbete.

På senare år har framförts att man vid statlig och kommunal upphandling i större utsträckning borde kunna bortse från det i upphandlingsförordningen (1973:600; omtryckt 1980:850) uppställda kravet på affärsmässighet och förkasta anbud från en leverantör på grund av att denne inte har betalat sina skatter och sociala avgifter i föreskriven tid. En förebild som därvid ofta

åberopas är det s.k. Stockholmssystemet. Detta innebär att kommunen rutinmässigt kontrollerar dels om anbudsgivaren är restförd hos kronofogdemyndigheten, dels hur anbudsgivaren uppfyller sina förpliktelser mot det allmänna i fråga om skatter och avgifter. Kommunen har sedan möjlighet att välja att inte göra affärer med företagare som inte sköter sina förpliktelser. Liknande förfaranden har införts eller förbereds i ett antal kommuner.

Frågan har behandlats i betänkandet DsB 1982:1 Skattekontroll av leverantörer till stat och kommun, som har avgivits av utredningen om viss översyn av gällande upphandlingsbestämmelser. Utredningen föreslår att skyldighet att vid upphandling inhämta uppgifter om anbudsgivare från de skattekontrollerande och skatteindrivande myndigheterna föreskrivs i en särskild lag. Skyldigheten skall gälla såväl statliga som kommunala myndigheter. I samma lag skulle föreskrivas skyldighet för de skattekontrollerande och skatteindrivande myndigheterna att lämna de uppgifter, som har betydelse vid bedömning av om anbudsgivaren fullgör sina skyldigheter i fråga om skatter och avgifter till det allmänna. I den föreslagna lagen föreskrivs vidare att, om en leverantör med skatte- eller avgiftsskulder anlitas, den upphandlande myndigheten skall underrätta kronofogdemyndigheten om detta och, om kronofogdemyndigheten begär det, även lämna uppgift om ersättningsbelopp och utbetalningsdag. Beträffande upphandlingsförordningen föreslås att en bestämmelse intas i 17 § av innebörd, att anbud inte får antas om anbudsgivaren inte i vederbörlig ordning är registrerad för betalning av mervärdeskatt, innehållen preliminär A-skatt eller arbetsgivaravgifter. Det förutsätts att motsvarande bestämmelse på frivillig väg införs i de kommunala upphandlingsreglementena.

Även på det fackliga området har initiativ tagits för en hårdare kontroll av de företag som får uppdrag av kommuner och landsting. Sålunda har Svenska Kommunalarbetareförbundet fått fullmakt från tretton LO-förbund att gå in i registret hos Arbetsmarknadsförsäkringar för att kontrollera om entreprenörer har kollektivavtal och försäkringar för sina anställda.

Det har redan nämnts att det på arbetstagarsidan är en ofta framförd mening att reglerna i 38–40 §§ MBL har visat sig från facklig synpunkt värdefulla och att goda resultat har nåtts. Omdömen av den innebörden torde i allmänhet grundas på erfarenheter som var och en har gjort inom sitt verksamhetsområde och på slutsatser som har dragits efter undersökningar av mer översiktlig natur som har gjorts i vissa sammanhang (bl.a. i en partsgemensam arbetsgrupp inom den privata arbetsmarknadssektorn). Någon mer systematisk och övergripande undersökning har däremot ännu inte gjorts. Det allmänt positiva omdömet utesluter inte heller att man *på arbetstagarsidan har mött problem i den praktiska tillämpningen.* Olika förslag om jämkning i reglerna har också getts till känna, i allmänhet i syfte att förbättra förutsättningarna för ett effektivare utnyttjande av den fackliga vetorätten.

I övrigt gäller emellertid allmänt sett att diskussionen kring vetorättsreglerna i 38–40 §§ MBL i betydligt mindre grad än i fråga om reglerna i 10–22 §§ om förhandlingsrätt och rätt till information har kommit att gälla enskildheter i lagreglerna som sådana. Inte heller har avgöranden av arbetsdomstolen spelat tillnärmelsevis samma roll för debatten som på de allmänna förhandlings- och informationsrättsreglernas område. Det finns i domstolens

praxis hittills inte mer än knappt tjugo domar som berör 38–40 §§ MBL och i flera av dem har tvisten gällt frågor av ganska begränsad räckvidd.

Vad som har dominerat debatten kring 38–40 §§ MBL är i stället *mer allmänna och delvis principiella frågor* kring tillämpningen av vetorättsreglerna. Särskild uppmärksamhet har kommit att ägnas klagomål av innebörd att reglerna ibland utnyttjas för andra ändamål än de avsedda, nämligen i konkurrensen arbetstagarorganisationer emellan och i syfte att förbehålla egna medlemmar arbetstillfällen, i syfte att förmå entreprenörer mot vilka inga befogade anmärkningar kan riktas att träffa kollektivavtal etc. Farhågor för missbruk av den fackliga vetorätten yppades redan vid lagens tillkomst (jfr InU 1975/76:45 s. 43 f) och debatten har sedan förts vidare i olika sammanhang. Kritik från sådana utgångspunkter har riktats mot lagreglerna från arbetsgivarhåll och från flera branschorganisationer men också i vissa fall från fackligt håll. Ämnet har också behandlats i riksdagen vid flera tillfällen. Framställningar om ingrepp i lagreglerna har gjorts, ibland av innebörd att den fackliga vetorätten bör avskaffas men oftare i syfte att skapa bättre garantier för ett riktigt utnyttjande av de befintliga reglerna. En återkommande synpunkt har varit att lagen inte tillgodoser tillbörliga *rättssäkerhetskrav,* eftersom den inte bereder den entreprenör som blir anklagad för att söka kringgå gällande regler någon möjlighet att försvara sig inför de parter som förhandlar enligt 38 § eller inför den arbetstagarpart som inlägger veto enligt 39 §.

Vi skall strax gå närmare in på kritiken mot vetorättsreglerna och på de ändringsförslag som har förts fram. Dessförinnan bör emellertid nämnas något om kollektivavtal som har träffats på området. För den praktiska tillämpningen och för våra överväganden rörande framförda förslag har nämligen inte minst på vetorättsreglernas område kollektivavtalsregleringen stor betydelse. Vidare bör ytterligare något översiktligt sägas om arbetsdomstolens avgöranden på området.

Kollektivavtal och rättspraxis

Av förarbetena till 38–40 §§ MBL (prop. 1975/76:105 bil. 1 s. 315, 497) framgår att förhandlingarna enligt 38 § kan röra sig om *villkor som arbetstagarsidan vill ställa* för att godta ett beslut av arbetsgivaren att lämna ut ett arbete till en entreprenör eller en annan utomstående. Villkoren tänkes vara sådana att de tjänar lagstiftarens syfte med vetorätten. Förhandlingarna skall kunna utmynna i en överenskommelse om arbetsgivarens beslut och om villkoren för detta. Det kan enligt förarbetena tänkas att arbetstagarsidan begär t.ex. att entreprenören skall medge viss insyn i sin verksamhet och lämna vissa uppgifter om sina anställda, att entreprenörens anställda skall ha genomgått viss arbetarskyddsutbildning eller ha blivit informerad om risker vid hantering av visst material. Vidare kan arbetstagarsidan begära att underentreprenörer inte skall få anlitas utan dess godkännande, och att arbetsgivaren skall i avtalet med en entreprenör förbehålla sig rätt att häva detta avtal om entreprenören åsidosätter villkor som arbetstagarsidan har ställt upp för att entreprenören skall få anlitas. I förarbetena nämns också att arbetstagarsidan kan ställa kravet att entreprenören betalar kollektivavtalsenliga löner.

Som synes av detta kan alltså villkor ställas som tjänar ändamålet med reglerna i 38–40 §§, även om villkoret inte omedelbart tar sikte på rättelse av något förhållande som kunde ha motiverat ett veto enligt 39 § utan mer allmänt syftar till att skapa en möjlighet att utöva facklig kontroll och ett fackligt inflytande över arbetsgivarens beslut. Däremot ger 38 § inte någon grund för villkor om helt andra saker, t.ex. om lönerna till anställda som inte berörs av den tilltänkta åtgärden (jfr AD 1979 nr 71).

Lagreglernas inriktning på förhandlingar och överenskommelser är ett skäl för parterna inom olika branscher att i kollektivavtal anpassa tillämpningen till de egna förhållandena. Särskilt på områden där entreprenader och liknande arrangemang är vanliga har det praktiska behovet av sådana kollektivavtal varit stort, inte minst därför att det har varit ogörligt att förhandla om varje enskilt beslut för sig.

Inom områdena för byggnads-, anläggnings- och vägavtalen träffades redan år 1977 en branschöverenskommelse mellan Svenska Byggnadsindustriförbundet och Svenska Väg- och Vattenbyggarnas Arbetsgivareförbund på arbetsgivarsidan och Svenska Byggnadsarbetareförbundet och Statsanställdas förbund på arbetstagarsidan. Överenskommelsen hade till syfte att åstadkomma en lätthanterlig tillämpning av 38–40 §§ i lagen, men avtalsföreskrifterna innehåller också vissa inslag som från facklig synpunkt ter sig som ägnade att ytterligare säkerställa att lagstiftarens syften skall uppnås.

I huvudsak innebär branschöverenskommelsen följande. Arbetsgivaren skall till arbetstagarorganisationen på orten lämna en förteckning över de underentreprenörer som kan komma att anlitas. På förteckningen tas bara upp entreprenörer som är bundna av kollektivavtal för ifrågavarande arbete. Arbetsgivaren skall också ha utfäst sig att i kontrakt som slutes med underentreprenörer förbehålla sig rätt att häva kontraktet om underentreprenören åsidosätter lag eller kollektivavtal eller annars förfar på det sätt som åsyftas i 39 § MBL. Även underentreprenören skall göra ett sådant förbehåll om han i sin tur skulle anlita underentreprenör.

När arbetsgivaren sedan vill anlita en entreprenör skall arbetstagarparten informeras om detta. Detta behöver dock inte ske i sådana undantagsfall som anges i 38 § andra stycket MBL. Om arbetstagarparten anser att det kan finnas skäl att utöva vetorätten skall inom fem dagar förhandling begäras hos arbetsgivaren. Har då ännu inte träffats något entreprenadkontrakt tillämpas fortsättningsvis reglerna i 38–40 §§ MBL. Annars kan den centrala arbetstagarorganisationen efter förhandling kräva hos arbetsgivaren att denne skall med omedelbar verkan häva entreprenadkontraktet. Därvid gäller regler som motsvarar 39–40 och 57 §§ MBL. I vetorättssituationer kan arbetstagarparten ställa villkor för att underentreprenaden skall godtas, dock inte av annat slag än som är hänförligt till lagens vetogrunder.

Branschöverenskommelsen gäller inte för entreprenadarbete som avser permanenta elektriska installationer, rörledningsarbeten, glasmästeri- och målningsarbeten eller egentligt plåtslageriarbete. Inte heller får överenskommelsen åberopas när den lokala arbetstagarorganisationen har förklarat att den inte godtar en entreprenör som är upptagen på arbetsgivarens förteckning. I ett sådant fall gäller reglerna om förhandlingar och vetorätt i 38–40 §§ MBL.

Också inom verkstadsindustrin har man känt ett behov av att avtalsvägen finna en anpassning av reglerna i 38–40 §§ MBL till branschens förhållanden. Detta har tagit sig uttryck i en rekommendation i juni 1980 från Sveriges Verkstadsförening och Svenska Metallindustriarbetareförbundet till de

lokala parterna med vissa riktlinjer för handläggningen av entreprenadfrågor.

Riktlinjerna går i huvudsak ut på följande. De lokala parterna bör göra upp en lista över godtagbara entreprenörer som kan anlitas utan förhandling i varje särskilt fall. Före förhandling i en entreprenadfråga bör den lokala arbetstagarorganisationen informeras om de förhållanden som är av betydelse för bedömningen. Arbetsgivaren får inte medge en entreprenör att i sin tur anlita underentreprenör utan att även underentreprenaden prövats enligt MBL och gällande rutiner. Om den lokala arbetstagarparten har misstanke om att en entreprenör bryter mot lag eller avtal, kan arbetstagarparten begära utredning genom parternas gemensamma försorg.

I övrigt synes det inte förekomma några centrala medbestämmandeavtal eller några gemensamma rekommendationer om handläggningen av entreprenadfrågorna enligt 38–40 §§ inom den privata arbetsmarknadssektorn. Däremot förekommer inom vissa branscher lokalt åtskilliga överenskommelser om förenkling av handläggning, om listor på godkända entreprenörer m.m. Vidare har det efter hand vuxit fram ett ordnat samarbete mellan de fackliga organisationerna, bl.a. genom en nyligen träffad överenskommelse mellan ett antal av LO:s industriförbund, i syfte att förbättra informationen om entreprenörerna och även i övrigt underlätta förhandlingar enligt 38 § MBL.

Det statliga medbestämmandeavtalet (MBA-S) innehåller inte några särskilda tillämpningsföreskrifter på området. Det markeras dock att lokala kollektivavtal får träffas i frågor som avses i 38 § MBL. Sådana lokala avtal förekommer också. De torde i allmänhet vara uppbyggda efter samma grundtankar som branschöverenskommelsen för byggnadsindustrin, låt vara att det förekommer skiljaktigheter i allehanda detaljer. Enligt det statliga huvudavtalet kan också träffas lokala kollektivavtal om den närmare ordningen för förhandling enligt bl.a. 38 § MBL. På det kommunala området synes däremot inte förekomma någon motsvarighet, åtminstone inte i form av uttryckliga överenskommelser mellan berörda parter. Däremot tillämpas på olika håll i praxis regler som syftar till att förenkla förfarandet och undvika onödiga förhandlingar beträffande entreprenörer som är väl kända och mot vilka inga anmärkningar finns. Det bör tilläggas att medbestämmandeavtalet för kommuner och landsting innehåller en bestämmelse av innehåll att förhandling enligt 38 § MBL inte behöver förekomma om kommunen eller landstinget i stället lämnar information före anlitande av vissa närstående institutioner och företag (5 § MBA-KL). Vidare har parterna i förhandlingsprotokollet till utvecklingsavtalet SAF-LO/PTK markerat att utvecklingen på entreprenadområdet hör till de frågor som parterna aktivt skall följa i rådet för utvecklingsfrågor.

Det bör också nämnas att det inom ramen för den allmänna debatten om den grå arbetskraften och den ekonomiska brottsligheten diskuteras vilka möjligheter som finns att i den statliga och kommunala upphandlingen ställa villkor och göra utredningar som är ägnade att fylla samma syften som den fackliga vetorätten enligt 38–40 §§ MBL (jfr t.ex. brottsförebyggande rådets promemoria BRÅ PM 1980:6 Upphandling). Vi har tidigare redogjort för huvudförslagen i utredningsbetänkandet DsB 1982:1 Skattekontroll av leverantörer till stat och kommun. Även vissa andra insatser görs, t.ex. av

arbetsmarknadsstyrelsen, i syfte att bidra till att syftena med den fackliga vetorätten skall kunna uppfyllas (t.ex. i form av rådgivning beträffande lämpliga kontrollrutiner).

Den här lämnade översiktliga redogörelsen visar att det är huvudsakligen två syften som eftersträvas med avtalsregleringen på området för 38–40 §§ MBL. Det ena är att nå fram till en *enkel och praktisk handläggningsordning* som medför att man befrias från förhandlingar i sådana fall där man på förhand har tillräckliga garantier för att den tilltänkta entreprenaden är invändningsfri. Det andra är det fackliga syftet att skapa *medel för en effektiv kontroll av arbetet på entreprenad,* däri inräknat ytterligare underentreprenader i s.k. entreprenadkedjor, genom rätt till insyn i entreprenörernas förhållanden och genom effektiva möjligheter att avbryta entreprenader i sådana fall som åsyftas med vetorätten.

Vi har i vårt utredningsarbete inte funnit belägg för annat än att de avtalsreglerade handläggningsordningarna i allmänhet fungerar väl i enlighet med sina och lagens syften. Att det dock förekommer vissa problem av rättslig och annan natur, både i förhållandet mellan de direkt berörda parterna och i fråga om tredje mans (entreprenörens) ställning, får vi strax anledning att återkomma till.

I fråga om *arbetsdomstolens rättstillämpning* kan först anmärkas att domstolen efter tillkomsten av MBL har haft att ta ställning till tvister rörande *arbetstagarbegreppets innebörd* i ett tjugotal fall (AD 1977 nr 8, 23, 39, 98 och 107, 1978 nr 7 och 13, 1979 nr 12 och 155, 1980 nr 24, 89 och 108, 1981 nr 18, 58, 71, 110, 121 och 172, 1982 nr 104, 105 och 134). Självfallet kan man ha olika meningar om det ena eller andra enskilda avgörandet. Detta ligger i sakens natur när rättstillämpningsuppgiften är att göra en sådan gränsdragning som det här är fråga om. Vi har emellertid inte anledning att i detta sammanhang konstatera annat än att domstolens praxis bygger på de principer för rättstillämpningen som beskrivs i förarbetena till MBL och att de uttalanden som där har gjorts om en vidsträckt tillämpning av arbetstagarbegreppet har beaktats.

I några av de mål i vilka arbetsdomstolen har haft att ta ställning till tillämpningen av 38–40 §§ MBL har domstolen uttalat sig om *reglernas syfte och allmänna uppbyggnad* och om sådana mer grundläggande frågor som vidden av förhandlingsskyldigheten enligt 38 § och förhållandet mellan förhandlingsskyldigheten och vetorätten. Ett sådant avgörande är det tidigare nämnda AD 1979 nr 71. Domstolen betonade där att förhandlingarna syftar till att vara ett medel för att värna inte bara samhälleliga utan även fackliga intressen och att de skall ses som en form för facklig insyn och facklig kontroll som inte är begränsad enbart till sådana fall där det föreligger förutsättningar att lägga in ett veto. Till den mer allmänna förståelsen av reglernas uppbyggnad och syften bidrar också domarna AD 1978 nr 45 och 1978 nr 72, den senare gällande vissa frågor med anknytning till s.k. uthyrning av arbetskraft i strid mot 1935 års arbetsförmedlingslag. Av principiell betydelse är också beslutet AD 1978 nr 114 i vilket arbetsdomstolen förklarade sig sakna möjlighet att meddela ett interimistiskt beslut om förbud mot en entreprenad som hade påbörjats trots att arbetstagarorganisationen hade gjort en vetoförklaring. Eftersom rättsföljden av att en arbetsgivare inte respekterar vetot inte kan bli att entreprenadavtalet

ogiltigförklaras, kan något sådant interimistiskt förbud inte heller komma i fråga. I AD 1981 nr 141 behandlade domstolen innebörden enligt 38 § MBL av att arbete utförs för arbetsgivarens räkning eller i arbetsgivarens verksamhet. Jfr även AD 1980 nr 91 (se vidare kap. 7).

Att i princip lagens allmänna regler om bl.a. påkallande och genomförande av primär förhandling skall tillämpas framgår i AD 1978 nr 45 och 72. Av AD 1981 nr 107 framgår att förhandlingsskyldighet enligt 38 § förutsätter att den avtalsslutande arbetstagarorganisationen normalt har någon medlem anställd hos arbetsgivaren.

De flesta målen har annars gällt undantagen i 38 § andra stycket från den primära förhandlingsskyldigheten. I AD 1978 nr 45 behandlades första gången frågorna huruvida ett arbete var *av kortvarig och tillfällig natur* resp. *krävde särskild sakkunskap*. Domstolen angav i anslutning till förarbetena vissa riktlinjer för bedömningen. Därefter har domstolen i senare mål tagit ställning till ett antal enskilda fall i enlighet med dessa riktlinjer och ytterligare preciserat på några punkter (AD 1978 nr 79, 1979 nr 71, 1980 nr 39 och 130; detta sista rättsfall med ett principresonemang om hur prövningen skall göras). Undantaget för åtgärder som i allt väsentligt har *godtagits av arbetstagarorganisationen* har behandlats i några mål (AD 1978 nr 79, 1979 nr 71 och 129). Domstolen har ställt stränga krav för att undantaget skall vara tillämpligt. Det bör enligt domstolen principiellt inte komma i fråga med en vidsträckt tolkning av undantagsregeln grundad på analogiresonemang. Inte heller räcker det allmänt sett med en mer eller mindre utbredd praxis inom branschen. I ett fall har domstolen funnit att undantaget i 38 § tredje stycket har fått åberopas. Domstolen fann att *synnerliga skäl* förelåg när arbetsgivaren skulle komma att göra en stor ekonomisk förlust om primär förhandling avvaktades.

Några mål har slutligen också gällt *utövande av vetorätten* enligt 39 § MBL. I AD 1978 nr 109 hade ett fackförbund avgett en vetoförklaring och arbetsgivaren satt sig över denna. Parterna yrkade ömsesidigt skadestånd av varandra. Tvisten gällde frågan om förbundet hade haft fog för vetot (jfr 40 och 57 §§ MBL). Domstolen fann enhälligt att så inte hade varit fallet. Förbundet ålades skadeståndsskyldighet (en minoritet ville av delvis olika skäl inte döma ut skadestånd). Domstolen fick också anledning att uttala sig om vilka krav som bör ställas på en vetoförklaring, hur noga skälen för vetot skall anges och i vad mån arbetsgivaren har rätt att hålla sig till de angivna skälen vid sitt ställningstagande till om vetot skall respekteras. Liknande frågor bedömdes i AD 1979 nr 31. Arbetsgivaren ålades där skadestånd för att vetot inte hade respekterats. I AD 1980 nr 24 (jfr även AD 1982 nr 104 och 134) fann arbetsdomstolen på talan av en arbetsgivare att förutsättningar inte hade förelegat för ett veto. Arbetsgivaren hade tagit initiativ till en förändring enligt vilken arbetstagarna fortsättningsvis skulle utföra arbete såsom självständiga företagare och inte såsom arbetstagare. Domstolen förklarade att 39 § MBL inte bara avser beslut där arbetsgivarens primära syfte är att kringgå lag eller avtal. Det avgörande är i stället om arbetsgivarens åtgärd rent faktiskt får till effekt att lag eller kollektivavtal åsidosätts, t.ex. genom att en person som i själva verket är arbetstagare inte blir behandlad som en sådan.

5.5.2 Våra synpunkter

Debatt och kritik rörande 38–40 §§ MBL

Problemen kring den ekonomiska brottslighet som har till syfte att undandra samhället skatter och avgifter och förekomsten på många områden av s.k. grå arbetskraft är ett i hög grad aktuellt ämne i samhällsdebatten. Den allmänna uppfattningen torde vara att problemen växer. Allehanda åtgärder vidtas i syfte att vända utvecklingen. Reglerna i 38–40 §§ MBL hör in i denna bild. Ett av ändamålen med dessa regler har varit just att skapa ett medel att förbättra kontrollen över sådana förfaranden som vid tiden för tillkomsten av MBL hade börjat betecknas som "kringgående av arbetstagarbegreppet" i syfte att undgå tillämplighet av skatte- och socialförsäkringslagstiftningen men även lagstiftning på det arbetsrättsliga området, arbetsmiljölagstiftningen etc. Som har framgått i avsnitt 5.5.1 sträckte sig dock vid införandet av den fackliga vetorätten lagstiftarens syften längre. Reglerna har varit avsedda som ett medel för facklig bevakning av att kollektivavtal och allmänt godtagna normer på arbetsmarknaden respekteras och efterlevs.

I fråga om 38–40 §§ MBL är det en allmän uppfattning på fackligt håll att förhandlings- och vetorätten i entreprenadfrågor har *varit av värde i arbetet på att komma till rätta med de missförhållanden* som förekommer särskilt inom vissa delar av arbetsmarknaden. Denna uppfattning delas av många. Det har visserligen från gång till annan väckts förslag om att 38–40 §§ MBL skall avskaffas. Som redan har nämnts restes vid behandlingen av MBL i riksdagen motstånd mot förslaget till 38–40 §§ under hänvisning till att frågan var otillräckligt utredd. Det begärdes också att vetorätten skulle utformas på ett annat sätt för att inte inbjuda till missbruk (mot. 1975/76:2452 och 2492, InU 1975/76:45 s. 43 f). Senare har vid flera tillfällen motionerats i riksdagen om reglernas avskaffande (mot. 1977/78:1664, 1978/79:2062, 1979/80:1814, 1980/81:828, 1981/82:1511 och 1981). Som skäl har åberopats bl.a. att det är principiellt oriktigt att söka komma till rätta med svårigheter att driva in skatter och avgifter genom arbetsrättslig lagstiftning som lägger kontrollfunktionen hos de fackliga organisationerna. Ett ytterligare skäl har angetts vara att reglerna har visat sig föranleda svårigheter för enskilda företag och offentliga myndigheter, inte minst på kommunernas område, att driva sin verksamhet på ett rationellt och ekonomiskt effektivt sätt. Det har också hävdats att vetorättsreglerna har tjänat ut med den upprensning av den grå arbetskraften som har skett på senare år och med de nya möjligheter som har skapats genom en utbyggd apparat för uppbörd av skatter och avgifter. Förslagen om upphävande av 38–40 §§ har emellertid hittills inte vunnit framgång (jfr AU 1978/79:11, 1979/80:6, 1980/81:6, 1981/82:4).

I flera av riksdagsmotionerna har i andra hand begärts utredningsinitiativ (jfr även mot. 1979/80:1492). Utskottet har då erinrat om att det ingår i vår kommittés uppdrag att följa introduktionen och tillämpningen av MBL och föreslå de förändringar som vi finner påkallade. Något särskilt initiativ vid sidan av vårt utredningsarbete har därför inte ansetts påkallat.

Ett ofta återkommande inslag i den här åsyftade kritiken mot 38-40 §§ MBL har emellertid varit att reglerna har utformats på ett sådant sätt att de *lämnar utrymme för missbruk och reser allvarliga rättssäkerhetsproblem.*

Vetorätten får visserligen enligt 39 § användas bara när arbetstagarorganisationen finner att entreprenaden kan antas medföra åsidosättande av lag eller kollektivavtal för arbetet eller att arbetsgivarens åtgärd annars strider mot vad som är allmänt godtaget inom parternas avtalsområde. Att detta är lagens innebörd har förklarats i förarbetena och många gånger betonats i den senare debatten både inom och utom riksdagen. Med den utformning som lagens regler har fått finns det emellertid enligt kritiken utrymme för missbruk, t.ex. genom mer eller mindre tydliga hot vid förhandlingarna och genom att den fackliga förhandlingsparten ställer villkor för sitt godkännande av en entreprenad som inte har stöd i lagen eller i grunderna för denna. Att reglerna utnyttjas på ett sådant obehörigt sätt har visserligen inte belagts i någon systematisk undersökning. Enligt kritikerna är det likafullt så. Inte minst förekommer det enligt dem att obehöriga krav och villkor framställs vid lokala förhandlingar enligt 38 § eller såsom förutsättning för ett lokalt fackligt godkännande av sådana listor över entreprenörer som med eller utan stöd i centrala avtal är i bruk på många håll. Ofta finner den arbetsgivare som ställs inför sådana krav eller villkor att det är enklast, och med tanke på förhållandet i övrigt till den fackliga motparten lämpligast, att inte driva saken till tvist.

Kritik av denna innebörd har utom i riksdagen framförts av organisationer på arbetsgivarsidan (t.ex. av fem av förbunden vid den senaste SAF-kongressen) och av branschorganisationer som företräder entreprenörer inom olika verksamhetsområden. Vi har bl.a. fått till oss överlämnade skrivelser till arbetsmarknadsministern från Sveriges Schaktentreprenörers Riksförbund (SER) och Åkeriföretagarnas Centralorganisation, i vilka klagomål har framförts över obehörigt utnyttjande inom vissa fackförbundsområden av 38–40 §§ MBL. Framställningar har vid skilda tillfällen också gjorts av bl.a. Sveriges Hantverks- och Industriorganisation (SHIO) – Familjeföretagen och Svenska Åkeriförbundet (SÅ).

Vid 1977 års avtalsuppgörelse förklarade LO och PTK att löntagarorganisationerna inte har för avsikt att utnyttja lagens möjlighet att inlägga veto mot anlitande av entreprenörer i syfte att förbehålla arbetstillfällen åt medlemmar i den egna organisationen eller som åtgärd i gränsdragningstvister mellan olika arbetstagarorganisationer. Vid detta tillfälle uttalade också de centrala parterna gemensamt att lagens regler inte får tillämpas så att hittillsvarande möjligheter att anlita entreprenörer eller uppdragstagare i olika typer av verksamhet generellt begränsas. Trots denna enighet mellan de centrala parterna och trots lagens klara innebörd är det arbetsgivar- och branschorganisationernas mening att lagens regler har kommit att utgöra *ett hot även mot de seriösa och samhällsekonomiskt önskvärda entreprenörföretagen* och risker för snedvridning av konkurrensen och för orationella och oekonomiska strukturförändringar inom samhällsservicen och andra verksamhetsområden.

SHIO-Familjeföretagen, SÅ och SER har särskilt riktat uppmärksamheten på utvecklingen inom kommunerna mot ökad verksamhet i egen regi i stället för genom entreprenörer. Organisationerna har hävdat bl.a. att blotta förekomsten av reglerna i 38–40 §§ MBL är ett slags spärr mot kommunal entreprenadupphandling. Bakgrunden är enligt organisationerna att det av arbetstagarparten vid lokala förhandlingar enligt 38 § MBL ofta begärs att

arbete skall utföras av kommunen i egen regi. Syftet är att *förbehålla arbetet åt de egna medlemmarna.* Kravet understryks genom hot om vetoförklaring mot tilltänkta entreprenörer och genom att arbetstagarparten i onödan drar ut på förhandlingarna till dess beslut måste fattas. Följden blir, har organisationerna hävdat, att kommunerna i många fall tenderar att helt enkelt falla undan genom att välja egenregiformen och avstå från en annars lönsam entreprenadupphandling. Detta går ut över landets entreprenörkår.

Till problemen hör enligt organisationerna även att 38–40 §§ MBL i praktiken utnyttjas i konkurrensen arbetstagarorganisationer emellan, t.ex. när *gränsdragningstvister mellan fackförbund* inte har kunnat lösas. Detta har enligt bl.a. SER:s skrivelser till arbetsmarknadsministern blivit ett stort och mycket besvärande problem inom byggnads- och anläggningsindustrin, där en mångårig tvist mellan i första hand Svenska Byggnadsarbetareförbundet och Svenska Transportarbetareförbundet om vilket av förbunden som skall ha den s.k. organisations- och avtalsbehörigheten har försatt ett stort antal schaktentreprenörer, grävmaskinsföretag m.fl. i en synnerligen svår situation. Gränsdragningsstriden förs med krav mot företagen på kollektivavtal, understrukna av hot om blockad och om vetoförklaring och uteslutning från de lokala entreprenörlistorna. Kraven på kollektivavtal skall ses mot bakgrunden av den rättspraxis som under 1970-talet har utvecklats av arbetsdomstolen rörande tillämpningen av konkurrerande kollektivavtal (se främst AD 1974 nr 14 och 50–53, 1975 nr 66, 1977 nr 14, 1978 nr 75) och giltigheten av s.k. granskningsförbudsklausuler i kollektivavtal (AD 1978 nr 111 och 112).

Även Transportarbetareförbundet har uppgett att 38–40 §§ MBL utnyttjas på ett oriktigt sätt i gränsdragningstvister. Byggnadsarbetareförbundet har å sin sida förnekat detta eller i varje fall förklarat att man på förbundsnivå motsätter sig en tillämpning på detta sätt av reglerna i lagen och i branschöverenskommelsen.

Framställningen från SER har utmynnat i en begäran om lagstiftning för att förhindra stridsåtgärder i syfte att framtvinga kollektivavtal på områden där sådana avtal redan gäller.

I övrigt har kritiken mot 38–40 §§ allmänt tagit fasta på den svaghet i reglerna som har ansetts ligga i att anmärkningar kan riktas mot tilltänkta entreprenörer vid förhandlingar enligt 38 §, vetoförklaringar göras och strykningar i de lokala entreprenörlistorna ske utan att vare sig entreprenören eller dennes anställda får tillfälle att vara med och framlägga sina synpunkter och lämna de upplysningar som kan behövas för en riktig bedömning av entreprenadfrågan. Ofta får enligt kritiken entreprenören inte ens veta att eller varför en facklig organisation har vägrat godkänna ett entreprenadavtal. Det har sagts att lagen borde av både principiella och praktiska skäl tillföras regler som ger en sådan rätt att delta i förfarandet åt entreprenören och dennes anställda. Vidare borde införas en rätt för en entreprenör mot vilken en vetoförklaring har gjorts att hos arbetsdomstolen få prövat om det finns fog för vetot. Principiella skäl och hänsyn till rättssäkerheten har sagts kräva att *den som anklagas för att åsidosätta lag eller kollektivavtal får tillfälle att försvara sig.* En medverkan av entreprenören och dennes anställda skulle enligt denna kritik även kunna tjäna saken genom att

besluten kan komma att bygga på ett bättre och säkrare underlag.

Vid sidan av den här återgivna kritiken mot 38–40 §§ bör nämnas att det från fackligt håll har riktats vissa anmärkningar mot reglerna från synpunkten att dessa borde genom vissa jämkningar kunna *göras effektivare och bättre ägnade att fylla sitt ändamål.*

Det har också från arbetsgivarhåll begärts förtydliganden på ett par punkter.

Till de förslag och synpunkter som har förts fram från arbetstagarsidan hör följande.

Som 38–40 §§ MBL nu är utformade är de fackliga organisationernas bevakning med stöd av vetorätten *inriktad på det egna kollektivavtalsområdet.* Denna utformning ter sig mot bakgrund av lagens syften och uppläggning i övrigt i och för sig naturlig. Genom den industriförbundsprincip som dominerar den svenska arbetsmarknaden kommer en kollektivavtalsbunden arbetsgivare i de allra flesta fall att få en naturlig facklig motpart i förhandlingar enligt 38 § och man når en i allmänhet lättillämpad gränsdragning organisationerna emellan. Lagens uppläggning på denna punkt är emellertid inte helt problemfri. Det har t.ex. påpekats av TCO att 38–40 §§ inte kan tillämpas i vissa fall när icke kollektivavtalsbundna konsultföretag anlitas. Inom LO-området har pekats på att vetorättsreglerna i huvudsak fungerar väl hos större företag inom t.ex. byggnads- och anläggningsindustrin men att man däremot inte har samma stöd av reglerna för den fackliga bevakningen inom den s.k. småarbetssektorn. Inom denna sektor saknas ofta tillräckliga fackliga resurser för att följa verksamheten på arbetsplatserna och för att tillse att kollektivavtal blir tecknade. Härtill kommer att många av entreprenadupphandlarna inom småarbetssektorn är endast tillfälligt verksamma på området. Personer som bygger ett småhus i egen regi är t.ex. sällan avtalsbundna innan medhjälpare anlitas och följden blir då att icke-seriösa byggföretag som är utestängda från större arbetsplatser har fritt spelrum inom småarbetssektorn (jfr mot. 1979/80:1000, AU 1980/81:6). Mot bl.a. denna bakgrund har satts i fråga om inte en jämkning av 38 § första stycket MBL borde övervägas i syfte att i vissa fall vidga de fackliga bevakningsmöjligheterna.

Det har också satts i fråga från fackligt håll om *38 § första stycket inte har fått en något snäv avgränsning* med sin inriktning på fall när arbetsgivaren vill "låta någon utföra visst arbete för hans räkning eller i hans verksamhet utan att denne därvid skall vara arbetstagare hos honom". Man har sagt sig att det i vissa fall av icke-seriöst företagande, t.ex. i restaurang- och frisörbranscherna, är tveksamt om en arbetsentreprenad skall betraktas som en entreprenad i strikt mening (mot. 1979/80:1000). Vidare har förts viss diskussion kring *undantagsreglerna i 38 § andra och tredje styckena.* En av TCO i det sammanhanget framförd synpunkt har nära beröring med diskussionen kring 11 och 12 §§ MBL, nämligen att den fackliga parten är i behov av information för att kunna från sin sida påkalla förhandling och att det därför kunde sättas i fråga om inte arbetsgivaren borde vara skyldig att lämna information rörande alla sådana fall som åsyftas i 38 § första stycket. En annan synpunkt som har förts fram i debatten tar sikte på undantaget i 38 § andra stycket för fall i vilka det krävs särskild sakkunskap för det ifrågavarande arbetet. Det har sagts att detta undantag inte vilar på samma grund som undantagen i övrigt och att

dess berättigande kan sättas i fråga.

Informationsfrågorna har också tagits upp mer allmänt och det har då getts till känna viss osäkerhet rörande innebörden av arbetsgivarens förhandlingsskyldighet enligt 38 § MBL. I några tvistefall har den fackliga parten hävdat att arbetsgivaren är eller i varje fall borde vara skyldig att visa att den tilltänkte entreprenören inte ger anledning till någon sådan anmärkning som kunde motivera ett veto. Men även mer allmänt har det från fackligt håll påpekats att en effektiv facklig bevakning blir möjlig enbart *om arbetstagarorganisationen får tillräcklig information om entreprenaden* och rätt till insyn i entreprenörens verksamhet och förhållanden. Som 39 § nu är utformad har den fackliga organisationen visserligen inte någon skyldighet att till fullo bevisa att en entreprenör åsidosätter lag eller kollektivavtal för att en vetoförklaring skall få giltig verkan. Likafullt krävs av arbetstagarorganisationen att vetoförklaringen grundas på ett objektivt underlag som ger skäl för uppfattningen att man riskerar ett sådant förfarande från entreprenörens sida. Arbetstagarorganisationerna är i behov av stöd för att kunna fullgöra denna uppgift på ett riktigt sätt. Det är för övrigt mot denna bakgrund man skall se den starka inriktningen i branschöverenskommelsen för byggnads- och anläggningsindustrin och i 1980 års gemensamma rekommendation av Sveriges Verkstadsförening och Svenska Metallindustriarbetareförbundet på arbetstagarpartens rätt till insyn i och information om entreprenören och om de förhållanden under vilka dennes anställda arbetar.

I debatten har förekommit ytterligare förslag och synpunkter kring olika enskildheter i 38–40 §§. Vissa av dessa har liksom de nyss nämnda tagit sikte på arbetstagarorganisationernas möjligheter till effektiv kontroll över entreprenadavtalen och entreprenörens verksamhet. Det har t.ex. satts i fråga om inte den rättsliga verkan av en vetoförklaring kunde i vissa fall redan enligt lagen bli en skyldighet för arbetsgivaren att häva entreprenadavtalet eller en direkt ogiltighet av detta. Man har vidare från fackligt håll mer allmänt satt i fråga om inte arbetsgivarens skadeståndsansvar vid åsidosättande av förhandlingsskyldigheten och kanske än mer vid åsidosättande av en vetoförklaring borde vara strängare (jfr avsnitt 5.7).

En fråga som har väckts även från arbetsgivarsidan är förhållandet mellan reglerna i 11 och 12 §§ MBL å ena sidan och de särskilda förhandlingsskyldighetsreglerna i 38 § å andra sidan. Det har påpekats att gränsen mellan dessa regler är otydlig och att detta kan medföra svårigheter i den praktiska tillämpningen.

Utgångspunkter för våra överväganden

Vi har i våra överläggningar om 38–40 §§ MBL som en allmän utgångspunkt stannat för att de där intagna reglerna om facklig vetorätt bör *behållas utan ändringar av betydelse för deras allmänna uppbyggnad och syften.* Det är en allmän erfarenhet hos de fackliga organisationerna, vars riktighet vi saknar anledning att sätta i fråga, att vetorättsreglerna har vidgat möjligheterna till insyn och bevakning på det område som de är avsedda för och att inte oväsentliga resultat har uppnåtts. Inte minst betydelsefulla har enligt iakttagelser på fackligt håll reglernas indirekta verkningar varit. Kontrollen även från arbetsgivarna/beställarnas sida över sådana entreprenörer och

andra uppdragstagare som lagen åsyftar har enligt facklig uppfattning på många håll blivit bättre. Vetorättsreglerna har avhållit från försök att kringgå lagar och kollektivavtal genom juridiska konstruktioner som syftar till att framställa anställningsförhållanden som något annat än vad de i verkligheten är. Systematisk kontroll förekommer i allt större utsträckning t.ex. i samband med offentlig upphandling. Även rutinerna för den fackliga bevakningen inom ramen för 38–40 §§ förbättras efterhand, delvis med stöd av berörda myndigheter.

Samtidigt är det som vi redan har framhållit en allmän mening att de problem som det här gäller finns kvar och att de också växer, åtminstone på vissa områden. Vi kan inte dela den uppfattning som har framförts från något håll att vetorättsreglerna skulle ha spelat ut sin roll och att det därför är tid att avskaffa dem. Inte heller ansluter vi oss till att det skulle ligga ett principiellt fel i den lagstiftning som det här rör sig om, nämligen på det sättet att man söker med arbetsrättsliga medel lösa problem som borde lösas inom ramen för taxerings- och uppbördslagstiftningen. Denna åsikt grundar sig på en missuppfattning av vetorättsreglernas innebörd och ändamål. Reglerna har visserligen en funktion att fylla även på det sättet att de är ett av medlen mot sådant oseriöst företagande som bygger på att skatter och avgifter inte betalas. Det är emellertid även från fackliga synpunkter ett viktigt intresse att motverka verksamhet av det slaget, med tanke inte minst på dess snedvridande och skadliga effekter, riskerna för arbetstillfällena hos de seriösa företagen och urholkningen av de rättigheter och den trygghet som genom fackliga insatser har tillvunnits arbetstagarna. Härtill kommer att vetorättsreglerna har viktiga uppgifter även på det rent arbetsrättsliga fältet och som ett led i arbetstagarorganisationernas bevakning av avtalsefterlevnaden. Inte minst på det sättet är vetorättsreglerna ett viktigt inslag i den rent fackliga verksamheten.

I vad mån vetorättsreglerna i den nuvarande formen småningom kan komma att bli obehövliga är det ännu för tidigt att försöka bedöma. Uppenbarligen kan förutsättningarna efterhand förändras, t.ex. genom tillkomsten av annan lagstiftning inom och utanför arbetsrättens område och genom förändringar av annat slag. Någon förändring som ger anledning att nu sätta i fråga ett avskaffande eller någon mer ingripande omkonstruktion av de hithörande reglerna har emellertid inte yppat sig. Samma bedömning har gjorts när frågan vid olika tillfällen under senare år har varit uppe i riksdagen (se t.ex. AU 1978/79:11, 1979/80:6, jfr 1981/82:4).

Vi vill tillägga följande. Som har framgått av vår redovisning i föregående avsnitt har det i debatten från flera håll riktats delvis ganska stark kritik mot den praktiska tillämpningen av vetorättsreglerna inom i varje fall vissa områden av arbetsmarknaden. Det har gjorts gällande att reglerna missbrukas på olika sätt och i syften som saknar stöd i lagen. Varken vi eller någon annan har gjort någon systematisk undersökning i syfte att klarlägga i vilken utsträckning det verkligen finns grund för kritik av denna innebörd. Vi vill dock anmärka att det hittills såvitt vi har oss bekant inte har förekommit att kritiken grundas på annat än ett större eller mindre antal enskilda exempel. Man kan naturligtvis inte utesluta att det i åtminstone en del av de fallen har förekommit övertramp av ett eller annat slag. Som har påpekats av bl.a. SER torde det dock vara vanligare att felaktigheter vid tillämpningen av reglerna

beror på bristfällig information, missförstånd o.dyl. Det är i många fall en tung och resurskrävande bevakningsuppgift som med vetorättsreglerna har lagts på de lokala arbetstagarorganisationerna. Att det då ibland kan ske misstag är inte något att förvåna sig över. Slutsatsen bör emellertid inte vara att vetorättsreglerna saknar berättigande utan snarare att de kan behöva förändras så att de ger bättre förutsättningar för ett riktigt och säkert utnyttjande.

Vi vill alltså konstatera att det saknas belägg för att vetorättsreglerna skulle i större omfattning eller på något sätt som gör saken till ett allmänt problem utnyttjas för andra syften än de avsedda. Det bör då anmärkas att vi i det följande återkommer till de problem som hänger samman med tvister kring gränsdragningen mellan vissa fackförbund.

Mot den här redovisade bakgrunden har vi inriktat våra överläggningar på vad vi urskiljer som två ganska nära sammanhörande huvudproblem. Det ena är frågan i vad mån det kan vara skäl att vidta åtgärder för att *förbättra förutsättningarna för en effektiv och lagenlig tillämpning av vetorättsreglerna.* Det andra är om och i så fall hur man bör ta fasta på den kritik som går ut på att *entreprenören och dennes anställda borde beredas möjligheter att bevaka sina intressen vid tillämpningen av 38–40 §§ MBL.* Innan vi går närmare in på dessa huvudfrågor vill vi emellertid uppehålla oss något vid vissa av de övriga synpunkter och förslag som har förts fram i debatten.

Arbetstagarorganisationens eget kollektivavtalsområde

Som vi nyss nämnde har i debatten ställts frågan om man bör liksom hittills konsekvent upprätthålla en inriktning av arbetstagarorganisationernas rätt till förhandlingar enligt 38 § MBL och vetorätt enligt 39 § på det egna kollektivavtalets giltighetsområde. Man har pekat på att det i vissa fall hade varit av värde med en motsvarande möjlighet till insyn och inflytande även utan denna anknytning.

Av förarbetena (prop. 1975/76:105 bil. 1 s. 311, 318) framgår att lagens utformning på denna punkt skall ses mot bakgrund av den allmänna anknytning till kollektivavtalsförhållanden som präglar reglerna i MBL om arbetstagarinflytande. Härtill kommer att det särskilda inflytande som arbetstagarorganisationerna bereds genom 38–40 §§ MBL har såsom en av sina mest väsentliga uppgifter att vara ett medel för bevakningen just av efterlevnaden av det egna kollektivavtalet och av att man iakttar vad som betraktas som allmänt godtagen sedvänja inom avtalsområdet. Mot bakgrund av de organisationsförhållanden som dominerar på arbetsmarknaden har lagstiftaren i anknytningen till det egna kollektivavtalet ansett sig finna en naturlig avgränsning organisationerna emellan även om, som det sägs i motivtexten, det oftast är ett gemensamt och av organisationsgränser obundet fackligt intresse att kunna motverka att kollektivavtal och lagstiftning kringgås till skada för bl.a. den fackliga verksamheten i stort. Att vetorätten inte skulle komma att kunna utövas mot arbetsgivare som inte är eller brukar vara bundna av kollektivavtal för arbetet i fråga kunde enligt föredragande departementschefens bedömande inte ses som någon betydande olägenhet. Vetorätten skulle likväl komma att gälla mot det stora flertalet arbetsgivare. Man kunde vänta sig en avsevärd indirekt saneringseffekt över

hela fältet, inte minst i förening med den skatterättsliga reform som var under förberedande vid tiden för MBL:s tillkomst.

Vid bedömningen av denna fråga bör man hålla isär de fall där det finns ett kollektivavtal mellan arbetsgivare och arbetstagarorganisation, som dock inte omfattar det ifrågavarande arbetet, och den situationen att det över huvud inte finns något kollektivavtal mellan parterna.

I de förra fallen har arbetstagarorganisationen rätt till inflytande enligt 38–40 §§ inom sitt eget kollektivavtalsområde. Finns hos samma arbetsgivare andra organisationer med kollektivavtal, vilket ju är fallet på flertalet större och medelstora arbetsplatser inom industrin och på många andra håll, behövs ett medel att dra en gräns mellan organisationerna. Det naturliga är som också sägs i förarbetena att låta den gränsen dras genom anknytning till kollektivavtalen. Är någon del av arbetsgivarens verksamhet omfattad av ett kollektivavtal och en annan inte, t.ex. om byggnadsavtalet men inte röravtalet gäller, skulle i och för sig kunna tänkas en vidgning av tillämpningsområdet till att omfatta även den kollektivavtalslösa delen. Något starkt uttalat behov därav finns emellertid knappast. Därtill kommer att man skulle försätta sig i ganska stora svårigheter om man försökte sig på en sådan utvidgning, eftersom det i alla händelser skulle bli nödvändigt att på ett sätt som hittills inte har prövats i MBL anknyta till vad som är en arbetstagarorganisations naturliga eller brukliga avtalsområde. Vidare bör beaktas att i den här angivna situationen arbetstagarorganisationens möjligheter till inflytande ändå är ganska väl underbyggda i lagen, bl.a. genom rätten till förhandlingar och inflytande med stöd av 10–22 §§.

Det är också med tanke på helt kollektivavtalslösa förhållanden som frågan om en ändring på denna punkt i 38 § första stycket MBL har väckts. Som tidigare nämndes har man från tjänstemannahåll påpekat att det på vissa områden förekommer att icke kollektivavtalsbundna konsultföretag anlitas på ett sådant sätt att 38-40 §§ saknar tillämplighet. Konsultföretaget intar en mellanställning mellan beställare och entreprenör och något anspråk på förhandlingar om entreprenaden eller någon möjlighet att inlägga veto finns inte. Det andra exemplet som vi nämnde var den s.k. småarbetssektorn på byggnadsområdet. Beställaren är där ofta avtalslös och de fackliga organisationerna saknar bevakningsresurser för att genomdriva att kollektivavtal tecknas. I många fall finns det inte heller några fackligt organiserade anställda hos beställaren.

Vi är medvetna om att det här föreligger beaktansvärda problem. Det vore självfallet av värde om den fackliga bevakningen med stöd av vetorätten kunde utsträckas till att omfatta även andra fall av oseriöst företagande än sådana som nu är åtkomliga på denna väg. Starka skäl talar emellertid också emot en sådan vidgning av reglernas tillämpningsområde. Ett av dem har vi redan varit inne på. Utan anknytningen till kollektivavtalsförhållanden och medlemskap i den fackliga organisationen skulle man bryta en huvudlinje i MBL:s nuvarande uppbyggnad och komma i svårigheter när det gäller att på annat sätt fastställa vilken eller vilka organisationer på arbetstagarsidan som rätten till inflytande skall tillkomma. Detta principproblem behandlades mycket ingående i förarbetena till MBL på tal om den allmänna förhandlingsrätten enligt 10 § i lagen (prop. 1975/76:105 bil. 1 s. 226 ff). Bakgrunden var att vissa arbetstagarorganisationer, delvis på områden av arbetsmarkna-

den som berörs även av den fråga som vi nu behandlar, hade begärt laglig förhandlingsrätt även gentemot arbetsgivare hos vilka de saknar medlemmar men vilkas verksamhet ligger inom organisationernas normala avtalsområde. En sådan vidgning av 10 § ansågs emellertid inte kunna komma i fråga. Den skulle nämligen innebära att man genom att efter något slags kriterium, osäkert vilket, utvälja vissa arbetstagarorganisationer framför andra avlägsnar sig från de grundsatser om fri förhandlings- och organisationsrätt som hela vårt arbetsrättsliga system vilar på. Enligt MBL bygger rätten till inflytande på det fackliga medlemskapet och kollektivavtalsanknytningen och något annat representativitetsbegrepp för arbetstagarorganisationerna förekommer inte. På den punkten är det svårt att tänka sig någon ändring.

Härtill kommer emellertid att de påtalade olägenheterna med lagens nuvarande utformning knappast är så stora som de vid första påseende synes vara. I vissa fall torde man ha rätt att vid tillämpningen av 38 § gå förbi mellanmansförhållanden av skilda slag och utan hinder därav utkräva förhandlingsskyldighet av den som är den verklige arbetsgivaren (ett sådant fall behandlas i AD 1979 nr 129). För detta torde det inte vara nödvändigt att det rättsliga arrangemanget på arbetsgivarsidan är något slags skenmanöver eller ett försök att kringgå 38–40 §§ MBL. Är detta å andra sidan fallet finns liksom annars möjlighet att i rättstillämpningen bortse från den enbart formella juridiska konstruktionen. Praktiskt viktigare är emellertid att det står arbetstagarparten fritt att vid förhandlingar enligt 38 § med beställarföretaget-arbetsgivaren ställa krav för sitt godkännande som omfattar hela entreprenaden, däri inbegripet underentreprenader och liknande. Därmed kompenseras i avsevärd mån att arbetstagarorganisationen inte har kollektivavtal med entreprenören eller med en mellanman av det ena eller andra slaget och därför inte kan åberopa vetorättsreglerna direkt gentemot denne. Att ett sådant helhetsgrepp vid förhandlingarna med beställarföretaget betraktas som en lämplig och effektiv ordning framgår inte minst av de centrala tillämpningsbestämmelser som vi har berört i det föregående.

Vi vill i anslutning till vad som har sagts i diskussionen på detta område (se mot. 1979/80:1000 s. 2 f) också påminna om att möjligheterna kvarstår att inför domstol göra gällande att vad som till det yttre framstår som något annat i realiteten är ett anställningsförhållande (jfr AD 1980 nr 24). Det är inte träffande att såsom en begränsning i 38 § MBL se att reglerna gäller enbart vid entreprenader men inte vid s.k. arbetsentreprenader. Sådant ickeseriöst företagande inom t.ex. restaurang- och frisörbranscherna som har nämnts i detta sammanhang är också åtkomligt på rättslig väg.

Mot den här redovisade bakgrunden har vi funnit att någon ändring på den här behandlade punkten i 38 § MBL inte bör föreslås.

Undantagen i 38 § andra stycket MBL

Undantagen i 38 § från den primära förhandlingsskyldigheten står enligt vår mening i huvudsak i god samklang med lagens uppbyggnad i övrigt och har goda skäl för sig. Undantaget för *kortvarigt och tillfälligt arbete* har en direkt motsvarighet i gränsdragningen mellan 11 och 12 §§. Bedömningen av undantaget och förslaget om en utsträckt informationsskyldighet för

arbetsgivaren i det fallet bör göras i belysning av detta samband. Som har framgått i avsnitt 5.3 har vi i det mer allmänna sammanhanget inte funnit skäl att föreslå några ändringar av lagens konstruktion på denna punkt. Vi har inte anledning att se saken annorlunda här. Rättspraxis i arbetsdomstolen kring detta undantag och undantaget för vad som *tidigare har godtagits av arbetstagarorganisationen* synes inte heller ge anledning till några ändringsförslag.

Däremot vill vi sätta i fråga, utan att ha funnit tillräckliga skäl att föra fram ett konkret förslag i saken, om undantaget för arbete som *kräver särskild sakkunskap* är tillräckligt väl underbyggt (jfr prop. 1975/76:105 bil. 1 s. 313, 396). Tanken är här inte att saken regelmässigt är av mindre betydelse och att det därför kan vara rimligt att befria arbetsgivaren från att ta initiativet till förhandling. Även viktiga arbetsuppgifter kan omfattas av undantaget. Skälet torde i stället vara att det i de åsyftade fallet typiskt sett inte kan komma i fråga annat än att arbetet anförtros en utomstående. I den frågan har emellertid med den uppbyggnad lagen i övrigt har fått arbetstagarorganisationen i viktigare fall ofta förhandlingsrätt enligt 11 §. Syftet med den särskilda förhandlingsrätten enligt 38 § är att skapa förutsättningar för en facklig bevakning av att arbetsgivarens åtgärd inte leder till sådana obehöriga förfaranden som avses med 39 §. Det bevakningsintresset har arbetstagarorganisationen även i specialistfallen, i den mån dessa till följd av avgränsningen till arbetstagarorganisationens eget kollektivavtalsområde över huvud skulle komma att omfattas av förhandlingsrätten. Mot denna bakgrund kan undantaget för arbete som kräver särskild sakkunskap framstå som mindre väl grundat än övriga undantag i 38 § andra stycket MBL (jfr AD 1978 nr 45 och 1980 nr 39).

Effektivitet och rättssäkerhet

Som vi tidigare nämnde ser vi två huvudproblem på det område som vi här behandlar. Det ena har direkt att göra med *effektiviteten* hos reglerna i 38–40 §§ MBL eller med andra ord huruvida dessa regler är till alla delar utformade så att de bäst tjänar sitt av lagstiftaren fastställda syfte. Det andra kan sägas gälla huruvida det av hänsyn till tredje man, dvs. entreprenören och dennes anställda, bör finnas regler om skydd mot ett obehörigt eller varje fall oriktigt utnyttjande av vetorättsreglerna. I debatten har man ofta sett på den frågan som en fråga om *rättssäkerheten* på det här ifrågavarande området. En något närmare analys visar emellertid att det finns ett samband mellan de båda frågeställningarna.

Från fackligt håll har anmärkts att reglerna i 38–40 §§ inte i sig själva ger de möjligheter till insyn i och kontroll över entreprenörens verksamhet som hade behövts. Det har någon gång föreslagits att arbetsgivarparten skulle ha en skyldighet att vid förhandlingarna enligt 38 § visa att anledning saknas till anmärkningar mot entreprenören eller i varje fall en mer vidsträckt skyldighet att lämna information än den som enligt gällande rätt följer av allmänna grundsatser om förhandlingsskyldighetens innebörd. En annan tanke har varit att det redan genom lagens egna regler skulle göras klart att arbetstagarparten har ett anspråk på insyn även i underentreprenader och liknande, kanske till och med genom en utsträckning av förhandlingsrätten

till att omfatta även entreprenören. I sammanhanget bör kanske också nämnas möjligheten att i det allmänna syftet att stärka det fackliga inflytandet ändra rättsverkningarna av en vetoförklaring från skadeståndsskyldighet för den arbetsgivare som åsidosätter ett veto till hävningsskyldighet eller omedelbar ogiltighet av ett träffat entreprenadkontrakt. Mönster till några av dessa förslag finns bl.a. i branschöverenskommelsen för byggnads- och anläggningsindustrin.

Vissa av dessa förslag har vi redan varit inne på. När vi här behandlar effektiviteten hos lagreglerna intresserar oss emellertid främst frågan hur man skall säkerställa att den förhandlande arbetstagarparten får tillräckligt bra information om förhandlingsfrågan när förhandlingar bedrivs enligt 38 § MBL.

Ser man till det andra huvudproblemet, dvs. i vad mån det behövs ett skydd mot oriktigt bruk av reglerna i 38–40 §§ MBL, förefaller det oss ändamålsenligt att för analysens skull skilja mellan fall i vilka arbetstagarparten motsätter sig en entreprenad på grund av otillräcklig eller oriktig information om den tilltänkte entreprenörens förhållanden *("misstagsfall")* och fall i vilka rätten till inflytande enligt 38-40 §§ medvetet utnyttjas i andra syften än de avsedda *("missbruksfall")*. Som vi nämnde tidigare måste vi utgå från att fall av båda slagen förekommer, även om det är antagligt att misstagsfallen är de vanligare och även om det saknas belägg för att vetorättsreglerna skulle annat än undantagsvis utnyttjas i andra syften än de avsedda.

För misstagsfallens del synes det vara ett gemensamt intresse för alla berörda att förfarandet enligt 38 § MBL läggs upp så att det i möjligaste mån tillgodoser säkerheten. Arbetstagarparten har som vi nyss nämnde ett intresse av bästa möjliga kunskap om entreprenören och om de förhållanden under vilka dennes verksamhet bedrivs. Arbetsgivaren, och kanske i synnerhet den entreprenör som i själva verket bedriver en invändningsfri verksamhet, har ett starkt intresse av att förhandlingarna och arbetstagarpartens ställningstagande bygger på ett tillräckligt och korrekt underlag. Ett sätt att åstadkomma detta borde vara att entreprenören, och i förekommande fall dennes anställdas organisation, får tillfälle att vara med vid 38 §-förhandlingen och där lämna de upplysningar och framföra de synpunkter som kan vara ägnade att belysa förhandlingsfrågan och medföra ett korrekt förhandlingsresultat. Effektivitetsintresset i den tidigare angivna meningen står här inte i motsättning till rättssäkerhetskravet.

Något starkt behov av en sådan egen rätt för entreprenören och dennes fackliga motpart att föra talan hos arbetsdomstolen om det befogade i en vetoförklaring, som också har föreslagits i debatten, synes däremot inte föreligga i dessa fall. Problemet är ju att förekomma misstag till följd av bristande information om entreprenören och dennes förhållanden. Löses det problemet torde man inte annat än undantagsvis behöva räkna med att saken drivs så långt som till en vetoförklaring. Härtill kommer att en möjlighet för entreprenören att självständigt föra talan inför domstol i alla händelser inte har något praktiskt värde i den meningen att entreprenören därigenom skulle kunna tillförsäkra sig entreprenaden, eftersom detta inte kan ske om inte arbetsgivaren – beställaren är beredd att medverka.

När vi härefter går över till vad vi har kallat missbruksfallen vill vi börja med att slå fast, att vad vi syftar på inte är fall när en arbetstagarorganisation i

förhandlingar med arbetsgivaren driver uppfattningen att ett visst arbete, eller arbete av ett visst slag, bör utföras inom ramen för arbetsgivarens egen verksamhet ("i egen regi") och inte lämnas ut till någon annan. Valet mellan dessa alternativ kan vara ett förhandlingsämne vid förhandlingar enligt 10, 11 eller 12 § i lagen och de synpunkter som bör bli avgörande är i princip inte något som kommer en entreprenör eller dennes anställda vid. Från lagens allmänna utgångspunkter ligger det inte något oriktigt i att t.ex. en lokal arbetstagarorganisation i syfte att trygga sysselsättningen för medlemmarna hävdar att ett arbete bör behållas inom arbetsgivarens egen verksamhet eller föras över dit.

Ett missbruk av 38–40 §§ MBL är det däremot om en arbetstagarorganisation gör en vetoförklaring eller hotar med veto i ett syfte av det här senast beskrivna slaget. Även om man väl i praktiken ofta inte gör någon särskilt noggrann gränsdragning mellan 11 och 38 §§ i lagen (jfr AD 1981 nr 121) eller strikt begränsar förhandlingsämnet i förhandlingar enligt 38 §, är det åtminstone principiellt klart att förhandlingar enligt 38 § skall vara inriktade på att reda ut om en entreprenad kan godtas från de synpunkter som åsyftas i 39 § eller med andra ord huruvida det finns grund för en vetoförklaring enligt den paragrafen. Att ett veto inte får ha till syfte att förbehålla egna medlemmar arbete är oomtvistligt.

Inte heller får vetorätten användas som ett vapen arbetstagarorganisationer emellan eller som ett påtryckningsmedel för att framtvinga att en tilltänkt entreprenör träffar kollektivavtal med den arbetstagarorganisation som har förhandlings- och vetorätt enligt 38–40 §§ MBL i förhållande till beställaren. Här bör emellertid göras ytterligare en precisering. Som framgår av vad vi tidigare har återgett ur lagens förarbeten (prop. 1975/76:105 bil. 1 s. 315, 497) har lagstiftaren förutsatt att arbetstagarorganisationen vid förhandlingar enligt 38 § skall kunna framställa villkor för sitt uttryckliga godkännande av en ifrågasatt entreprenad. Till villkoren kan höra att entreprenören betalar kollektivavtalsenliga löner. Det kan enligt vår mening i och för sig inte heller anses ligga något obehörigt i att arbetstagarorganisationen begär att entreprenören skall ha tecknat kollektivavtal med organisationen och därigenom ha tillförsäkrat sina anställda de anställningsvillkor och den trygghet som följer därav. Man kan här jämföra med den roll detta krav spelar i branschöverenskommelsen för byggnads- och anläggningsindustrin. Gränsen överskrids däremot när ett sådant krav ställs under hot om vetoförklaring.

Frågan är nu om det finns skäl att överväga skyddsregler i 38–40 §§ MBL med tanke på fall av missbruk i den mening som vi här talar om. Till de förslag som har förts fram i debatten hör även här att det skulle införas regler om rätt för entreprenören och dennes fackliga motpart att närvara vid förhandlingarna enligt 38 § och att föra talan hos arbetsdomstolen mot ett veto enligt 39 §. Problemet ligger nämligen enligt kritikerna till avsevärd del i att arbetsgivaren-beställaren av olika skäl ofta är för egen del obenägen att gendriva arbetstagarpartens anspråk i förhandlingarna och att föra saken till rättegång sedan en vetoförklaring har gjorts. Ett annat förslag har varit att det skulle göras till en förutsättning för ett veto att även entreprenörens fackliga motpart stöder vetot, i varje fall när det finns en sådan motpart som har kollektivavtal med entreprenören. Därigenom skulle man kunna komma

till rätta med ett oriktigt utnyttjande av vetorätten vid gränsdragningstvister fackförbund emellan och i andra fall av konkurrens mellan flera arbetstagarorganisationer.

Vi ställer oss självfallet avvisande till varje obehörigt utnyttjande av 38–40 §§ MBL. Men vi tror inte att det är så mycket vunnet med sådana regler om en självständig rätt att föra talan hos arbetsdomstolen eller om ett slags "dubbelkontroll" över vetot som har föreslagits. Därtill kommer att det finns skäl som direkt talar emot sådana regler.

Det kan visserligen sägas att en självständig rätt för entreprenören att föra talan mot en obefogad vetoförklaring har principiella skäl för sig och att blotta existensen av en sådan möjlighet skulle ha en värdefull effekt, oavsett problemets praktiska betydelse. Men starka skäl talar också i motsatt riktning. Man får inte glömma den utgångspunkt som vi nyss var inne på och som ligger i att lagen inte hindrar att en arbetstagarorganisation i förhandlingar med en arbetsgivare begär att anlitade entreprenörer skall ha kollektivavtal med arbetstagarorganisationen. Ett sådant krav kan från allmänna fackliga synpunkter i åtskilliga sammanhang framstå som fullt berättigat. Det förekommer som har framgått också att kravet får stöd i kollektivavtal, åtminstone på det sättet att det görs till ett villkor för den förenklade handläggningen med lokala listor över entreprenörer. Vill en arbetsgivare respektera ett sådant önskemål torde det inte vara möjligt eller ens berättigat att s.a.s. utifrån söka påverka detta på rättslig väg. Vill arbetsgivaren å andra sidan inte respektera önskemålet, bör det ankomma på arbetsgivaren själv att klargöra detta vid förhandlingarna och att, för den händelse en vetoförklaring skulle bli följden, inskrida mot denna på något av de sätt som anvisas i lagen. Det fyller knappast någon uppgift att i dessa fall ge entreprenören en självständig talerätt. Inte heller ter det sig riktigt att med tanke på fall av denna art göra det till en förutsättning för vetot att även entreprenörens fackliga motpart stöder detta.

Fackliga motsättningar av det slag som det här kan röra sig om bör man i det längsta söka lösa på andra vägar än genom lagstiftning om ogiltighet av avtal eller om rätt att föra talan hos domstol. Vi vill här anmärka att en del av de problem som ligger bakom kritiken mot vetorättsreglerna, nämligen problemen kring gränsdragningen mellan Svenska Byggnadsarbetareförbundet, Statsanställdas Förbund och Svenska Transportarbetareförbundet, har behandlats och fått en lösning i anslutning till 1981 års LO-kongress genom en överenskommelse mellan förbunden och genom att 1966 års organisationsplan inom LO tillämpas enligt riktlinjer som följer av överenskommelsen. I den mån liknande problem föreligger på andra håll inom de fackliga huvudorganisationerna är enligt vår mening det naturliga att man söker sig fram till en lösning på ett motsvarande sätt. Kan man inte komma fram genom överenskommelser fyller en rätt för tredje man att föra talan mot ett veto, eller en sådan annan ändring av vetorättsreglerna som här har nämnts, knappast någon meningsfull uppgift som medel att uppnå en lösning. Mot sådana förändringar i 38–40 §§ MBL talar också att de nödvändiggör en omfattande apparat av nya rättegångsregler, eftersom man skulle gå utanför det partsförhållande arbetsgivare- arbetstagare på vilket de nu gällande reglerna om tvisteförfarandet och rättegången bygger.

Som framgår av vad vi tidigare har sagt är det enligt vår mening inte heller

berättigat med en självständig talerätt för entreprenören när ett veto har sin grund i att arbetstagarorganisationen vill förbehålla arbete åt de egna medlemmarna.

Återstår då de fall som vi började detta avsnitt med, dvs. när ett veto t.ex. på grund av att det inte har gått att få fram tillräcklig information grundas på oriktiga uppgifter om entreprenören och dennes verksamhet. I och för sig skulle naturligtvis en självständig rätt för entreprenören att föra talan mot vetot kunna ha ett värde åtminstone i vissa sådana fall. Som vi redan har nämnt menar vi dock att det är viktigare i dessa fall att gå den andra vägen och tillse att misstag inte görs. Den naturliga lösningen är med andra ord att informationen förbättras t.ex. genom att entreprenören och dennes fackliga motpart får möjlighet att vara med vid 38 §-förhandlingarna och svara på de anmärkningar som riktas mot den tilltänkta entreprenaden. Självfallet kan en sådan närvaro ha sin betydelse också när andra skäl än sådana som har att göra med det rätta utövandet av vetorätten åberopas i förhandlingarna.

Vi menar alltså att kritiken mot 38–40 §§ MBL såväl från effektivitets-som från rättssäkerhetssynpunkter bäst möts genom att man förbättrar informationsunderlaget för förhandlingar enligt 38 § MBL. Ett sätt att göra detta skulle kunna vara att låta entreprenören och i förekommande fall arbetstagarorganisationen hos entreprenören närvara vid 38 §-förhandlingarna.

Frågan är då om lagen bör tillföras regler om detta eller om man bör gå någon annan väg. Det bör nämnas att man inför 1981 års LO-kongress har inom en särskild kommitté utarbetat riktlinjer för ett särskilt samrådsförfarande mellan den arbetstagarorganisation som förhandlar med arbetsgivaren enligt 38–40 §§ MBL och den fackliga organisation som enligt LO:s organisationsplan har avtals- och/eller organisationsbehörigheten hos entreprenören. Samrådsförfarandet skall syfta till att i möjligaste mån klargöra huruvida en tilltänkt underentreprenör, eller en underentreprenör som redan har anlitats för ett visst arbete, uppfyller vad som enligt MBL eller i övrigt krävs för att anses som ett seriöst företag.

Till förmån för en lagregel i frågan skulle kunna tala att man därigenom uttryckligen anvisar en praktiskt enkel lösning på de här behandlade problemen och tydligt markerar vad som ter sig som en naturlig princip, nämligen att två parter inte bör i lag anvisas att förhandla om en tredje mans förhållanden utan att denne får tillfälle att närvara och säga sitt. Att en lagregel inte ens med långtgående ingrepp i lagen skulle kunna göras fullt effektiv, i meningen att den skulle bli ett fullgott skydd för tredje man som inte skulle kunna kringgås, är inte något starkt argument i detta sammanhang. Detta följer redan av att det enligt vad vi har kommit fram till i det föregående i första hand är vad vi har kallat misstagsfallen som man bör försöka komma åt. Inte heller är det något egentligt argument mot en uttrycklig anvisning i lagen att det redan enligt gällande rätt torde stå arbetsgivaren fritt att ta med sig entreprenören till förhandlingarna eller att man på arbetstagarsidan kan anordna ett sådant samrådsförfarande som har utarbetats inom LO. En uttrycklig lagregel skulle kunna vara ägnad att påverka den praktiska tillämpningen i önskad riktning. Den skulle vidare behövas i sådana fall där man inte kan genom en överenskommelse anordna ett samrådsförfarande på den fackliga sidan eller någon annan likvärdig lösning.

Ville man överväga att komplettera lagen med regler i ämnet skulle det dock vara nödvändigt att tillse att dessa görs enkla. Syftet skulle vara att markera vad som enligt lagstiftarens mening är en riktig tillämpning av vetorättsreglerna, inte att göra en utbyggnad av förfarandet som syftar till att täppa till varje möjlighet till kringgående. Ett syfte av den senare innebörden skulle rimma illa med den bakgrund som ligger i att det trots allt råder avtalsfrihet på området och att entreprenören inte i någon rättslig mening kan göra anspråk på entreprenadkontraktet. En självständig rätt att få närvara vid förhandlingar, sanktionerad med skadestånd efter arbetsrättsligt mönster och med möjlighet för entreprenören att gå till domstol, skulle vara mer än vad saken kräver. Vi vill också påminna om att det inte gärna kan komma i fråga att gripa in i bruket med lokala entreprenörlistor, vare sig dessa listor grundar sig på överenskommelser med karaktär av kollektivavtal eller de har en annan bakgrund. En annan sak är att regler i lagen om hörande av entreprenören och den arbetstagarorganisation som är verksam hos honom kan vara ägnade att påverka utformningen och tillämpningen av bruket med listor.

En lagregel skulle enligt vår mening mot den här beskivna bakgrunden i varje fall inte böra ges innebörden av en självständig rätt till närvaro som skulle kunna utkrävas på rättslig väg. En sådan självständig rätt skulle skapa åtskilliga svårigheter utan att ha ett motsvarande värde för den berättigade. Vill i förhandlingar mellan två parter inte åtminstone den ena medverka till att ta tillvara en utomståendes rätt, blir i praktiken den utomståendes möjligheter att självständigt hävda denna rätt små eller obefintliga. Det skulle därför i princip få ankomma på parterna i 38 §-förhandlingarna att bedöma om närvaron av entreprenören och dennes anställdas fackliga organisation kan undvaras. En regel som ter sig naturlig både från parternas och från den utomståendes synpunkt skulle emellertid kunna vara att ett giltigt veto inte skall kunna inläggas utan att entreprenören och dennes fackliga motpart har fått tillfälle att vid en förhandling mellan arbetsgivare och arbetstagarorganisation lägga fram sin syn på förhandlingsfrågorna.

Vid vårt slutliga övervägande av frågan har vi emellertid stannat för att inte föreslå någon förändring av MBL:s regler på denna punkt, lika litet som på de andra områden inom ramen för lagens medbestämmanderegler som vi har behandlat. Till detta ställningstagande har bidragit de allmänna övervägandena om lämpligheten av att nu ändra i MBL som vi ingående har redovisat i det föregående, på tal om problem som är besläktade med de här aktuella bl.a. på det sättet att de gäller betydelsen av att medbestämmandet utövas på grundval av god information till de fackliga organisationerna om det faktiska underlaget för arbetsgivarnas beslut och i övrigt på ett sakligt riktigt sätt (jfr avsnitten 3.3.3 och 5.3.4). Men vi har vid våra diskussioner om just den här behandlade frågan också funnit att de övervägande skälen talar emot ett ingrepp i 38–40 §§ MBL. Det finns inte något säkert belägg för att det faktiska problemet är av någon större betydelse och man har enligt vår bedömning framförallt goda skäl att räkna med att det i den fortsatta tillämpningen skall kunna lösas på andra vägar än genom en ny lagregel. Det torde räcka med att uppmärksamheten har fästs vid de här beskrivna aspekterna på den fackliga vetorätten och att man, som utvecklingen visar, är beredd att på huvudorganisations- och förbundsnivåerna verka för att de

problem och svårigheter som kan uppkomma får en riktig lösning. Det förtjänar i detta sammanhang nämnas att utvecklingen på entreprenadområdet enligt en anteckning i förhandlingsprotokollet (§ 3) till utvecklingsavtalet mellan SAF och LO/PTK hör till de frågor som parterna aktivt skall följa i det i samband med utvecklingsavtalets tillkomst nyinrättade Rådet för utvecklingsfrågor.

Förhållandet mellan 11 och 38 §§ MBL

Som har framgått av vår tidigare framställning har det från några håll också påpekats att gränsdragningen mellan 11 och 38 §§ MBL inte ter sig alldeles klar och att oklarheten föranleder vissa svårigheter i den praktiska tillämpningen.

Rent principiellt har som vi har redovisat förhandlingarna enligt 38 § tänkts utgöra ett led i utövandet av vetorätten. De har därvid till syfte att klargöra om det finns anledning att göra en vetoförklaring inför en entreprenad eller en annan sådan åtgärd av arbetsgivaren som anges i 38 § första stycket. Förhandlingarna behöver emellertid inte begränsas till att gälla enbart förutsättningarna för en vetoförklaring. De har till uppgift att ge den fackliga förhandlingsparten insyn i den tilltänkta åtgärden och i de förhållanden under vilka arbetet skall komma att utföras. Arbetstagarparten får också ställa villkor för sitt godkännande och dessa villkor blir ett av förhandlingsämnena. Den mer allmänna frågan huruvida ett arbete över huvud skall lämnas ut på entreprenad eller utföras i arbetsgivarens egen regi tänkes däremot åtminstone i vissa fall, nämligen när det rör sig om en viktigare förändring, kunna bli föremål för förhandling enligt 11 §. Här kommer för övrigt även förhandlingsmöjligheterna enligt 12 § MBL in i bilden. I praktiken låter det sig ofta inte göra att dra en skarp gränslinje mellan förhandlingar enligt 11 § resp. 38 §, såvitt gäller förhandlingsfrågorna och förhandlingens genomförande.

Mot denna bakgrund finner vi det knappast ändamålsenligt att försöka oss på en precisering av gränsen mellan de båda paragraferna. Det bör även i fortsättningen vara parternas egen sak att inrätta förhandlingsförfarandet på det sätt som för deras förhållanden ter sig mest ändamålsenligt. Några rättsliga olägenheter av att gränsen mellan förhandlingar av de olika slagen inte är alldeles klar kan knappast föreligga.

5.6 Fackliga stridsåtgärder

5.6.1 Översikt av gällande rätt

I 41–45 §§ MBL finns regler om fredsplikt i kollektivavtalsförhållanden. Flertalet har utan ändringar överförts till MBL från den äldre lagstiftningen.

Grundregeln i 41 § MBL är att fackliga stridsåtgärder inte får vidtas i syfte att tvinga fram en ändring i ett gällande kollektivavtal eller att genomdriva en ståndpunkt i en rättslig tvist om ett kollektivavtal. Den som är bunden av kollektivavtal får inte heller tillgripa stridsåtgärder i en rättstvist om

tillämpningen av MBL. Vidare föreskriver 41 § MBL förbud mot att under ett kollektivavtals giltighetsperiod vidta stridsåtgärder i syfte att genomföra en bestämmelse som är avsedd att tillämpas när kollektivavtalet har upphört att gälla. Den som är bunden av kollektivavtal får slutligen inte tillgripa stridsåtgärder till stöd för någon annan part på arbetsmarknaden (s.k. fackliga sympatiåtgärder), om det inte sker till stöd för en part som är inbegripen i en tillåten arbetskonflikt.

Lagreglerna innehåller också vissa föreskrifter om organisationernas ansvar för att medlemmarna inte vidtar olovliga stridsåtgärder (42 § MBL). Även de föreskrifterna är i det väsentliga desamma som enligt äldre rätt.

Lagen anger inte vad som skall förstås med begreppet stridsåtgärd på annat sätt än att det i 41 § talas om "arbetsinställelse (lockout eller strejk), blockad, bojkott eller annan därmed jämförlig stridsåtgärd". Begreppet har enligt förarbetena samma innebörd som enligt den äldre lagstiftningen, dvs. 4 § kollektivavtalslagen (prop. 1975/76:105 bil. 1 s. 403 ff). I den förra arbetsrättskommitténs betänkande finns en utförlig analys av begreppet (SOU 1975:1 s. 351 ff). Den utmynnar i huvudsak i att en stridsåtgärd kan vara varje åtgärd som är av sådan beskaffenhet att den faktiskt kan inverka på motparten i ett sådant syfte som är olovligt enligt lagen. Frågor kring syftet med skilda åtgärder och vissa andra frågor kring begreppet stridsåtgärd har varit uppe i ett antal domstolsavgöranden efter tillkomsten av MBL (se t.ex. AD 1975 nr 16 och 85, 1976 nr 130, 1977 nr 54, 1978 nr 93, 1979 nr 99 och 1982 nr 31 och 91; jfr vidare domen AD 1981 nr 26).

Det sades nyss att de grundläggande reglerna om fredsplikt i kollektivavtalsförhållanden i sak oförändrade har förts över från den äldre lagstiftningen. Några viktiga nyheter finns emellertid i 41–45 §§ MBL.

Enligt 41 § MBL får under ett kollektivavtals giltighetsperiod stridsåtgärder inte vidtas, oavsett syftet, om beslut därom inte i behörig ordning har fattats av den organisation som har träffat kollektivavtalet. Enligt en uttrycklig regel i 41 § andra stycket tillåts s.k. indrivningsblockader. På den punkten uttrycker lagen dock bara vad som tidigare gällde enligt förarbeten och praxis. I 42 § andra stycket MBL förbjuds deltagande i stridsåtgärder som är olovliga enligt 41 §, även om deltagarna inte själva är bundna av kollektivavtalet. Även här finns en bakgrund i tidigare rättspraxis, närmare bestämt i några avgöranden från åren närmast före MBL.

En nyhet är vidare reglerna i 43 § MBL om överläggningar mellan arbetsgivaren och den berörda arbetstagarorganisationen när en olovlig konflikt har brutit ut på en arbetsplats. En ytterligare nyhet som har ett nära samband med lagens regler om arbetstagarinflytande är reglerna om den s.k. kvarlevande stridsrätten i 44 §. Slutligen har det i 45 § MBL gjorts vissa jämkningar i den tidigare lagstiftningens regler om varsel före vidtagande av stridsåtgärder. Om varselreglerna är att märka att de till skillnad från övriga regler i 41–45 §§ tar sikte även, och egentligen främst, på förhållandena när kollektivavtal inte gäller.

Fredspliktsreglerna är liksom motsvarande regler i den äldre lagen tvingande på det sättet att fredsplikten inte kan upphävas eller inskränkas genom avtal. Däremot kan avtal träffas om längre gående fredsplikt än den som föreskrivs i lagen (4 § tredje stycket och 41 § MBL). Reglerna i 43 och 45 § är i princip tvingande rätt. Man kan dock träffa avtal t.ex. om längre

varseltid än den i 45 § föreskrivna.

Lagen innehåller i det följande avsnittet under rubriken Medling (46–52 §§) regler om förlikningsmannaväsendet och om medlingsförfarandet vid arbetskonflikt. Dessa regler är också i det väsentliga hämtade från äldre lag (1920 års lag om medling i arbetstvister). Till ämnesområdet fackliga stridsåtgärder hör vidare lagens påföljdsregler, av vilka vissa tar direkt sikte på fredspliktsbrott (se främst 59 och 60 §§ MBL), och de avslutande reglerna om tvisteförhandling och rättegång (64–69 §§ MBL).

Vid sidan av reglerna i MBL finns i princip inte några regler i lag om tillåtligheten av fackliga stridsåtgärder. Ett undantag är dock 3 kap. lagen (1976:600) om offentlig anställning (LOA). Där finns det vissa regler om stridsåtgärder på den lagens område, främst regler om vissa begränsningar i fråga om arbete som består i myndighetsutövning. Det anses också följa vissa allmänna begränsningar av straffrättsliga regler, t.ex. av reglerna i brottsbalken om egenmäktigt förfarande och olaga intrång. På vår arbetsmarknad spelar dock den aspekten en underordnad roll.

En principiell rättslig utgångspunkt på denna del av det arbetsrättsliga området är skyddet för rätten att vidta fackliga stridsåtgärder i 2 kap. 17 § regeringsformen. Enligt det stadgandet har arbetstagarorganisationer och arbetsgivare och arbetsgivarorganisationer rätt att vidta fackliga stridsåtgärder, om inte annat följer av lag eller avtal.

I vad mån det finns ytterligare begränsningar än de nyss beskrivna i rätten att inom eller utom kollektivavtalsförhållanden vidta fackliga stridsåtgärder är ett omdebatterat och ännu ganska outrett frågekomplex (se bl.a. översikterna i SOU 1975:1 s. 347 ff, 442 ff, prop. 1975/76:105 bil. 1 s. 270 ff, 402 ff, 498 ff, 533 ff och i AD 1981 nr 26). Det kan finnas sådana begränsningar av större eller mindre betydelse och med mer eller mindre säker grund i rättskällorna. Allmänt sett kan man dock säga att dessa begränsningar, i den utsträckning de finns, inte rubbar vad som brukar uppfattas som huvudregeln, nämligen att rätten att vidta fackliga stridsåtgärder är fri när fredsplikt på grund av kollektivavtal inte råder.

Några exempel från den debatt som har förts på området kan emellertid vara ägnade att ge en uppfattning om vilka begränsningar som har satts i fråga.

Vi nämnde nyss den regel i 41 § MBL som föreskriver att stridsåtgärder inte får vidtas under ett kollektivavtals giltighetsperiod, oavsett syftet, om beslut därom inte i behörig ordning har fattats av den organisation som har träffat kollektivavtalet. I den äldre lagen fanns i varje fall inte någon uttrycklig motsvarighet till denna regel. I förarbetena till MBL (prop. 1975/76:105 bil. 1 s. 273) finns ett uttalande till förmån för att samma grundsats bör gälla även utanför kollektivavtalsförhållanden. Uttalandet skall ses mot bakgrund av rättsutvecklingen åren före MBL:s tillkomst (bl.a. rättsfallet NJA 1974 s. 36). Denna gick i riktning mot att i fackliga stridsåtgärder som rättsligt begrepp lägga in att de är organiserade och har ett syfte som är anknutet till det fackliga organisations- och förhandlingsväsendet.

Tanken att det krävs ett "fackligt syfte" för att man skall kunna tala om en tillåten facklig stridsåtgärd har återkommit i flera andra sammanhang. Ett exempel är diskussionen i förarbetena till 2 § MBL om tillåtligheten av en

strejk i syfte att tvinga fram avtal om sådana frågor som är undantagna från MBL:s tillämpningsområde (prop. 1975/76:105 bil. 1 s. 472, 526 f). Lagrådet företrädde där uppfattningen att en sådan strejk inte kunde anses förenlig med arbetstagarnas åtaganden enligt sina enskilda anställningsavtal, eftersom den inte hade något fackligt syfte. Föredragande departementschefen lämnade frågan öppen. Delvis samma diskussion har förts i frågan om den s.k. politiska strejkens tillåtlighet, ett mycket omdebatterat ämne redan vid tiden för förberedandet av MBL (jfr numera AD 1980 nr 15).

Över huvud har det i debatten på senare år varit en huvudfråga vilken betydelse arbetstagarnas skyldigheter enligt de enskilda anställningsavtalen har för rätten att lägga ned arbetet. En åsiktsriktning förespråkar att det ligger vissa hinder i de enskilda anställningsavtalen, närmast så att arbetsnedläggelser som inte har stöd i lag eller hittills utvecklad rättspraxis får antas strida mot den enskilde arbetstagarens arbetsskyldighet enligt det enskilda avtalet. En annan åsiktsriktning har en annan utgångspunkt, nämligen att det är den kollektiva arbetsrättens principer som är avgörande för rättsfrågorna på området (jfr AD 1980 nr 94 och 166, 1981 nr 26; jfr numera också 1982 nr 91).

Ett ytterligare exempel på den diskussion som har förts utgör arbetsdomstolens dom AD 1977 nr 38. Där väcktes frågan, utan att domstolen behövde ta ställning, huruvida det föreligger hinder mot fackliga stridsåtgärder i vissa rättsstridiga syften. Det har t.ex. hävdats i den juridiska litteraturen att stridsåtgärder skulle vara otillåtna även utanför kollektivavtalsförhållanden om de syftar till att beröva någon rättigheter som tillkommer den angripne enligt regler i tvingande lag (jfr på den punkten AD 1981 nr 26). Man har också satt i fråga att det skulle vara otillåtet med stridsåtgärder t.ex. på grund av en persons religiösa eller politiska uppfattning. I vilken utsträckning det finns allmänna rättsgrundsatser på detta område, ev. med en av sina rötter i bestämmelser i huvudavtalen på arbetsmarknaden, är dock osäkert.

Hur det än må förhålla sig i fråga om den närmare innebörden i dessa och andra hänseenden av den principiellt fria rätten att vidta fackliga stridsåtgärder, är det viktigt att konstatera att det i vårt land inte finns någon permanent lagstiftning som syftar till att ta till vara samhällets och enskilda medborgares (tredje mans) intressen vid konflikter på arbetsmarknaden. Sådan lagstiftning har satts i fråga vid skilda tillfällen (se översikten SOU 1975:1 s. 442 ff, 460 ff; jfr prop. 1975/76:105 bil. 1 s. 270 f) men övervägandena har utmynnat i att man inte bör överge den ordning enligt vilken det i första hand åvilar parterna på arbetsmarknaden att i sitt handlande respektera samhällets och tredje mans intressen. Regler i detta ämne finns i de s.k. huvudavtalen på arbetsmarknaden. Samhället har härutöver ansett sig böra lita till den möjlighet som ytterst alltid tillkommer lagstiftningsmakten att ingripa om det i ett enskilt fall av konflikt på arbetsmarknaden bedöms oundgängligt.

5.6.2 Kommitténs uppdrag. Avgränsning av problemområdet

Våra direktiv tar inte upp någon särskild fråga som rör rättsreglerna om fackliga stridsåtgärder, om man bortser från problemen kring den s.k. negativa regleringen genom kollektivavtal. Vi har därför att behandla detta

ämnesområde inom ramen för det allmänna uppdraget att följa introduktionen och tillämpningen av MBL under lagens första tid.

I det följande lämnas till en början som en bakgrund en översikt över de frågor som främst har varit föremål för debatt på senare år.

Flera frågor har kommit upp med anledning av erfarenheter som har gjorts under konflikterna på arbetsmarknaden 1980 och 1981. En diskussion som har föranletts både av vad som förekom under den stora konflikten våren 1980 och av senare konfliktåtgärder har gällt hur rättsreglerna om arbetsstriden förhåller sig till vissa grundlagsskyddade fri- och rättigheter, främst informationsfriheten och yttrandefriheten. Det har hävdats bl.a. att statsmakternas skyldighet att skapa skydd för dessa grundläggande friheter inte kan förenas med en helt fri konflikträtt och det har satts i fråga om inte i själva verket grundlagen får antas medföra vissa begränsningar av möjligheterna att vidta konfliktåtgärder, om informations- och yttrandefriheten kommer i fara. Krav på utredning av detta problemområde har framställts. I sammanhanget kan nämnas att yttrandefrihetsutredningen (Ju 1977:10) har i uppdrag att undersöka bl.a. vilken betydelse rättsregler rörande enskildas rättsförhållanden har för de grundlagsskyddade fri- och rättigheterna.

Mot bakgrund av 1980 års konflikt har också förts en debatt kring skyddet för samhället och tredje man vid konflikter på arbetsmarknaden. Det har från åtskilliga håll hävdats att nuvarande regler inte är tillfredsställande och att de mekanismer som finns i huvudavtalen inte fungerar tillräckligt väl. Man har pekat på svårigheten att överblicka de sammantagna verkningarna när konflikt samtidigt pågår inom flera områden, vilka vart och ett har sina regler om hur hänsyn skall tas till samhällets och utomståendes intressen. Man har också framhållit den ökade sårbarhet för konflikter som är en följd av att samhällets olika verksamheter genom den tekniska utvecklingen, t.ex. inom dataområdet, har blivit alltmer inflätade i varandra. I debatten har man från några håll gått så långt som till att sätta i fråga även grunderna för de offentligt anställdas rätt att gå till öppen facklig strid eller åtminstone för den rätt på detta område som tillkommer de anställda inom vissa särskilt känsliga samhällssektorer. På det kommunala området aktualiserade 1980 års storkonflikt på nytt, fast denna gång i mindre grad, den tidigare omdiskuterade frågan om de förtroendevaldas ställning vid strejk och lockout.

Eljest har debatten mest avsett förslag till vissa justeringar i nu tillämpade rutiner och regler. Förslagen tar delvis sikte på sådana regler som åtminstone i sina grunder finns i lag, t.ex. reglerna i 45 § MBL om varsel före stridsåtgärder. Vidare har förlikningsverksamheten debatterats från skilda utgångspunkter. Förslag har förts fram bl.a. om en utbyggnad av förlikningsverksamheten, något slags permanentning av förlikningskommissionerna m.m. Hittills har statsmakternas inställning i allmänhet varit att inga ändringar i lagstiftningen är aktuella. Stor vikt måste på den punkten liksom tidigare tillmätas arbetsmarknadsparternas inställning till förändringar. Från deras sida synes åtminstone f.n. intresset vara svalt. När debatten fördes sommaren 1980 synes inställningen på åtskilliga håll ha varit delvis en annan, eller åtminstone präglad av ett intresse för att olika framställda förslag utreds.

En debatt som också har en av sina rötter i 1980 års storkonflikt har gällt den vidsträckta frågan om det berättigade i den principiellt sett obegränsade

lockouträtt som tillkommer arbetsgivarna. Det har gjorts gällande att svensk rätts ståndpunkt på detta område skiljer sig från rätten i flertalet jämförbara industriländer i Västeuropa och att man bör överväga att lagstiftningsvägen närmare fastställa i vilken omfattning och i vilka syften lockoutvapnet skall få användas. Till de anvisade förebilderna för sådana förändringar hör de regler som har fastslagits av den västtyska högsta arbetsdomstolen i en serie avgöranden år 1980 och som går ut på bl.a. att lockout får användas bara som ett försvarsmedel, att en lockouts omfattning skall vara skälig och att vissa särskilda former av lockout inte tillåts.

Förslag om utredning har framställts i riksdagsmotionerna 1980/81:218, 279 och 1439. Dessa motioner sändes som ett led i utskottsbehandlingen på remiss till vissa myndigheter och organisationer. Vpk-yrkandena (mot. nr 218 och 1439) om ett lagstadgat förbud mot lockouter vann inte anslutning av någon av remissinstanserna. Den socialdemokratiska motionens yrkande (mot. nr 279) om en utredning av konsekvenserna av den oinskränkta lockouträtten tillstyrktes endast av LO. Yrkandet avstyrktes av arbetsdomstolen, TCO, SACO-SR och SAF. Kommunförbunden motsatte sig inte en utredning om lockouträtten men ansåg att konsekvenserna av andra stridsåtgärder också borde utredas, särskilt inom den offentliga sektorn. KFO och SFO hade en liknande inställning. De motsatte sig en isolerad behandling av arbetsgivarsidans stridsrätt men fann det befogat att utreda den obegränsade stridsrätten på båda sidor, liksom behandlingen av samhällsfarliga konflikter.

Arbetsmarknadsutskottet (AU 1981/82:4 s. 44 f) avstyrkte utredningskravet i motion 279 med hänvisning bl.a. till remissutfallet och till att arbetsmarknadsministern hade aviserat att en kartläggning skulle göras av erfarenheterna av de senaste årens konflikter på arbetsmarknaden. Detta ställningstagande innebar att utskottet inte heller biträdde vpk-yrkandena om förbud mot lockouter. Riksdagen biföll utskottets hemställan. Den oinskränkta lockouträtten har återigen aktualiserats i motioner till förra årets riksmöte (mot. 1981/82:848 och 1525).

En ytterligare fråga med direkt ursprung i konflikten 1980 är frågan om innehållande av intjänad lön som stridsmedel i en arbetskonflikt. Arbetsdomstolen har i domen AD 1980 nr 94 förklarat en sådan stridsåtgärd tillåten, under vissa i domen preciserade förutsättningar. På arbetstagarhåll har man reagerat starkt mot detta. Förslag om ingripande genom lagstiftning har gjorts bl.a. i en framställning till arbetsmarknadsministern av LO och TCO och i flera riksdagsmotioner (mot. 1980/81:823, 831, 1832). Riksdagen har dock avslagit dessa motionsyrkanden på hemställan av arbetsmarknadsutskottet, som i sitt betänkande (AU 1981/82:4 s. 45) uttalade att resultatet av vår kommittés arbete borde avvaktas innan man tog ställning i frågan. Frågan har återupptagits vid förra årets riksmöte (mot. 1981/82:1623).

Frågan om avskedande vid olovlig strejk har föranlett fortsatt debatt, bl.a. med anledning av utgången i det s.k. Öjebyn-målet AD 1981 nr 10. Från olika håll har begärts en översyn av de hithörande reglerna och frågan har behandlats vid flera fackliga kongresser, bl.a. 1981 års LO-kongress.

Vissa ytterligare frågor är aktuella utan att omedelbart ha sin grund i de senaste årens konflikter på arbetsmarknaden.

Ett problemområde som var mycket omdebatterat inför tillkomsten av

MBL gällde tillåtligheten av politisk strejk och av fackliga sympatiåtgärder till stöd för arbetstagarpart i annat land. Den förra arbetsrättskommittén föreslog vissa lagregler i dessa ämnen. Detta förslag avvisades emellertid av regeringen under förberedandet av MBL och resultatet blev i stället att vissa uttalanden gjordes i förarbetena (se särskilt prop. 1975/76:105 bil. 1 s. 533 ff). Arbetsdomstolen har sedan varit inne på ämnesområdet i några avgöranden (främst AD 1978 nr 160 och 1980 nr 15).

Ett ytterligare ämne som behandlades i samband med MBL var huruvida man borde i lag resa hinder mot angrepp med stridsåtgärder mot avtalsområden för vilka kollektivavtal redan gäller mellan arbetsgivaren och annan arbetstagarorganisation än den angripande. I botten ligger här hela den svåra problematiken med gränsdragningstvister mellan vissa fackförbund och konkurrens mellan bl.a. LO-förbunden och SAC jämte frågorna kring giltigheten av konkurrerande kollektivavtal. Den förra arbetsrättskommittén fann inte anledning att föreslå några lagregler i ämnet (kommitténs båda företrädare för SAF hyste annan mening, jfr SOU 1975:1 s. 418 f, 912).

En problematik som har viss anknytning till den senast nämnda är förekomsten av stridsåtgärder som riktas mot utomstående, blockad mot s.k. enmansföretag och blockad mot företag utan fackligt organiserade anställda m.m. Debatten på den allra senaste tiden har kommit att ta sikte på några sådana fall (jfr mot. 1981/82:457, 1080 och 1517).

Frågan om arbetsgivarens rätt inom vissa avtalsområden att permittera utan lön och den rättens beroende av reglerna i anställningsskyddslagstiftningen (jfr numera 21 § anställningsskyddslagen 1982:80) var föremål för utredning av anställningsskyddskommittén (A 1977:01). Utredningsarbetet avbröts emellertid i samband med att kommitténs arbete lades ned våren 1981 (jfr DsA 1981:6 Anställningsskydd s. 17, 23). Frågan har samband även med reglerna om fackliga stridsåtgärder och anknytning inte minst till vad som gäller om arbetsgivarens lockouträtt.

Ytterligare en fråga av viss praktisk betydelse berördes i vår kommittés förra betänkande (DsA 1977:4) och i 1978 års lagrådsremiss med förslag till en ny förtroendemannalag. Den gäller tillämpningen av förtroendemannalagen under öppen arbetskonflikt. Det har från både arbetsgivar- och arbetstagarhåll framförts att de rättsliga problemen på det området borde få en uttrycklig lösning.

Vi har inte funnit skäl att inom ramen för vårt uppdrag att följa introduktionen och tillämpningen av MBL göra en förnyad sådan grundlig genomgång av rättsreglerna om fredsplikt och om fackliga stridsåtgärder utanför kollektivavtalsförhållanden som gjordes av den förra arbetsrättskommittén (SOU 1975:1 s. 347 ff). I stället har vi valt att ta upp vissa avgränsade frågor som vi mot bakgrunden av gjorda erfarenheter och den debatt som har förekommit anser böra belysas och göras till föremål för närmare överväganden. De frågorna är *innehållande av intjänad lön såsom stridsåtgärd vid arbetskonflikt* (avsnitt 5.6.4), *avskedande vid olovlig strejk* (5.6.5) och s.k. *internationella sympatiåtgärder* (5.6.6). Vidare har vi funnit oss böra mer översiktligt belysa frågan om *arbetsgivarnas lockouträtt,* utan att ägna den ett sådant djupgående utredningsarbete som måste komma till stånd om man skulle vilja överväga en förändring av gällande rätt i det

avseendet (avsnitt 5.6.3).

Vi noterar i detta sammanhang att regeringen den 3 december 1981 har beslutat att låta utföra en allsidig kartläggning av de arbetsrättsliga aspekterna på arbetskonflikter. Uppdraget har anförtrotts en särskild utredningsman som har börjat sitt arbete under våren 1982. Enligt föreskrifterna för uppdraget utgörs bakgrunden av den debatt som efter avtalsrörelserna 1980 och 1981 har förts om den s.k. svenska modellen och om de erfarenheter som har gjorts av öppna konflikter på arbetsmarknaden. I föreskrifterna betonas betydelsen av den hävdvunna ordning enligt vilken det i första hand ankommer på arbetsmarknadens parter att i arbetsstriden beakta samhällets och tredje mans intressen. De senaste årens erfarenheter ger, sägs det vidare, inte anledning att överge denna ordning. Detta betyder emellertid inte att man från samhällets sida bör underlåta att följa utvecklingen och skapa sig en bild av de nya erfarenheter som har gjorts och de nya problem som har kommit upp. Resultatet av sådana granskningar kan tjäna som underlag för statsmaktens bedömningar men kan också vara av värde för parterna själva i deras strävanden att nå fram till goda lösningar på de problem som de ställs inför. Utredningsmannens uppdrag sägs vara att granska sådana frågor som hör till ämnesområdet och som har ställts under diskussion under senare tid. Syftet skall vara att samla och sammanställa de erfarenheter som har gjorts inom arbetsmarknaden i dess helhet, analysera rättsliga frågor som har kommit upp eller kan skönjas, jämföra med erfarenheter av intresse som har gjorts utomlands och pröva lösningar som står till buds. Däremot är uppgiften inte att lägga fram förslag till lagstiftningsåtgärder eller till andra mer konkreta ändringar av den rådande ordningen. Utredningsmannen skall beakta att vissa till området hörande frågor behandlas av vår kommitté; någon förändring av redan tidigare lämnade utredningsuppdrag har inte åsyftats.

Vi har underrättat utredningsmannen om inriktningen av vår utredning och har i samråd med honom funnit att det inte finns någon risk för dubbelarbete.

5.6.3 Arbetsgivarnas lockouträtt

I Sverige har alltsedan den kollektiva arbetsrättens regler började växa fram lockout och strejk jämställts som rättsligt erkända former av stridsåtgärder i konflikter på arbetsmarknaden. Detta kom såtillvida till uttryck i 1928 års kollektivavtalslag (4 §) som lockout och strejk där sammanfördes under den gemensamma beteckningen arbetsinställelse och behandlades på samma sätt inom ramen för lagens fredspliktsregler. Reglerna utformades med tanke på de stridsåtgärder som var kända och vanligt förekommande på arbetsmarknaden vid tiden för lagens tillkomst (lockout och strejk, blockad, bojkott och andra jämförliga stridsåtgärder). Även rätten att tillgripa sympatiåtgärder i form t.ex. av lockout eller strejk tillerkändes arbetsgivare och arbetstagare på rättsligt sett samma villkor. Detta skedde under hänvisning till att det på såväl arbetsgivarsidan som arbetarsidan rådde enighet om att sympatiåtgärder borde vara tillåtna (prop. 1928:39 s. 91). Rätten att vidta sympatiåtgärder var inte minst ett viktigt arbetsgivarintresse, och detta intresse erkändes av lagstiftaren.

I kollektivavtalslagens förarbeten bestämdes inte begreppet stridsåtgärd närmare. Inte heller sattes i fråga det rimliga i att rättsligt sett jämställa arbetsgivarnas och arbetstagarnas anspråk på att få tillgripa öppna ekonomiska stridsåtgärder i syfte att öva påtryckning på motparten i s.k. intressetvister. Lagens syfte var att understödja kollektivavtalets funktion som fredsdokument. Kollektivavtalet förde med sig ömsesidig fredsplikt, ytterst som ett uttryck för den allmänna grundsatsen att ett träffat avtal skall hållas. Det kan med viss rätt sägas att det då framstod som naturligt att också jämställa parterna i fråga om rätten att vidta stridsåtgärder när kollektivavtal inte gällde.

Under 1920- och 1930-talen lades åtskilligt arbete ned på utredning av olika rättsliga problem kring arbetskonflikterna och arbetsfreden. Konflikterna på arbetsmarknaden och det omfattande bruket av både strejk och lockout var ett allvarligt samhällsproblem. Utredningsarbetet gällde emellertid andra frågor än strejk och lockout som ekonomiska stridsmedel. En huvudfråga var vad som borde gälla om samhällets stödåtgärder i form av arbetslöshetshjälp m.m. vid öppen konflikt på arbetsmarknaden (jfr redogörelsen i SOU 1968:37 Konfliktdirektiv och prop. 1969:76). Vidare behandlades i flera utredningar frågorna om skyddet för tredje man gentemot vissa slag av ekonomiska stridsåtgärder och om lagstiftning rörande s.k. samhällsfarliga konflikter (SOU 1933:36 och 1934:16 jämte prop. 1935:31). Någon lagstiftning i dessa ämnen kom dock inte till stånd. Den s.k. Nothinska kommittén uttalade sig i stället för att de hithörande frågorna skulle behandlas i förhandlingar och avtal mellan arbetsmarknadens parter (SOU 1935:65 och 66 Folkförsörjning och arbetsfred). Detta blev slutligen också lösningen genom 1938 års huvudavtal (Saltsjöbadsavtalet) mellan SAF och LO.

I detta huvudavtal togs in regler om en förhandlingsordning och om begränsning av de ekonomiska stridsåtgärderna. Begränsningarna syftade bl.a. till att skapa ett skydd för tredje mans neutralitet. Men de tog också sikte på vissa fall av stridsåtgärder mot en motpart, när syftet med åtgärden var sådant att det fick betraktas som obehörigt (t.ex. stridsåtgärder i vedergällningssyfte eller i syfte att hindra någon att söka sin rätt hos domstol, stridsåtgärder i religiöst eller politiskt förföljelsesyfte, stridsåtgärder i vissa fall mot s.k. enmansföretag, s.k. utpressningsblockader). Vidare tillfördes avtalet regler om behandling av samhällsfarliga konflikter i den s.k. arbetsmarknadsnämnden. Avtalet har senare reviderats vid flera tillfällen. Det har vidare i vissa delar kommit att stå modell för huvudavtal inom tjänstemännens avtalsområden på den privata arbetsmarknaden. Av särskilt intresse är också att de i huvudavtal fastställda reglerna för den privata arbetsmarknaden kom att i viktiga avseenden följas när man 1965 införde förhandlingsrätt för tjänstemännen inom den offentliga sektorn. Vid det tillfället intog statsmakterna ståndpunkten att ett system med kollektivavtal på det offentliga tjänstemannaområdet förutsatte att parterna kunde ömsesidigt tillgripa påtryckningsmedel bl.a. i form av arbetsinställelse.

Huvudavtalet mellan SAF och LO har numera till följd av uppsägning från LO:s sida upphört att gälla. Vad gäller förhandlingsordningen, begränsning av de ekonomiska stridsåtgärderna och reglerna om samhällsfarliga konflikter har SAF och LO dock kommit överens om att tills vidare tillämpa reglerna

i det tidigare huvudavtalet. På motsvarande sätt har huvudavtalen på det privata tjänstemannaområdet upphört att gälla, med undantag för huvudavtalet mellan SAF och SALF.

Utanför SAF-området har i april 1982 ett nytt huvudavtal tecknats mellan SFO och LO/PTK. Vad gäller parternas relationer i samband med konflikter regleras här bl.a. frågor om neutralitet, skyddsarbete och förberedelsearbete inför verksamhetens återupptagande när överenskommelse har träffats om att en arbetskonflikt skall upphöra. Vidare har reglerna om skydd för vitala samhällsintressen moderniserats. Sålunda kan part hos en gemensam nämnd begära prövning av vilka åtgärder som kan vidtas för att undvika eller begränsa sådana konsekvenser av en konflikt, som parten med hänsyn till det allmännas intresse anser inte vara rimliga. En sådan prövning kan även begäras av myndighet eller annat samhällsorgan som företräder berört allmänt intresse. Vad som menas med vitala samhällsintressen har inte närmare definierats i avtalet. Vissa riktlinjer till ledning för tolkningen av begreppet lämnas dock. Till avtalsbilden hör också det fredsavtal som år 1980 tecknades mellan Grafiska fackförbundet och Tidningarnas Arbetsgivareförening (TA). Avtalet, som gäller under sex år, innebär att strejk och lockout är förbjudna stridsåtgärder. Det finns också ett fredsavtal för tiden 1981–1986 mellan Livsmedelsarbetareförbundet och Livsmedelsbranschens Arbetsgivareförbund. Vidare har SIF och KFO kommit överens om fredsplikt under viss tid.

På statens område har efter ett övergångsavtal i samband med tillkomsten av MBL träffats ett nytt huvudavtal år 1978. Det innehåller regler bl.a. om samhällsfarliga konflikter och om undantag från stridsåtgärder av en krets arbetstagare som anses på ett särskilt sätt företräda arbetsgivarsidan. I det gällande kommunala huvudavtalet (KHA 77) finns också regler rörande behandlingen av samhällsfarliga konflikter. Till bilden hör även det s.k. särskilda huvudavtalet för den offentliga sektorn (SHA), med syfte att tillhandahålla en särskild ordning för behandling av tvister rörande utrymmet för kollektivavtal, när det görs gällande att ett sådant avtal skulle kunna innebära ingrepp i den politiska demokratin (jfr kap. 7 i det följande).

Man kan bl.a. mot denna översiktligt redovisade bakgrund konstatera följande om de grundsatser som präglar gällande rätt i fråga om arbetskonflikter (jfr avsnitt 5.6.1).

Efter 1920- och 1930-talens motsättningar kring olika frågor rörande arbetsmarknadsparternas rätt att som ett inslag i det fria förhandlingsväsendet tillgripa arbetsinställelse och andra konfliktåtgärder, och sedan man övergett tanken att stifta lag om bruket av sådana konfliktåtgärder, har det rått stor enighet om att parterna bör ha frihet att gå till öppen konflikt men att det därav också bör följa ett parternas ansvar för att friheten utnyttjas på ett riktigt sätt. I detta parternas ansvar har ansetts ligga framför allt en skyldighet att tillse att åtgärder som vidtas i en arbetskonflikt inte medför opåkallad skada för tredje man eller för samhället i stort. Synsättet återspeglas i de huvudavtal som har träffats för olika områden av arbetsmarknaden och som har ägnats bl.a. just åt dessa aspekter på den fria konflikträtten. På vissa håll i avtalen har emellertid också tagits in regler som syftar till att förhindra åtgärder mot en motpart i en arbetstvist, när åtgärden vidtas i ett obehörigt syfte.

Det vägval som gjordes genom 1938 års huvudavtal har intill de senaste årens debatt inte i egentlig mening satts i fråga. Det har inte på allvar övervägts en allmän lagstiftning på konflikträttens område och enigheten har varit stor om att man också bör avstå från beredskapslagstiftning till skydd mot samhällsfarliga konflikter, när en sådan har förts på tal. De särskilda reglerna i 3 kap. LOA har i det väsentliga sin bakgrund i förhållanden som är speciella för enbart en del av den offentliga sektorn (arbete som består i myndighetsutövning).

Att man i vårt land har kunnat välja detta sätt att lösa ett samhällsproblem som i många andra länder har föranlett vida mer ingripande och begränsande åtgärder av både lagstiftare och domstolar har sin grund i en rad viktiga förhållanden som efter hand har blivit kännetecknande för den svenska arbetsmarknaden. Hit hör bl.a. att fackföreningsrörelsens strävanden tidigt ledde till ett erkännande av föreningsrättens och den kollektiva förhandlingsrättens principer och att arbetsmarknadsparternas organisationsväsende på ömse sidor har tillvunnit sig en i jämförelse med förhållandena i andra länder stor fasthet, enhetlighet och styrka. Till bilden har också hört den gemensamma insikt om betydelsen av arbetsfred och en fredlig utveckling av näringslivet som låg till grund för 1938 års huvudavtal och som i allmänhet har präglat de förhandlande parterna sedan dess, liksom de goda förutsättningar för ett fredligt umgänge mellan arbetsmarknadsparterna som under lång tid har skapats av en gynnsam utveckling av samhällsekonomin. Säkerligen har å andra sidan den princip om frihet under ansvar som fastlades vid 1930-talets slut i sin tur inverkat på den fortsatta utvecklingen av organisationerna och det fria fackliga förhandlingsväsendet. Ett drag som efter hand har blivit alltmer framträdande, och som har stor betydelse även för utövandet av den principiellt fria konflikträtten, är den starka centraliseringen av förhandlingar och avtal på arbetsmarknaden.

En sedan länge vedertagen grundsats på arbetskonflikternas område är alltså att rätten att vidta ekonomiska stridsåtgärder är ömsesidig och fri, när fredsplikt inte följer av kollektivavtal. Det har fått ankomma på arbetsmarknadsparterna själva att i avtal utveckla regler om bl.a. förbud mot stridsåtgärder i vissa obehöriga syften och om skyddet för samhället och tredje man, underförstått dock att det ytterst alltid tillkommer samhället en rätt att när det bedöms nödvändigt tillgodose sådana skyddsintressen genom lagstiftning i det enskilda fallet.

Ett ingripande genom lagstiftning i pågående eller väntade konflikter på arbetsmarknaden förbereddes vid några tillfällen under 1940- och 1950-talen men behövde då inte genomföras (jfr SOU 1975:1 s. 463). År 1971 gjordes ett sådant ingripande genom en lag om tillfällig förlängning av giltighetstiden för vissa kollektivavtal på det statliga tjänstemannaområdet (prop. 1971:50).

I grundsatsen om konflikträttens frihet har enligt det synsätt som hittills har varit det förhärskande också legat att samhället inte ingriper, vare sig mer allmänt genom en permanent lagstiftning eller i det enskilda fallet, därför att den ena parten visar sig eller bedöms vara starkare än den andra, styrkan må sedan ligga i de tillgängliga konfliktåtgärdernas effektivitet, i storleken av ekonomiska resurser som kan tas i anspråk, i stödet hos den allmänna opinionen eller i något annat. I den ekonomiska stridens frihet ligger med gällande rätts ståndpunkt att den starkare vinner. Samhället står i princip

neutralt och ingriper inte i konflikter på arbetsmarknaden om ej utomståendes intressen eller samhällsintresset i stort gör det oundgängligt.

Att denna ordning har ansetts böra få gälla måste ses bl.a. mot bakgrunden av de kännetecken för den svenska arbetsmarknaden som nyss berördes. En förklaring ligger rimligen också i att man har funnit systemet bygga på en åtminstone i huvudsak fungerande balans mellan de förhandlande parterna. Samhällets neutralitet bygger med rätt eller orätt på en föreställning om att det finns en sådan balans. Därmed är å andra sidan inte sagt att en huvudsaklig balans mellan parterna skulle vara en förutsättning för det nu tillämpade systemet för förhandlingar och avtal i den meningen, att det enligt gällande rätt skulle kunna komma i fråga att betrakta en viss konfliktåtgärd som otillåten därför att den skulle kunna anses ge ena sidan ett oberättigat övertag eller en alltför stor fördel. Lagstiftaren har aldrig ingripit i syfte att på det sättet skapa balans mellan de förhandlande parterna. Den rättstillämpande instansen har konsekvent intagit samma hållning (jfr AD 1980 nr 94 och 1981 nr 26; jfr även AD 1972 nr 19, 1977 nr 158, 1978 nr 65 och 1982 nr 91).

En sammanfattning av lagstiftarens syn på rättsreglerna om arbetskonflikter och på samhällets förhållande till en utbruten konflikt mellan parter på arbetsmarknaden finns i förarbetena till 1969 års lagstiftning om begränsning av samhällsstöd vid arbetskonflikt. I det lagstiftningsärendet uttalade föredragande departementschefen följande (prop. 1969:76 s. 91 ff).

– Arbetsstridens främsta syfte är att - intill den gräns där skyddsarbete måste utföras – utsätta motparten för så svåra ekonomiska påfrestningar att han blir benägen till uppgörelse i så nära anslutning som möjligt till de villkor som har ställts upp av den part som öppnar striden. En stridsåtgärd innebär emellertid samtidigt ekonomiska påfrestningar även för denna part. Utgången av arbetsstriden beror i hög grad på vardera partens ekonomiska resurser. Sättet att föra striden bestäms följaktligen bl.a. av önskemålet att begränsa de ekonomiska verkningarna av en stridsåtgärd för den egna sidan. –

– Med anledning av uttalanden vid remissbehandlingen är jag angelägen att framhålla att de författningsbestämmelser som reglerar vår arbetsrätt inte innefattar någon inbördes värdering av de skilda i och för sig tillåtna stridsåtgärderna vid arbetskonflikt. Risken att bli utsatt för t.ex. strejk eller lockout hör till spelets regler. – I det som jag nu har anfört ligger ett ställningstagande till förmån för arbetsmarknadsparternas principiella frihet att själva bestämma om arbetsstriden. Detta synes mig väl förenligt med den utveckling som har ägt rum på arbetsmarknaden sedan 1930-talets början och som innebär att de fackliga organisationernas ställning har befästs.

Jag anser därför att samhällets neutralitet vid arbetskonflikter bör bestämmas i förhållande till parternas frihet att föra arbetsstriden. Syftet med striden är som jag har sagt förut att genom att tillfoga motparten ekonomiskt avbräck få till stånd en uppgörelse. Strejken är på arbetstagarsidan ett medel att stoppa eller försvåra arbetsgivarens verksamhet och därmed åsamka honom förluster, och lockout är på arbetsgivarsidan ett medel att beröva arbetstagarna deras inkomster. Valet av stridsåtgärd och åtgärdens omfattning bestäms så att striden kan vinnas med så små ekonomiska uppoffringar för den egna sidan som möjligt. Självfallet kommer också andra faktorer in i bilden, bl.a. den psykologiska effekten av olika stridsåtgärder.

Propositionen tillstyrktes av ett enhälligt utskott och det framställdes under riksdagsbehandlingen inte några erinringar mot de här återgivna uttalandena (L2U 1969:49).

Arbetsmarknadsparternas rätt att tillgripa ekonomiska stridsåtgärder befästes år 1973 genom en föreskrift i den då slutligt beslutade 2 kap. 5 § regeringsformen att förening av arbetstagare samt arbetsgivare och förening av arbetsgivare har rätt att vidta fackliga stridsåtgärder, om ej annat följer av lag eller avtal. Detta grundlagsstadgande tillkom närmast som en kompromiss under riksdagsbehandlingen (KU 1973:26 s. 51 f), utan att man gjorde några mer djupgående överväganden om eller värderingar av parternas konflikträtt på ömse sidor. Mot bakgrunden av det förhärskande synsättet på det arbetsrättsliga området ligger det dock nära till hands att anse att grundlagsstadgandet bygger på uppfattningen att stridsrätten är ömsesidig och principiellt lika för arbetsgivare och arbetstagare. Stadgandet överfördes år 1975 ordagrant till 2 kap. 17 § i nya regeringsformen (prop. 1975/76:209 s. 123, 158, 251 f, KU 1975/76:56 s. 33). Föredragande departementschefen framhöll i detta sammanhang att det var en i Sverige fast etablerad tradition att man i största möjliga utsträckning skulle överlämna åt arbetsmarknadens parter att själva lösa uppkommande frågor på det fackliga området (prop. s. 123). Riksdagen avvisade en kommunistisk motion i vilken hade yrkats att arbetsgivarnas rätt att vidta stridsåtgärder inte skulle förankras i grundlag.

De grundläggande rättsreglerna om fredsplikten på grund av kollektivavtal har som vi nämnde i avsnitt 5.6.1 sedermera i det väsentliga oförändrade överförts till 41 § MBL från 4 § kollektivavtalslagen. Den gemensamma benämningen arbetsinställelse för lockout och strejk har behållits i lagen. Liksom enligt 4 § kollektivavtalslagen gäller samma fredspliktsregler för arbetsgivare och arbetstagare. Även rätten att utnyttja den s.k. kvarlevande stridsrätten enligt 44 § MBL är ömsesidig och lika. De särskilda reglerna om arbetskonflikter i 3 kap. LOA bygger på samma synsätt. De tillerkänner för övrigt uttryckligen den offentlige arbetsgivaren en i princip obegränsad rätt att vidta stridsåtgärder i form av lockout.

Vid tillkomsten av MBL förklarade föredragande departementschefen att han helt delade arbetsrättskommitténs uppfattning att det även i framtiden i första hand borde ankomma på parterna att själva begränsa skadeverkningarna för tredje man och samhället i stort av stridsåtgärder vid arbetskonflikt dem emellan. Vad som fanns att överväga var enligt departementschefens mening i princip bara frågor som hade att göra med den lagstadgade fredsplikten under det att kollektivavtal gällde (prop. 1975/76:105 bil. 1 s. 271). Under förarbetena rådde inte heller i övrigt delade meningar om den grundläggande rättsliga regleringen av konflikträtten. Det restes inte några krav på att skillnad skulle göras mellan parterna i fråga om rätten att tillgripa stridsåtgärder. Under riksdagsbehandlingen av förslaget till MBL uttalade tvärtom dåvarande inrikesutskottet att rådande principer för arbetsstriden har varit en styrka för svenskt arbetsliv och en viktig förutsättning för vårt ekonomiska framåtskridande (InU 1975/76:45 s. 45).

Som nämnts i avsnitt 5.6.1 har nu framställts önskemål om utredning rörande konsekvenserna av arbetsgivarpartens oinskränkta lockouträtt (mot. 1980/81:279 med AU 1981/82:4 s. 44 f) resp. utredning med sikte på att

begränsa den rätten (mot. 1981/82:1525). Dessa önskemål bygger inte på någon annan uppfattning om innebörden av gällande rätt än den som har redovisats här. Däremot sätter förslagsställarna i fråga det berättigade i att bibehålla den princip om rättslig likställighet mellan strejk och lockout som ekonomiska stridsmedel vilken präglar gällande rätt.

Argumenten är följande. Gällande rätt är ett uttryck för en felaktig uppfattning om det verkliga styrkeförhållandet mellan parterna på arbetsmarknaden och för ett symmetri- och rättvisetänkande som är förenklat och oriktigt. Arbetsgivarna har om man ser till rättssystemet i stort en övermakt som gör det oberättigat att fästa blicken enbart på reglerna om arbetsstriden och där tillämpa grundsatsen att samma frihet skall tillkomma och samma regler gälla för båda parter. Övermakten ligger redan däri att det fortfarande i det väsentliga är arbetsgivarna som bestämmer över arbetets ledning och fördelning och fattar företagsledningsbesluten. Arbetsgivaren kan fatta beslut om verksamheten och dess omfattning, t.ex. beslut om nedläggning eller förflyttning av en verksamhet, på sådant sätt att det ger möjlighet till påtryckningar mot arbetstagarparten, utan att beslutet rättsligt sett är att betrakta som en stridsåtgärd. Några motsvarande möjligheter tillkommer inte arbetstagarna. Härtill kommer det övertag som arbetsgivarna har vid öppna arbetskonflikter, även utan att lockout behöver tillgripas. Kostnaderna för konflikten kan av arbetsgivarna övervältras på konsumenter och skattebetalare, eller med andra ord ytterst på arbetstagarna. För de arbetstagare som deltar i en konflikt blir däremot de ekonomiska verkningarna direkta och svåra.

Det råder med andra ord enligt denna argumentation i grunden en obalans mellan parterna som måste beaktas när man tar ställning till hur rättsreglerna om arbetsstriden bör vara beskaffade. Att detta inte tidigare har föranlett debatt och krav på förändringar förklaras bl.a. av det lugn och den stabilitet som i Sverige har präglat utvecklingen på arbetsmarknaden och i samhällsekonomin. Den rättsliga likabehandlingen av strejk och lockout har, trots att den i grunden bygger på ett oriktigt tänkesätt, inte behövt i praktiken framstå som ett så allvarligt problem att det har gett anledning att kräva förändringar. Efter hand har emellertid inträtt sådana förändringar i näringsliv och samhälle, liksom i förhandlingsväsendet på arbetsmarknaden, att bilden har blivit en annan. Erfarenheterna från 1980 års avtalsrörelse med den storkonflikt som då förekom belyser detta. I åtskilliga europeiska länder utanför de nordiska har ett förändrat och fördjupat sätt att se på problemet, i jämförelse med det synsätt som präglar vårt gällande rättssystem, vunnit insteg i lagstiftning och rättslig praxis. Motsvarande förändringar måste utredas och övervägas även för vårt lands del.

När det i dessa sammanhang hänvisas till förhållandena i andra europeiska länder syftar man bl.a. på att det i vissa länder såsom Frankrike och Italien görs en mer eller mindre djupgående åtskillnad i rättsligt hänseende mellan strejk och lockout, åtminstone så att enbart rätten att strejka åtnjuter grundlagsskydd och att rättstillämpningen har fastställt väsentliga begränsningar i arbetsgivarnas möjligheter att i samband med konflikt befria sig från sin på anställningsavtalen grundade skyldighet att bereda arbetstagarna arbete och lön. I andra centraleuropeiska länder såsom Belgien och Nederländerna, Schweiz och Österrike torde visserligen en lockouträtt

principiellt sett finnas men dess rättsliga grund och praktiska innebörd är inte desamma som hos oss och det förekommer dessutom sällan att det görs praktiskt bruk av lockout som stridsmedel. I Storbritannien är lockouträtten allmänt erkänd men även där är i praktiken lockouter ovanliga, i synnerhet lockouter av större omfattning. Hänvisningarna till rättsläge och faktiskt bruk på arbetsmarknaden i andra europeiska länder syftar vidare på förhållandena i Västtyskland. Där har den högsta arbetsdomstolen i tre domar sommaren 1980 fastställt ett antal riktlinjer för bruket av lockout. I våra nordiska grannländer, slutligen, är rättsläget i stora drag detsamma som vårt.

De argument till förmån för en begränsning av lockouträtten som nyss återgavs har sin utgångspunkt i åsikten att arbetsgivarna med rådande samhällsordning och gällande rättsregler har en sådan övermakt gentemot arbetstagarna, att det inte ter sig berättigat att behålla den i princip oinskränkta lockouträtten. Övermakten ligger enligt detta synsätt redan i att det är arbetsgivarna som fortfarande utövar företags- och arbetsledningsrätten, med de begränsningar som kan anses följa av kollektivavtal och lagstiftning på medbestämmandeområdet. När kollektivavtal gäller och fredsplikt råder har arbetstagarna i realiteten inte några maktmedel att sätta emot. Men härtill kommer ett övertag för arbetsgivarna även när det vid löneförhandlingar eller annars finns utrymme för öppen facklig strid, framför allt såtillvida som den ekonomiska bördan väger olika tungt och som de enskilda arbetstagarna drabbas personligen och hårt av inkomstbortfallet vid en arbetsinställelse. Mot bl.a. denna bakgrund begärs en utredning om konsekvenserna av en bibehållen oinskränkt lockouträtt. Vad som eftersträvas sägs vara en från arbetstagarsynpunkt riktigare och rimligare avvägning av styrkeförhållandena arbetsmarknadens parter emellan.

Det inses omedelbart att en utredning på detta område är en svår och mycket omfattande uppgift. Den bör innefatta en analys både av de rättsliga och faktiska utgångspunkterna och, i den utsträckning man därefter vill gå vidare, en genomgång av tänkbara alternativ och av alternativens verkningar. En så beskaffad uppgift ligger inte inom ramen för vårt uppdrag och kan för övrigt inte heller fullgöras inom den tid som står oss till buds. Vi har emellertid funnit anledning att peka på några problem och anlägga några synpunkter.

Det har sagts i det föregående att det rådande rättsläget på arbetskonflikternas område med rätt eller orätt synes bygga på föreställningar om ett slags huvudsaklig balans mellan de parter som förhandlar på arbetsmarknaden och som i anslutning därtill kan vidta stridsåtgärder för att genomdriva sina förhandlingskrav. Kritiken mot den rådande ordningen går ytterst ut på att denna föreställning är ogrundad. Principiellt borde en utredning om konsekvenserna av det nuvarande rättsläget, och om behovet av och möjligheterna till förändringar, ha till ett av sina syften att grunda en uppfattning om vilket synsätt som är det riktiga. Det är en svår uppgift. Vidare är det emellertid tydligt att man inte kan nå fram till en uppfattning i frågan enbart genom en objektiv undersökning av faktiska förhållanden. Varje ställningstagande måste dessutom bli beroende av den enskilde bedömarens samhällsuppfattning och värdering av motstående intressen.

Detta behöver emellertid inte utesluta en meningsfull diskussion eller

hindra att man från motsatta utgångspunkter ställer och bearbetar gemensamma frågor.

En fråga som rimligen hör till de grundläggande är hur man i ett allmänt samhälleligt perspektiv skall se på det organisations- och förhandlingsväsende som nu har vuxit fram på den svenska arbetsmarknaden och på den roll som det spelar och bör spela vid bestämmandet av arbetets villkor. Vilken frihet och vilket ansvar bör arbetsmarknadens parter ha och vilken roll bör samhällets organ spela? Vill man överge den nuvarande ordningen eller behålla den åtminstone i väsentliga hänseenden oförändrad? Vilka förutsättningar i fråga om rättsordningen på arbetsmarknaden måste i det senare fallet vara uppfyllda? Reglerna om arbetsstriden hör in inom denna ram. Det kan knappast förnekas att i varje fall ett djupt ingrepp på arbetskonflikträttens område skulle kunna medföra förskjutningar i det nuvarande systemet i dess helhet.

Det hävdas t.ex. ofta att den ömsesidiga frihet att vidta stridsåtgärder som nu tillkommer parterna, i förening med den ordning som i övrigt tillämpas med centraliserade förhandlingar och fredsplikt under gemensamma avtalsperioder, har varit ägnad att i allas intresse främja stabilitet och fred på arbetsmarknaden. För den som argumenterar för en begränsning av arbetsgivarnas lockouträtt kan det vara naturligt att invända att freden vinns på den starkares villkor. Hur det än förhåller sig därmed har man anledning att fråga sig i vad mån en förändring på konflikträttens område kan dra med sig förskjutningar i mönstret för avtalsförhandlingarna och bruket av stridsåtgärder liksom i vad mån dessa förskjutningar från samhällets synpunkt och i parternas egna ögon är önskvärda. Arbetsdomstolen har i sitt remissyttrande till riksdagens arbetsmarknadsutskott över motionen 1980/81:279 varit inne på denna problematik. Domstolen har påpekat bl.a. att man knappast kan undgå att ställa sig frågan om det kan komma att te sig påkallat att, som har skett i Danmark och Norge, införa ett system med mer aktivt politiskt ingripande i lönerörelserna. Det kan inte heller uteslutas att en förändring på konflikträttens område skulle rubba förutsättningarna för den centralisering av avtalsförhandlingarna som nu tillämpas. I vad mån detta skulle bli fallet beror naturligtvis bl.a. av vilka förändringar av reglerna om lockouträtten som närmare bestämt skulle kunna komma i fråga.

Inom ramen för överväganden av denna art har man också skäl att pröva vad som bör vara målet för en ifrågasatt ändring av gällande rätt, och hur flera tänkbara mål förhåller sig till varandra. Bör den viktigaste målsättningen vara att främja arbetsfred och snabba avtalsuppgörelser utan omfattande ekonomisk skada för parterna och samhället i stort? Bör man på det sätt som har skett i motionen 1981/82:1525 sätta upp som ett mål för en lagstiftning om begränsning av arbetsgivarnas lockouträtt att det skall ske en rimlig avvägning mellan arbetsmarknadsparternas inbördes styrkeförhållanden? Hur skall man i sådant fall finna en norm för den avvägningen?

Dessa frågor hänger nödvändigt samman med problemet vad som över huvud kan uppnås med lagstiftning om lockouträtten och i vad mån andra åtgärder är bättre ägnade att leda fram till eftersträvade resultat. Det bör från den synpunkten övervägas i vad mån det är berättigat att såsom skäl för rättsliga förändringar på arbetskonfliktområdet hänvisa till att det fortfarande är arbetsgivarna som i kraft av företags- och arbetsledningsrätten utövar

det huvudsakliga inflytandet i företagen och på arbetsplatserna. Borde inte det rätta medlet att uppnå förändringar i det avseendet åtminstone i första hand vara att vidareutveckla arbetstagarnas medbestämmanderätt? Kan det hävdas att det avgörande för utformningen av reglerna på konflikträttens område snarare bör vara styrkeförhållandena i det läge då parterna förhandlar om nya avtal och en öppen arbetskonflikt kan komma i fråga?

I debatten efter 1980 års storkonflikt på arbetsmarknaden har framskymtat att ett skäl för lagstiftning om en begränsning av lockouträtten skulle vara behovet av att skydda samhället och samhällsekonomin mot mycket omfattande konflikter på arbetsmarknaden (mot. 1980/81:279). I bakgrunden ligger förutom annat att det av hänsyn till konkurrensen mellan företagen men också av andra skäl finns risk för att lockouter får vida större omfattning än motsvarande åtgärder från arbetstagarsidan. Oavsett hur man på denna punkt värderar argumenten är det tydligt att man här kommer in på den åtskilliga gånger tidigare övervägda allmänna frågan om lagstiftning rörande konflikter på arbetsmarknaden som bedöms vara samhällsfarliga.

Det är lätt att ge ytterligare exempel på hur frågan om lockouträtten har beröring med andra rättsfrågor på arbetsmarknaden. Ett sådant är förhållandet mellan den rätt att permittera utan lön som anses ännu i viss utsträckning tillkomma arbetsgivarna inom vissa avtalsområden, å ena sidan, och arbetsgivarnas rätt att tillgripa lockout som svarsåtgärd i vissa fall av arbetsnedläggelse från arbetstagarsidan, å den andra. Frågan behandlades något av anställningsskyddskommittén (A 1977:02) innan den kommitténs arbete avbröts. Det finns också mer allmänt anledning att peka på de skillnader i fråga om förutsättningarna för arbetsstriden som råder mellan den offentliga och den privata sektorn av arbetsmarknaden.

Den i debatten ofta framförda synpunkten att en utredning rörande lockouträtten i varje fall inte bör komma till stånd utan att man går in på den fria konflikträtten i stort, och då även undersöker i vad mån det kan vara befogat med begränsning av arbetstagarsidans rätt att tillgripa stridsåtgärder, har väl till dels sin bakgrund i ett allmänt rättvisetänkande. Men de samband med förhandlings- och avtalssystemets uppbyggnad och funktionssätt och med andra delar av det arbetsrättsliga regelsystemet som vi här har antytt finns också med i bakgrunden. Sannolikt är det denna senare aspekt som är den mest fruktbara. Det förefaller inte meningsfullt att enbart mer allmänt hävda att det är rättvist att en begränsning av arbetsgivarnas lockouträtt får föra med sig även t.ex. ett förbud mot vissa blockadåtgärder från arbetstagarsidan. Däremot kan ett utredningsarbete på området inte gärna gå förbi frågan vilka verkningar på konfliktmönstret som ett ingrepp i lockouträtten skulle kunna föranleda och i vad mån ett sådant ingrepp skulle medföra t.ex. att vissa fortfarande tillåtna stridsåtgärder får en annan betydelse än i det rådande rättsläget. Det ligger i sakens natur att bedömningar av det slaget är svåra. Inte minst är de naturligtvis beroende av vilket eller vilka slag av begränsningar i lockouträtten som skulle kunna övervägas.

Det senast sagda ger också anledning till ett par reflektioner om möjligheterna att tillgodogöra sig rättsligt tänkande och praktiska erfarenheter från andra länder. Det varnas inte sällan för jämförelser, eller åtminstone för alltför lättvindigt gjorda jämförelser, med andra länders

arbetsrättsliga regler. Man betonar då att jämförelser inte kan göras på ett meningsfullt sätt utan att man beaktar skillnaderna inte bara i rättslig tradition och samhällsförhållanden i stort utan också i fråga t.ex. om fackföreningsväsendets uppbyggnad och styrka, organisationsförhållandena även på arbetsgivarsidan, sättet att bedriva kollektiva förhandlingar om löner och allmänna anställningsvillkor, samhällets engagemang i lönebildningen m.m. Att sådana varningar i och för sig kan vara berättigade är en sak för sig. Inte desto mindre står enligt vår mening klart att en jämförelse med andra länders förhållanden skulle få bli ett viktigt inslag i ett utredningsarbete om lockouträtten. Kanske skulle dock det viktigaste i ett jämförelsematerial från andra länder inte vara uppgifter om rättsreglerna som sådana och om s.a.s. tekniska lösningar inom ämnesområdet. Väl så viktigt skulle det vara att söka få ett grepp om i vad mån andra rättsregler än våra har haft en betydelse för bl.a. samhällsekonomin och arbetsmarknadens funktionssätt som kan bedömas önskvärd eller inte önskvärd. En annan aspekt är i vad mån och på vad sätt det faktiska bruket av lockout på den svenska arbetsmarknaden skiljer sig från bruket i länder där de rättsliga reglerna inte är desamma som våra, t.ex. där lockouträtten är på ett eller annat sätt begränsad.

En utredning på området skulle också få befatta sig med institutionella och tekniska aspekter på ett ingrepp i den fria konflikträtten. Rimligen skulle det få bli en uppgift för domstol att avgöra i vad mån regler om begränsning av lockouträtten har överträtts i det enskilda fallet. Domstolens uppgift skulle te sig olika alltefter vilket slag av begränsning som skulle komma i fråga. Det är naturligtvis inte utan vidare givet att man skulle finna det önskvärt och överensstämmande med den vanliga uppfattningen om betydelsen av avtalsförhandlingarnas och arbetsmarknadsparternas frihet att ge en domstol i uppgift att med ledning av rätt allmänna kriterier, efter t.ex. västtyska mönster, ingripa i en förestående eller pågående arbetskonflikt.

Vi har inte sett som vår uppgift att inom ramen för vår kommittés arbete ta ställning i den fråga kring lockouträtten som vi har behandlat i detta avsnitt. Vårt syfte har i stället varit att mer allmänt belysa frågan och peka på dess omfattning och svårighetsgrad. I vad mån den skall tas upp till särskild utredning beslutas i annat sammanhang. Därmed lämnar vi för vår del frågan och går över till de övriga problem som vi har valt ut på konflikträttens område.

5.6.4 Innehållande av intjänad lön såsom stridsåtgärd vid arbetskonflikt

Arbetsdomstolens dom

Arbetsdomstolen har i domen AD 1980 nr 94 förklarat att en arbetsgivare har rätt att under strejk såsom en stridsåtgärd hålla inne betalningen av löner som har tjänats in före strejken men förfallit till betalning först efter det att strejken började. Lönerna skall då betalas när strejken är över.

Bakgrunden var följande.

Hamnarbetarna i Norrköping lockoutades den 2 maj 1980. Lockouten pågick t.o.m. den 12 maj. Den dagen inledde emellertid Svenska Hamnarbetareförbundets avd. 5 i Norrköping en strejk som fortsatte till mitten av juni 1980. Enligt det kollektivavtal mellan Sveriges Stuvareförbund och Svenska Transportarbetareförbundet som tillämpades i hamnen skulle stuveriarbetarnas månadslöner utbetalas en gång i månaden och senast två dagar före den sista dagen i månaden. Utbetalningen skulle avse perioden fr.o.m. den 15:e i föregående månad t.o.m. den 14:e i utbetalningsmånaden. Vidare föreskrevs i avtalet att semesterlön, som överstiger den på semesterledigheten belöpande tidlönen, skall utbetalas till arbetstagaren som ett engångsbelopp vid det sista ordinarie löneutbetalningstillfället i maj året efter semesteråret. Vid det sista löneutbetalningstillfället i maj 1980, dvs. den 29 maj, utbetalades inte någon lön eller annan ersättning till de strejkande hamnarbetarna. Arbetsgivaren, Norrköpings Stuveri och Terminal AB, hade i en skrivelse den 27 maj till avd. 5 förklarat att bolaget inte skulle utbetala någon lön eller andra ersättningar under pågående strejk.

Avd. 5 väckte talan och yrkade bl.a. att arbetsdomstolen skulle fastställa att stuveribolaget var skyldigt att omedelbart utbetala förfallen lön för tiden den 15 april – den 1 maj 1980 och återstående semesterlön. Yrkandet bestreds av arbetsgivarsidan och avslogs av domstolen.

I sina domskäl behandlade domstolen först frågan huruvida en arbetsgivare hos vilken arbetstagarna strejkar redan *som en följd av strejken* och så länge denna varar blir befriad från sin skyldighet att betala intjänad men först efter strejkutbrottet förfallen lön, dvs. utan att man behöver komma in på om arbetsgivaren får hålla inne lönen såsom en stridsåtgärd från sin sida (jfr en liknande frågeställning i AD 1982 nr 91). Domstolen påminde om att man brukar beskriva rättsläget under en pågående lovlig arbetsinställelse så, att arbetsgivarens och arbetstagarnas ömsesidiga skyldigheter och rättigheter suspenderas.

Vidare gjorde domstolen vissa överväganden om den lovliga arbetskonfliktens rättsliga natur och syften och om effekten av en skyldighet att betala lön under pågående strejk. Från arbetsgivarsynpunkt innebär en sådan lönebetalning ett underlättande och främjande av motpartens stridsåtgärder. Domstolen sammanfattade:

> Mot den bakgrunden kan det finnas vissa skäl som talar för att det följer av den totala strejkens natur att arbetsgivaren temporärt befrias från att verkställa utbetalning av lön och andra förmåner som förfallit till betalning under konflikten. Med det synsättet skulle betalningsskyldighet inträda först när strejken upphör eller – i förhållande till enskilda arbetstagare – när arbetstagaren i fråga på något sätt frånträtt strejken.

Arbetsdomstolen sade sig emellertid inte vilja grunda sin dom på ståndpunkten att stuveribolaget hade haft rätt att hålla inne lönerna som en i och för sig naturlig följd av strejken. Arbetsgivarsidan hade nämligen i andra hand gjort gällande att bolagets vägran att betala ut lönerna under alla förhållanden kunde ses som en *tillåten stridsåtgärd*.

I denna fråga yttrade domstolen först att det kunde vara ganska naturligt att uppfatta stuveribolagets skriftliga besked till avd. 5 som ett klargörande av att bolaget nu ville vidta en stridsåtgärd som ett slags svarsåtgärd. I sin undersökning av den rättsliga frågan erinrade domstolen därefter om vissa uttalanden av arbetsrättskommittén och anknöt sedan till vad som tidigare i

domskälen hade sagts i frågan huruvida arbetsgivaren redan som en följd av strejken tills vidare befrias från löneutbetalningsskyldigheten. Domstolen uttalade:

Det ligger väl i linje med arbetsstridens natur och allmänna förutsättningar att anta att något sådant (anm: dvs. suspenderande av en förpliktelse som förfaller först efter konfliktutbrottet) kan ske i form av en stridsåtgärd. För att den påtryckningseffekt som avses med en stridsåtgärd skall kunna uppkomma måste man självfallet också utgå från att åtgärden får den rättsliga verkan att förfallodagen förskjuts till dess strejken upphört – eller beträffande individuella arbetstagare –de fränträtt strejken.

Därefter gick domstolen in på den utredning i målet som gällde sedvänjan på arbetsmarknaden. Utredningen kunde inte anses entydig. Domstolen markerade också särskilt att utredningen inte hade någon avgörande betydelse för utgången i målet. Den syntes dock kunna ge åtminstone något underlag för slutsatsen att det är rättsligen möjligt att i form av stridsåtgärd temporärt innehålla lön som förfaller till betalning under en arbetsinställelse.

Domskälen utmynnar i följande:

Domstolen har kommit till den uppfattningen att stuveribolaget har varit berättigat att såsom en stridsåtgärd innehålla betalningen av de löner m.m. som normalt skulle ha utgetts den 29 maj 1980. Därav följer att avdelningens talan i denna del av målet inte kan bifallas.

Domstolen vill i detta sammanhang slutligen erinra om att ståndpunktstagandet inte innebär något annat än att betalningen förskjuts i tiden. Som arbetsgivarparterna också medgivit skall sålunda lön m.m. utbetalas till berörd arbetstagare när denne inte längre är i strejk.

De båda arbetstagarledamöterna anmälde skiljaktig mening. Enligt deras åsikt bör det krävas uttryckligt stöd i lag för att en arbetsgivare skall kunna anses befriad från sin skyldighet att betala förfallen lön på förfallodagen. En rätt för arbetsgivaren att under en arbetskonflikt hålla inne intjänad lön medför att arbetsgivarparten får ett otillbörligt övertag i konflikten. Det kan inte anses förenligt med lagstiftningens neutralitet i lovliga arbetskonflikter att en arbetsgivare skall få ett sådant övertag. Arbetstagarledamöterna ville följaktligen bifalla arbetstagarpartens talan.

Debatten

Arbetsdomstolens avgörande har väckt stor uppmärksamhet och häftig kritik från fackligt håll. I den debatt som har utspunnit sig har man diskuterat den rättsliga riktigheten av domen men också anlagt synpunkter på domens verkningar inför kommande avtalsförhandlingar och arbetskonflikter. I den juridiska diskussionen har även rättsvetenskapsmän deltagit. Arbetstagarparten i målet begärde resning hos Högsta domstolen. Som resningsgrund åberopades dels att domen bygger på oriktig utredning (falsk utsaga) om förhållandena under metallstrejken år 1945 och därmed om sedvänjan på arbetsmarknaden, dels att domen grundas på en rättstillämpning som uppenbart strider mot lag (jfr 58 kap. 1 § rättegångsbalken). Högsta

domstolen har emellertid avslagit resningsansökningen.

Vidare har i riksdagsmotionerna 1980/81:823, 831 och 1832 begärts förslag till ändrade lagregler som upphäver arbetsgivarens rätt att under en konflikt innehålla intjänad lön eller annan ersättning som förfaller till betalning under konflikten. Arbetsmarknadsutskottet (AU 1981/82:4 s. 45) avstyrkte efter remissbehandling motionsyrkandena med hänvisning till att frågan behandlas av nya arbetsrättskommittén och riksdagen har sedermera beslutat att följa utskottets hemställan. Frågan har emellertid tagits upp på nytt vid förra årets riksmöte (mot. 1981/82:1623).

Vi har inte sett som vår uppgift att anlägga synpunkter på den rättsliga riktigheten av arbetsdomstolens dom. Vår utgångspunkt har istället varit att domstolen har slagit fast vad som skall anses vara gällande rätt. Vår uppgift blir att värdera detta rättsläge och ta ställning till om det bör ändras.

För att bakgrunden skall bli klar skall emellertid här översiktligt återges de argument som har förts fram i debatten.

Det kan då förtjäna nämnas, utan att det finns skäl att gå närmare in på saken, att den rättsliga diskussionen kring domen AD 1980 nr 94 ytterst går tillbaka på en mycket omdebatterad problematik, nämligen vilken betydelse som rättigheter och skyldigheter enligt det enskilda anställningsavtalet har vid en lovlig arbetskonflikt (jfr avsnitt 5.6.2). Enligt en åsikt bör den allmänna utgångspunkten för den rättsliga bedömningen vara att anställningsavtalen skall respekteras också vid konflikt. Undantag kräver i princip stöd i avtal, sedvänja eller annan rättskälla. Det kanske viktigaste undantaget är att uppsägning av anställningsavtalen inte behöver ske före en lockout eller en strejk.

Helt nära ligger den mer rättspolitiskt betonade satsen att den kollektiva arbetsrätten bör följa allmänna civilrättsliga regler så långt det är möjligt och att varje avsteg bör uppbäras av starka skäl (jfr Schmidt i en artikel om AD 1980 nr 94, Lag & Avtal 1980 nr 6).

Enligt ett annat synsätt har rättsutvecklingen på den kollektiva arbetsrättens område fått en sådan tyngd och betydelse att det inte är berättigat att ta det enskilda anställningsavtalet till allmän utgångspunkt vid bedömningen av olika rättsfrågor på arbetskonflikternas område (jfr AD 1981 nr 26). I linje med detta ligger tanken att man bör utgå från att det vid en eljest lovlig arbetskonflikt utan hinder av anställningsavtalen är tillåtet att använda vilka ekonomiska påtryckningsmedel som helst i syfte att bekämpa motparten i konflikten.

En del av kritiken mot AD 1980 nr 94, eller i några fall den tveksamhet som har yppats om den rättsliga bedömningen, har sin rot i att man i enlighet med den förra åsiktsriktningen har menat att det saknas stöd i rättskällorna för att betrakta innehållande av lön som en tillåten stridsåtgärd. En närbesläktad om än inte närmare utförd tanke är den som framfördes av arbetstagarreservanterna i domstolen, dvs. att det även i ett sammanhang som detta måste krävas uttryckligt lagstöd för att en arbetsgivare skall kunna befrias från sin skyldighet att betala förfallen lön.

Till frågan om rättskällornas betydelse hör även de argument i debatten som har gällt sedvänjan på arbetsmarknaden. Man har från fackligt håll bestritt att det finns någon sedvänja till stöd för resultatet i AD 1980 nr 94. Man har också kritiserat domen från den principiella synpunkten att

sedvänja som inte är godtagen av båda sidor över huvud inte får tillmätas betydelse vid avgörandet av en rättsfråga som denna. Dessa synpunkter har framförts bl.a. av LO och TCO i en framställning till arbetsmarknadsministern den 1 december 1980, i vilken organisationerna begär lagstiftning i syfte att ändra rättsläget efter domen.

I den del av debatten som har rört sig med mer rättsligt betonade argument har också åberopats betydelsen av den civilrättsliga grundsatsen att en gäldenär är skyldig att betala sina skulder på förfallodagen. Man har menat att det resultat som arbetsdomstolen kom fram till i AD 1980 nr 94 strider mot grundläggande avtalsrättsliga principer (riksdagsprot. den 15 december 1980). Det har vidare sagts att grundsatsen om skyldighet att betala på förfallodagen har i rättsordningen tillerkänts särskilt stor betydelse när borgenären är en arbetstagare och fordran gäller arbetslönen. Detta tar sig uttryck inte minst i den rikhaltiga lagstiftningen om löneskydd. Beaktas bör också sådana tvingande skyddsregler som finns i bl.a. semesterlagen. I viss anslutning till detta har också väckts tanken att intjänad lön skulle vara fredad från kollektiva stridsåtgärder i enlighet med den allmänna principen att arbetsmarknadens organisationer inte i fackliga förhandlingar och kollektivavtal får utan den enskildes eget medgivande förfoga över medlemmarnas redan intjänade rättigheter. Förhandlingar och kollektivavtal, och därmed även de fackliga stridsåtgärderna, skulle med det synsättet vara inriktade enbart på framtida förhållanden. Anspråket på att få ut den redan intjänade lönen på förfallodagen skulle ligga utanför den kollektiva arbetsrätten och reglerna om tillåtna stridsåtgärder.

Ett argument som också har betydelse för själva rättsfrågan är att det på senare år har skett en utveckling i riktning mot längre lönebetalningsperioder. Månadslön har blivit en vanlig löneform även på stora kollektivavtalsområden där LO-förbund står på arbetstagarsidan. Kollektivavtalsparterna har emellertid aldrig föreställt sig att dessa förändringar skulle medföra att arbetsgivarpartens maktmedel vid en arbetskonflikt förstärktes på det sätt som blir följden, när det betraktas som tillåtet att som stridsåtgärd vägra att betala intjänad och förfallen lön.

Till de här redovisade rättsligt betonade argumenten kommer vidare synpunkter av en något annan art. De har bara delvis rättslig karaktär och är i övrigt inriktade på verkningarna av att arbetsgivarna tillerkänns det stridsmedel som rätt att hålla inne lön utgör. Det är verkningarna både på styrkeförhållandet mellan de förhandlande parterna, och mer allmänt på förhandlings- och konfliktförloppen och strävandena att undvika öppna arbetskonflikter, som man har tagit upp till diskussion.

En tanke som har framförts bl.a. i LO:s och TCO:s skrivelse till arbetsmarknadsministern är att den rättsliga regleringen av arbetsstriden bygger på principen att det skall *råda balans mellan parterna på arbetsmarknaden*. Mot den bakgrunden förutsätts, sägs det i skrivelsen, att lagstiftaren och de rättstillämpande myndigheterna skall vara neutrala i arbetsmarknadskonflikter. Man erinrar om att arbetsdomstolen tidigare har låtit principen om balans mellan parterna ligga till grund för sitt dömande (jfr AD 1979 nr 137). Därefter dras i skrivelsen följande slutsats:

Inför en arbetsmarknadskonflikt föreligger emellertid en avgörande skillnad mellan arbetsmarknadsparterna med avseende på förutsättningarna för konflikten. Denna skillnad består i att arbetstagarna normalt presterar arbete i förskott, medan arbetsgivaren utbetalar lön i efterskott. Detta innebär att arbetsgivaren vid ett konfliktutbrott förfogar över den senaste löneperiodens produktionsresultat och därmed stärker sin stridsförmåga, medan arbetstagarna endast kan stärka sin stridsförmåga fram till sista löneutbetalningen innan konflikten bryter ut. Arbetsgivarparten kan därför planenligt vidta stridsåtgärder i ett läge då arbetstagarna är som fattigast. Detta förhållande kan få avgörande betydelse för hela konfliktförloppet med hänsyn till att utvecklingen under senare år inneburit att löneutbetalningar i allt större utsträckning sker i tvåveckors- eller månadsperioder. En allvarlig obalans mellan parterna på arbetsmarknaden har därför uppstått genom domen.

Som synes är detta en rättslig argumentation såtillvida att kritikerna anser att arbetsdomstolen borde ha beaktat synpunkter av detta slag vid sitt avgörande av rättsfrågan. Domstolen anförde ju i domskälen (låt vara vid behandlingen av frågan huruvida det följer av den totala strejkens natur en rätt för arbetsgivaren att innehålla intjänad lön) synpunkter på hur det från arbetsgivarnas utgångspunkter tedde sig att nödgas betala ut lön till arbetstagarna under pågående strejk. Men argumentationen har också en rättspolitisk valör som stöd för en lagregel som skulle "återställa" balansen och vara neutral i den åsyftade meningen (jfr avsnitt 5.6.3 i fråga om föreställningen om styrkebalansens betydelse på konflikträttens område).

I LO:s och TCO:s skrivelse liksom i debatten i övrigt finns också mer allmänna ändamålsargument. Det påpekas att rätten att hålla inne förfallen lön kan inverka olyckligt på parternas förhandlingar och eventuella medlingsförsök och föra in nya principiellt sett irrationella taktiska moment i parternas överväganden när en öppen arbetskonflikt hotar. Om detta sägs i LO:s och TCO:s skrivelse:

Arbetsgivarpartens möjlighet att som stridsåtgärd innehålla före konflikten inarbetad lön som förfaller under konfliktiden innebär risk för att arbetsmarknadsparterna i fortsättningen anser sig tvingade att välja tidpunkter för *varsel om stridsåtgärder med utgångspunkt från arbetstagarkollektivens löneutbetalningsdagar.* Detta medför flera oacceptabla konsekvenser.

Innehålls inarbetad lön i ett inledningsskede av konflikten känner sig arbetstagarorganisationerna med stor sannolikhet tvungna att mycket snart vidta kraftiga motåtgärder. Detta kan i sin tur medföra risk för lockouter av stor omfattning från arbetsgivarsidan. Ett konfliktförlopp som traditionellt startar med begränsade partiella stridsåtgärder riskerar därför att mycket snabbt trappas upp till storkonflikt med de suspenderade löneutbetalningarna som utlösande faktor. Den tidpunkt då storkonflikten blir ett faktum tidigareläggs.

För det andra blir – mot bakgrund av taktiskt valda varseltidpunkter – parternas benägenhet att i fortsättningen hörsamma framställningar från förlikningsmannaexpeditionen om uppskov med varslade stridsåtgärder väsentligt inskränkt. En fackförening som varslat om stridsåtgärder kan i framtiden komma att känna sig förhindrad att på begäran av medlare skjuta på ikraftträdandet av stridsåtgärden. Risk kan ju uppstå att konflikten då utlöses vid olämplig tidpunkt med hänsyn till gällande löneutbetalningsdagar. Härigenom blir reglerna i 46 § medbestämmandelagen i realiteten verkningslösa. Detta medför också att konflikter oftare utlöses samt att konfliktförloppen snabbare utvecklas på ett allvarligt sätt än vad som nu är fallet.

Slutligen bör nämnas att det i debatten också har förekommit mer värderingsbetonade argument, ofta med mer eller mindre stark anknytning till de rättsliga och rättspolitiska argument som nu har återgetts. Det har t.ex. sagts att det här rör sig om ett slags retroaktiva stridsåtgärder och att detta är en fundamental nyhet på arbetsmarknaden. Mer allmänna skälighets- och rättvisesynpunkter, i regel med betonande av de svårigheter som den enskilde arbetstagaren försätts i, förekommer också.

Bör en ändring ske genom lag?

Från fackligt håll har i skilda sammanhang påyrkats att det rättsläge som råder efter AD 1980 nr 94 skall ändras. LO och TCO har i sin skrivelse till arbetsmarknadsministern begärt att MBL skall tillföras en bestämmelse av innebörd, att en arbetsgivare inte äger rätt att såsom stridsåtgärd eller eljest under konflikt innehålla lön eller annan ersättning som förfaller till betalning under konflikten, men som inarbetats före konfliktutbrottet (eller omvänt att arbetstagare även under konflikt äger rätt att utfå före konfliktutbrottet inarbetad lön). LO:s och TCO:s företrädare i kommittén har vid våra överläggningar hållit fast vid denna begäran och en majoritet av kommitténs ledamöter (ordföranden Nilsson och ledamöterna Bergnéhr, Ekeberg, Fagerlund, Gustafsson och Johansson) har samlat sig bakom ett förslag om att ett tillägg skall göras till MBL:s fredspliktskapitel i syfte att skydda till betalning förfallna löner i samband med arbetskonflikt.

Det råder i och för sig i huvudsak enighet mellan arbetsmarknadens parter om att innehållande av arbetslön som har förfallit till betalning inte bör utnyttjas som vapen i arbetsstriden. Sålunda har SAF i samband med 1980 års arbetsmarknadskonflikt ändrat sin tidigare ståndpunkt i frågan om innehållande av lön vid konflikt. Under rättegången i hamnarbetarmålet uppgavs SAF:s principiella inställning alltjämt vara att utbetalning av intjänad lön, eller annan därmed jämförlig kontant ersättning till konfliktberörda arbetstagare, omedelbart skulle upphöra vid konfliktutbrottet. Denna ståndpunkt har också kommit till uttryck i konfliktcirkulär som har utfärdats av de centrala arbetsgivarorganisationerna. Emellertid framkom under handläggningen av hamnarbetarmålet också att SAF under 1980 års konflikt för första gången hade gjort avsteg från sin ståndpunkt. Bakgrunden var följande.

Frågan om löneutbetalning under strejk eller lockout diskuterades ingående i samband med konflikten 1980 inom SAF. Företrädare för betydande avtalsområden ansåg att man oavsett vad som var det juridiska läget borde ändra ståndpunkt och inte längre rekommendera företagen att under strejk eller lockout innehålla tidigare intjänad lön. De som förordade ändringen framhöll att den tidigare rekommendationen framstod som otidsenlig, att den sakligt knappast längre hade någon betydelse och att den för övrigt många gånger av rent tekniska skäl inte kunde följas. Resultatet blev att man enhälligt beslöt att ändra den tidigare rekommendationen.

Mot denna bakgrund har SAF:s företrädare i vår kommitté upplyst följande. I det konfliktcirkulär som utfärdades år 1980 uttalades att den ändrade anvisningen skulle gälla "i detta särskilda fall". Denna begränsning var emellertid psykologiskt betingad. I det läge som då rådde fann man inte

skäl att låta anvisningen gå längre än så. Hela den diskussion som fördes inom SAF visade emellertid att vad man diskuterade var huruvida den princip som man tidigare följt skulle gälla även i fortsättningen. När man beslöt som man gjorde innebar detta i realiteten en ny policy. De omständigheter och argument för en ändrad inställning som åberopades 1980 har minst lika stor tyngd för framtiden. Det är uteslutet att SAF i det aktuella hänseendet skulle återgå till den gamla ståndpunkten.

Genom denna ändring av inställningen överensstämmer numera SAF:s uppfattning med vad som sedan gammalt har gällt inom den *offentliga sektorn*, där arbetsgivaren aldrig har vägrat att betala ut förfallna löner i samband med arbetskonflikt.

När det gäller arbete som består i *myndighetsutövning* råder f.ö. ett uttryckligt förbud för staten, kommunerna och andra offentliga arbetsgivare att såsom stridsåtgärd innehålla intjänad lön. Enligt 3 kap. 1 § LOA är nämligen i sådan verksamhet lockout det enda tillåtna stridsmedlet på arbetsgivarsidan. Vad gäller annat arbete har staten på allmänna grunder ansett sig skyldig att också under konflikt betala ut redan intjänade löner. För det statliga avtalsområdet framgår detta av det allmänna konfliktcirkuläret från år 1979 (SAV 1979 A 22 p. 8.3).

Landstingens och kommunernas företrädare i kommittén har upplyst att innehållande av intjänad lön aldrig har använts som stridsåtgärd inom deras avtalsområden och de har tillagt att någon ändring på den punkten inte kommer att ske. Det problem med löneutbetalningen som har uppstått genom utgången i AD 1980 nr 94 saknar således aktualitet på den offentliga sektorn av arbetsmarknaden.

Den föregående redogörelsen visar att den nu rådande uppfattningen på den övervägande delen av den svenska arbetsmarknaden är att arbetsgivarna skall betala ut förfallna löner och andra ersättningar för utfört arbete utan hinder av vidtagna konfliktåtgärder. När en majoritet av kommitténs ledamöter trots detta vill föreslå en lagregel i saken har huvudskälen varit följande.

Utgången i rättsfallet AD 1980 nr 94 visar att innehållande av förfallna löner enligt gällande rätt kan betraktas som en tillåten stridsåtgärd. LO och TCO har i sin gemensamma skrivelse av den 1 december 1980 visat på en rad starka skäl för en ändring av det rådande rättsläget. Även om det nu finns utfästelser från arbetsgivarna på huvuddelen av den svenska arbetsmarknaden att förfallna löner och andra ersättningar för utfört arbete skall betalas utan hinder av pågående arbetskonflikt, är det med hänsyn till parternas dispositioner inför förestående arbetskonflikter av vikt att också det rent rättsliga läget förändras på denna punkt. Därmed garanteras en likformig praxis över hela arbetsmarknaden så att utbetalning av förfallen lön sker även vid konflikt med arbetsgivare som inte omfattas av gjorda utfästelser. Eftersom det föreslagna tillägget avser en väl avgränsbar fråga behöver man inte hysa betänkligheter mot en lagreglering av det skälet att den skulle innebära ett genombrytande av principen om parternas eget ansvar för de åtgärder som vidtas vid arbetskonflikt och att samhället bör avstå från lagstiftning på det området.

Den föreslagna lagtexten återges och kommenteras i kap. 10.

De av en minoritet inom kommittén (ledamöterna Elmstedt, Jonsson,

Jan-Ivan Nilsson och Wennerfors) framförda argumenten mot en lagreglering i frågan kan sammanfattas på följande sätt. Det föreslagna tillägget är ett ingrepp i den sedan lång tid tillämpade och oomstridda grundsatsen om arbetsmarknadsparternas ömsesidiga frihet att på eget ansvar vidta ekonomiska stridsåtgärder, när fredsplikt inte råder på grund av kollektivavtal. För att ett sådant ingrepp skall vara försvarbart måste man kunna visa att det verkligen finns ett klart behov av lagstiftning. Något sådant behov föreligger inte här, eftersom arbetsgivarna på den alldeles övervägande delen av arbetsmarknaden numera omfattas av utfästelser om att förfallna löner skall betalas utan hinder av att en konflikt har brutit ut (eller av förbudet i 3 kap. 1 § LOA mot andra stridsåtgärder än lockout). Kommittén har i alla andra viktiga frågor inom ramen för utredningsarbetet ansett att en lösning de berörda parterna emellan, genom förhandlingar och avtal, av olika tillämpningsfrågor är överlägsen en lösning genom lagstiftning, och det finns inte någon anledning att tillämpa ett annat synsätt här. Lagstiftning bör här liksom annars komma i fråga bara om man inte kan komma fram till ett resultat i direkta kontakter parterna emellan, och det har man ju genom de nyss nämnda utfästelserna gjort i den här behandlade frågan. Argumentet att en lagreglering skulle omfatta även de arbetsgivare som inte binds av utfästelserna kan inte tillmätas någon betydelse. De oorganiserade arbetsgivarna följer i det helt övervägande antalet fall organisationernas avtalsuppgörelser och förhandlar inte och vidtar inte konfliktåtgärder själva. De avtalsområden på den privata arbetsmarknaden som f.n. inte omfattas av arbetsgivarsidans utfästelser i ämnet kan inte tänkas avvika från den linje som den dominerande arbetsgivarorganisationen SAF har valt. Vidare är behovet av en lagregel ringa redan av det skälet att de löneutbetalningsrutiner som numera tillämpas, t.ex. genom utnyttjande av datateknik, många gånger gör det omöjligt att stoppa utbetalningen av lönerna.

5.6.5 Avskedande vid olovlig strejk m.m.

Gällande rätt

Frågan om arbetsgivarens rätt att säga upp eller avskeda arbetstagare som deltar i en olovlig strejk togs upp i regeringens förslag till 1974 års anställningsskyddslag (prop. 1973:129 s. 125). Där uttalades bl. a. att deltagande i en olovlig strejk under vissa förutsättningar måste kunna utgöra grund för uppsägning. I kvalificerade fall, t. ex. när det rörde sig om någon som agiterade för eller annars spelade en framträdande roll vid en allvarlig olovlig strejk, borde det kunna bli fråga om omedelbart avskedande.

Vid utskottsbehandlingen i riksdagen anförde utskottet bl. a. följande (InU 1973:36 s. 34).

> Utskottet delar uppfattningen att deltagande i arbetskonflikter normalt inte är giltig anledning till uppsägning. Detta gäller naturligtvis i utpräglad grad vid lovliga konflikter. I vissa undantagsfall har enligt hittillsvarande praxis arbetsgivaren ansetts ha rätt att säga upp arbetstagare även i samband med lovliga konflikter. Det har gällt fall där arbetsnedläggelsen leder till att företaget avvecklar en verksamhet eller vid punktaktioner från en grupp arbetstagare som representerar en liten organisation på

arbetsplatsen. Hur man skall se på dessa speciella situationer övervägs inom arbetsrättskommittén. Inte heller vid olovliga konflikter bör en arbetsgivare ha rätt att utan vidare säga upp arbetstagare. Man måste, såsom framhålls i flera av motionerna, ta hänsyn till de omständigheter som utlöst konflikten. Det kan exempelvis gälla förhållanden som arbetsledningens uppträdande eller dålig arbetsmiljö. Konfliktens allmänna karaktär och varaktighet bör självfallet också ha betydelse vid bedömningen.

Utskottet hänvisade vidare till att frågan skulle komma att tas upp på nytt vid behandlingen av arbetsrättskommitténs betänkande.

I rättspraxis kom frågan om anställningsskyddet vid olovlig strejk första gången upp i AD 1975 nr 31 (det s.k. städerskemålet).

I det målet fick domstolen anledning att behandla en rad rättsfrågor med anknytning till det allmänna problemet om rättsföljderna av deltagande i en olovlig strejk. Domstolen uttalade bl.a. att man vid bedömande av om uppsägning eller avskedande får ske skall göra en helhetsbedömning av samtliga omständigheter. Ingen omständighet får uteslutas enbart därför att den skulle ha varit av särskild betydelse om saken i stället hade gällt skadeståndsansvar enligt fredspliktsbestämmelserna i kollektivavtalslagen. Domstolen underströk emellertid att prövningen i ett anställningsskyddsärende måste ske från principiellt andra utgångspunkter än som gäller när arbetsdomstolen skall tillämpa skadeståndsbestämmelserna i kollektivavtalslagen och uttalade vidare bl.a. följande.

"Omständigheterna bör betraktas ur synvinkeln om arbetstagaren kan bedömas vara olämplig för fortsatt anställning eller om förhållandena i övrigt är sådana att det med hänsyn till verksamhetens fortsatta bedrivande är nödvändigt att anställningsförhållandet upphör. I linje med det sagda ligger att särskild hänsyn måste tas till att en arbetskonflikt regelmässigt är inriktad på att vara tillfällig och att alla parter i sitt handlande bör vara inställda på att skapa förutsättningar för arbetets återupptagande i normal ordning. Uppsägning eller avskedande bör därför inte komma i fråga annat än när andra möjligheter att bilägga konflikten visat sig verkningslösa. Det säger sig självt att en sådan situation sällan föreligger i en strejks inledningsskede. Det nu sagda tar i första hand sikte på själva deltagandet i en arbetskonflikt. Förhållanden före strejken och särskilda händelser under strejkförloppet varigenom en viss arbetstagare i särskild grad har åsidosatt sina åligganden enligt anställningsavtalet kan givetvis föranleda ett annat bedömande."

Domstolen uttalade också bl.a. att den omständigheten att en arbetstagare ikläder sig rollen av talesman för de övriga i allmänhet inte bör föranleda att den arbetstagaren ådrar sig ett större ansvar än de andra. Beträffande den grupp arbetstagare som i det aktuella fallet avskedades sist fann domstolen att de inte kunde åberopa som ursäkt att de hade fortsatt sin strejk för att förmå arbetsgivaren att återta de felaktiga avskedandena av två arbetskamrater. En part är nämligen inte berättigad att själv försöka genomdriva rättelse i en fråga som kan prövas av domstol. Arbetsgivaren hade haft fog för sitt antagande att strejken inte kunde biläggas på kort sikt utan skulle vidmakthållas under avsevärd tid.

Rättsläget efter tillkomsten av anställningsskyddslagen år 1974 är alltså att deltagande i en olovlig strejk under särskilda förutsättningar kan utgöra grund för uppsägning och i kvalificerade fall även för avskedande. Utan att man behöver gå närmare in på saken kan man konstatera att utrymmet för sådana åtgärder dock allmänt sett är mindre än före 1974. Tillkomsten av MBL medförde inte någon formell rättsändring – det är fortfarande reglerna i anställningsskyddslagen om uppsägning och avskedande som skall tillämpas

(numera 1982 års lag; i dess förarbeten behandlas dock inte frågan). MBL har ändå haft betydelse i sammanhanget. Vid dess tillkomst gjordes ett samlat övervägande av frågorna om fredsplikten och om ansvaret för fredspliktsbrott. MBL bygger visserligen i dessa delar på äldre rätt men är ändå på ett antal punkter ett uttryck för ett nytt tänkande.

Ett inslag i regelsystemet som hade sin grund i äldre praxis men som har betonats i MBL är grundsatsen att det i första hand är organisationerna som skall bära ansvaret för kollektivavtalens upprätthållande och för fredsplikten (jfr 41 § första stycket och 59 § första stycket MBL). Ett annat, helt nytt, inslag är 43 § MBL om lokala överläggningar vid olovlig strejk och 60 § andra stycket om hänsynstagande till överläggningarna vid utmätande av skadestånd. Lagstiftaren har velat främja en behandling av olovliga konflikter som medför att konflikterna kan biläggas utan onödig tidsutdräkt och utan att den enskilde utsätts för allvarliga rättsliga påföljder. I grunden kvarstår dock även enligt MBL ett rättsligt ansvar för den enskilde, såväl enligt kollektivavtalet genom skadeståndsansvar som enligt det enskilda anställningsavtalets påföljdssystem (dvs. genom möjlighet till uppsägning eller avskedande).

Frågan om anställningsskyddet i detta sammanhang behandlades också uttryckligen i MBL-propositionen (prop. 1975/76:105 bil. 1 s. 294, jfr SOU 1975:1 s. 508 ff). Föredraganden redogjorde för tidigare lagförarbeten och rättsfall och uttalade därefter:

> Enligt min mening bör endast i särskilt kvalificerade fall uppsägning eller avsked av deltagande i olovlig arbetskonflikt komma i fråga. Ett sådant fall bör vara när en olovlig arbetskonflikt blir långvarig till följd av att deltagande arbetstagare inte kan förmås att vika från klart avtalsstridiga krav och återgå till arbetet. Ett annat exempel bör vara sådana kvalificerade fall som jag beskrev när jag behandlade frågan om möjligheterna att vid skadeståndsprövningen skilja mellan olika deltagare i olovliga arbetskonflikter, dvs. när någon arbetstagare driver fram en strejk i syfte att störa den ordinarie fackliga verksamheten på arbetsplatsen och liknande. Här bör liksom enligt gällande rätt synpunkten vara i vad mån arbetstagaren bör få kvarstå i anställningen med tanke på framtiden.

Frågan var uppe även under utskottsbehandlingen i riksdagen och fick samma utgång som vid behandlingen av anställningsskyddslagen (InU 1975/76:45 s. 49 f).

Arbetsdomstolen har i domen AD 1981 nr 10 (det s.k. Öjebynmålet) sammanfattat rättsläget på följande sätt.

> Vid otillåten arbetsnedläggelse som sker utan den avtalsslutande organisationens stöd ankommer det i första hand på arbetsgivaren och den lokala fackliga organisationen att i enlighet med 43 § medbestämmandelagen omedelbart ta upp överläggningar i syfte att klarlägga orsakerna till konflikten samt att fortsättningsvis gemensamt verka för att dessa på ett eller annat sätt kan undanröjas, föreliggande motsättningar utjämnas och förutsättningar skapas för stridsåtgärdens upphörande. Även avtalsparterna har givetvis ansvar för att alla möjligheter att bilägga konflikten tas till vara. I förekommande fall står öppet för part att väcka talan vid arbetsdomstolen i syfte att få ett klarläggande till stånd av stridsåtgärdens förenlighet med lag och avtal och att utverka domstolens förordnande om arbetets återupptagande. Erfarenheten visar att det regelmässigt går att finna en för alla parter godtagbar lösning på en konflikt genom

utnyttjande av dessa medel under förutsättning att parterna är inställda på att skapa förutsättningar för arbetets återupptagande i normal ordning. I de ytterlighetsfall när alla rimliga möjligheter att bilägga konflikten tagits till vara men visat sig verkningslösa måste dock finnas en sista utväg ur konflikten. Endast i sådana undantagsfall kan uppsägning eller avskedande komma i fråga.

Domen AD 1981 nr 10 är det andra avgörandet efter tillkomsten av anställningsskyddslagen i vilket arbetsdomstolen har haft att ta ställning till den här behandlade rättsfrågan. Om Öjebynmålet kan i korthet antecknas följande.

Målet gällde en strejk av 33 arbetstagare vid en betongvarufabrik tillhörig AB Norrbottens Cementgjuteri i Öjebyn. Strejken började den 19 september 1980 sedan man efter den centrala avtalsuppgörelsen i juni 1980 hade misslyckats att nå resultat i lokala förhandlingar. Med korta avbrott pågick strejken till dess arbetsgivaren den 6 november 1980 avskedade de 33 arbetstagarna från deras anställningar.

Arbetsgivarsidan väckte först talan mot arbetstagarna och deras förbund och begärde arbetsdomstolens förklaring att strejken var olovlig och förpliktande för arbetstagarna att betala skadestånd. Domstolen meddelade interimistiskt beslut om återgång till arbetet och höll sedan den 23 oktober 1980 huvudförhandling. I detta första mål meddelades dom den 3 december 1980 (AD 1980 nr 158). Strejken förklarades olovlig och arbetstagarna ålades att betala vardera 400 kr. i skadestånd. Det senare målet, som avgjordes genom domen AD 1981 nr 10, gällde rättsenligheten av de avskedanden som hade företagits den 6 november 1980. Tre fackförbund med medlemmar bland de strejkande begärde ogiltigförklaring och skadestånd på arbetstagarnas vägnar.

Tvisten i detta senare mål kom alltså att gälla huruvida det hade funnits tillräckliga skäl för avskedande, alternativt uppsägning. På arbetstagarsidan åberopade man att arbetsgivaren hade del i ansvaret för att strejken bröt ut och blev långvarig. Vidare åberopade man att arbetsgivaren hade handlat fel och inte tagit till vara de möjligheter till en lösning som hade förelegat veckan efter huvudförhandlingen den 23 oktober 1980 i det första av de båda målen.

Domstolen fann att bolaget såsom arbetsgivare inte var fritt från ansvar i vissa hänseenden som hade betydelse för strejkens utbrott och även i viss mån för dess fortsatta förlopp. Detta ansvar måste emellertid enligt domstolens bedömande tillmätas allt mindre betydelse ju längre strejken fortgick. De reella krav som framfördes av arbetstagarna under strejken avsåg inte miljöfrågor eller andra bakomliggande omständigheter, utan gällde uteslutande lönefrågan. Såvitt gällde förloppet efter den 23 oktober 1980 fann domstolen, att bolaget inte kunde anses ansvarigt för att konflikten i slutskedet inte kunde biläggas på normalt sätt. En företrädare för bolaget hade visserligen lämnat uppgifter om att arbetstagare skulle komma att få sägas upp efter konflikten och detta kunde ha påverkat arbetstagarnas handlande i slutskedet. Omständigheterna var emellertid inte sådana att bolaget därigenom ådrogs något ansvar för att strejken fortsatte. Arbetstagarna hade enligt egen uppgift i ett läge i slutskedet varit beredda att godta bolagets sista lönebud och återgå till arbetet. Bolaget hade emellertid inte fått något besked om att arbetstagarna var förbehållslöst beredda att återgå – tvärtom förklarade de sig samma dag som bolaget varslade om avskedande ha för avsikt att fortsätta strejken – och inte heller hade bolaget fått skäl att uppfatta konfliktläget som mindre låst än någon gång tidigare under strejkförloppet.

Domstolen fann att bolaget hade haft rätt att betrakta tillgängliga möjligheter att bilägga konflikten som uttömda. Det hade därför varit oförhindrat att inleda förfarandet enligt anställningsskyddslagens regler för att bringa anställningarna att

upphöra. Såvitt hade framkommit och under beaktande av att arbetstagarna vidhöll strejken även efter det att de hade blivit underrättade om att arbetsgivaren tänkte avskeda dem, förelåg inte anledning för bolaget att under varseltiden ompröva den ståndpunkt som bolaget hade intagit när avskedandeförfarandet inleddes.

Arbetsdomstolen fann avskedandena rättsenliga. Vid den bedömningen fäste domstolen också avseende vid den långa strejktiden och vid att domstolen tidigare hade i interimistiska beslut ålagt arbetstagarna att återgå. Arbetstagarnas förfarande var från det enskilda anställningsavtalets synpunkt att betrakta som grova avtalsbrott. Det fanns därför skäl enligt 18 § anställningsskyddslagen för avskedande och inte enbart för uppsägning.

Domstolens arbetstagarledamöter var skiljaktiga. De ansåg att arbetsgivaren hade ett större ansvar för det inträffade än domstolsmajoriteten hade funnit och att därför varken avskedande eller uppsägning hade bort få ske.

I denna redovisning av gällande rätt bör tilläggas att hithörande frågor har behandlats på flera håll i den juridiska litteraturen (se bl.a. Schmidt, Facklig arbetsrätt, 2 uppl. 1979, s. 290 ff med hänvisningar till annan litteratur).

Problemet

Frågan om de rättsliga möjligheterna att skilja olovligt strejkande arbetstagare från anställningen återkommer tid efter annan i debatten. Senast har den åter tagits upp efter domen AD 1981 nr 10. Det har från olika håll begärts en översyn av de hithörande reglerna.

Det mest långtgående kravet är att uppsägningar eller avskedanden aldrig skall få ske vid olovlig strejk. Den förhärskande meningen har emellertid till utgångspunkt grundsatsen att kollektivavtal liksom andra avtal skall hållas och fredsplikten respekteras under avtalsperioderna. Denna grundsats kräver att anställningsavtalen vid en avtalsstridig strejk slutligen får bringas till upphörande när inga andra medel står till buds. I vilka särskilda fall en sådan åtgärd skall få vidtas är kanske i viss mån föremål för delade meningar. Att det skall vara enbart i nödfall är man dock i allmänhet ense om. Det väsentliga problemet blir med den uppfattningen att tillse att utrymmet för avskedande och uppsägning inte blir större än vad som är oundgängligen nödvändigt.

Innan vi i det följande går in på en diskussion kring några förslag på området vill vi fästa uppmärksamheten på att vårt ämne är enbart avskedanden och uppsägningar vid *olovlig strejk,* och enbart vid sådan olovlig strejk som saknar stöd i ett fackligt beslut som har fattats i behörig ordning (jfr vad som har sagts i det föregående om att organisationernas fredspliktsansvar kommer i första hand). Vidare bör som en allmän utgångspunkt göras följande anmärkning. I 1974 och 1976 års lagförarbeten sägs, att det finns ett utrymme för uppsägning och i särskilt kvalificerade fall för avskedande. Om man emellertid, som ju avsikten otvetydigt har varit, ställer mycket stränga krav för att ett skiljande från anställning över huvud skall få komma i fråga, vill det synas som om åtskillnaden mellan uppsägning och avskedande inte bygger på någon särskilt fast grund. Det skulle kunna hävdas, åtminstone enligt nu gällande rätt, att skiljande från anställningen får förekomma bara vid mycket grovt avtalsbrott av arbetstagaren men att det å andra sidan då blir ett fall för avskedande snarare än för uppsägning (jfr

AD 1981 nr 10). Termen "avskedande" kommer därför att fortsättningsvis användas som beteckning för skiljande från anställningen till följd av deltagande i olovlig arbetskonflikt.

Några uppslag

Som framgår av det nyss återgivna avsnittet ur förarbetena till MBL räknade man där i första hand med två fall i vilka uppsägning eller avskedande skulle kunna få förekomma vid en olovlig strejk. Det ena fallet är "när en olovlig arbetskonflikt blir långvarig till följd av att deltagande arbetstagare inte kan förmås att vika från klart avtalsstridiga krav och återgå till arbetet" (prop. 1975/76:105 bil. 1 s. 294). I både AD 1975 nr 31 och AD 1981 nr 10 var det fråga om detta fall. Bedömningen gällde såväl kravet på långvarighet som i vad mån det fanns andra medel att få slut på konflikten.

Det andra fallet enligt 1976 års förarbeten är "när någon arbetstagare driver fram en strejk i syfte att störa den ordinarie fackliga verksamheten på arbetsplatsen och liknande". Detta fall omtalades också i förslaget till anställningsskyddslag (prop. 1973:129 s. 125) som ett avskedandefall, när det där talades om "någon som agiterar för eller annars spelar en framträdande roll vid en allvarlig olovlig strejk". Arbetsdomstolen var i AD 1975 nr 31 inne på detta fall såvitt gäller de två först avskedade arbetstagarna. Domstolen betonade att något särskilt ansvar i varje fall inte får läggas på en deltagare i en olovlig strejk enbart därför, att han eller hon har uppträtt som talesman för de övriga. Detta synsätt stämmer överens med praxis i mål om skadestånd för deltagande i olovlig strejk.

Det viktigaste av de båda fallen torde vara det första. Det är där som man kan komma i det läget att det inte återstår något annat än att avsluta anställningsförhållandet, när andra möjligheter är uttömda.

Som har framgått i den föregående redovisningen av förarbetena är det en huvudtanke bakom MBL att man skall se reglerna om ansvaret för fredspliktsbrott som en helhet. Ett uttryck för detta är det starka betonandet av organisationernas förstahandsansvar för fredsplikten. Ett annat är resonemangen kring den nya överläggningsskyldigheten enligt 43 § som går ut på att man skall rikta in sig på att finna icke-rättsliga lösningar och försöka förhindra sådana låsta situationer som tidigare följde av att arbetsgivaren över huvud inte var skyldig att medverka till kontakter med motsidan, så länge en lag- och avtalsstridig konflikt pågick (SOU 1975:1 s. 508 ff och prop. 1975/76:105 bil. 1 s. 283 ff). Även såvitt gäller den rättsliga sidan av saken, de egentliga påföljdsreglerna, har det varit lagstiftarens tanke att man bör samordna de olika inslagen och se reglerna som en helhet. Detta kommer till uttryck bl.a. genom att det i förarbetena betonas, att grunderna för skadeståndsansvaret vid fredspliktsbrott skall ha sin tillämplighet även vid utnyttjande av det enskilda anställningsavtalets påföljdsmöjligheter, dvs. uppsägning eller avskedande.

En särskild aspekt på detta drogs fram vid lagrådsgranskningen av förslaget till MBL. Lagrådet (prop. 1975/76:105 bil. 1 s. 513) avrådde från ett bibehållande av den s.k. 200-kronorsregeln med motiveringen att det därigenom skulle uppstå en lucka i påföljdssystemet, vilken inte kunde fyllas ut genom en vidgad tillämpning av uppsägningspåföljden. Detta problem

framstod inte så klart på den tid då arbetsgivaren hade fri uppsägningsrätt men accentuerades genom tillkomsten av anställningsskyddslagen. Schmidt (Facklig arbetsrätt, 2 uppl. 1979, s. 293) har varit inne på samma tankegång.

Som nyss nämndes har det förfarande som föreskrivs i 43 § MBL till uppgift att vid en olovlig arbetsnedläggelse främja en lösning på andra än rättsliga vägar. Ett gemensamt utredande av bakgrunden till arbetsnedläggelsen och gemensamma ansträngningar att få till stånd en snabb återgång till arbetet genom praktiskt verksamma åtgärder på arbetsplatsen är vad man har syftat till med de nya reglerna om överläggning. I fråga om syftena med 43 § kan det emellertid vara på sin plats att också återge följande ur domen AD 1978 nr 142.

> Syftet med överläggningar enligt 43 § medbestämmandelagen är bl.a. att bringa klarhet i vad som har inträffat och i vad som är orsaken till arbetstagarnas handlande. Det gäller vidare att undersöka, och om möjligt komma överens om, vad som kan göras för att få till stånd återgång till arbetet.
>
> I förarbetena till det nyssnämnda lagrummet anförs vidare (se prop. 1975/76:105 bil. 1 s. 287) att det inte har varit avsikten att överläggningarna skall vara ett forum för att framställa avtalsstridiga krav på strejkande arbetstagares vägnar. Det är enligt arbetsdomstolens mening viktigt att ha detta uttalande i förarbetena i minnet. Det kan nämligen inte komma på fråga att reglerna om överläggning skulle ges en sådan tillämpning att arbetsgivarsidan indirekt tvingas in i diskussioner rörande klart avtalsstridiga lönekrav. Därav torde i praktiken följa att bestämmelserna om överläggning har begränsad betydelse i renodlade lönekonflikter av det slag som det är fråga om i detta mål. Därmed är dock inte sagt att överläggningarna helt saknar intresse. Även i renodlade lönekonflikter har det sålunda sin betydelse att man utreder vad det är som har hänt och vad orsaken till konflikten egentligen är. Skulle ena parten vid överläggningarna hävda att även andra orsaker än lönekrav ligger bakom konflikten blir det som regel nödvändigt att göra överläggningarna mera utförliga än vad som eljest kommer i fråga.

Att 43 § MBL inte medför skyldighet för arbetsgivaren att utöver utredandet av bakgrunden till den olovliga strejken gå in i diskussion rörande avtalsstridiga lönekrav har bekräftats i senare domar (se senast AD 1981 nr 44, 54 och 78).

Regler om arbetstagarinflytande vid bl.a. uppsägningar och avskedanden återfinns i 29–31 §§ anställningsskyddslagen 1982:80 (prop. 1981/82:71 s. 85 ff och 140 ff). Den huvudsakliga innebörden av dessa regler är att MBL:s förhandlingsrättsregler är ensamt tillämpliga på arbetsbristfallen, dvs. uppsägning på grund av arbetsbrist, permittering och återintagning efter permittering, medan anställningsskyddslagens regler om varsel, underrättelse och överläggning i huvudsak har bibehållits oförändrade vid uppsägning på grund av skäl som hänför sig till arbetstagaren personligen och vid avskedande. Syftet med lagens regler om arbetstagarinflytande är att en sådan rättshandling som avskedande eller uppsägning skall göras till förmål för utredning och samråd innan beslut fattas.

I debatten har väckts tanken att man skulle jämka i de nu gällande förfaranderegleria för att förekomma att beslut om avskedande eller uppsägning fattas i ett läge där det i själva verket ännu finns en annan lösning. Det har bl.a. sagts att läget i slutskedet av strejken i Öjebyn (AD 1981 nr 10)

är ett exempel på en situation där ytterligare kontakter mellan parterna hade kunnat vara ägnade att undanröja missförstånd och främja en lösning i samförstånd.

När det gäller 43 § MBL har tanken framförts att *ämnesområdet för överläggningarna skulle vidgas till att omfatta alla den aktuella konfliktens aspekter.* Det har invänts att överläggningarna skulle kunna bli ett forum för framställande av avtalsstridiga krav. Hittills har det av hänsyn till fredsplikten och avtalstroheten inte ansetts böra finnas någon förpliktelse för arbetsgivaren att delta i förhandlingar om sådana krav. Någon ändring på denna punkt torde också enligt vår mening knappast kunna göras utan att inställningen till olovliga stridsåtgärder rubbas. Det är å andra sidan inte något som hindrar parterna i överläggningen att ta upp allt som de anser vara av betydelse, även om det inte finns någon rättslig förpliktelse därtill.

Förutsättningarna för att få en olovlig strejk att upphöra är kanske i allmänhet bäst i strejkens inledningsskede. Detta kunde i och för sig tala för att man sökte utveckla överläggningarna enligt 43 § MBL. Men det måste å andra sidan beaktas att de för strejken avgörande meningsskiljaktigheterna vanligen inte föreligger mellan parterna i överläggningarna, utan mellan arbetsgivaren och de strejkande. Företrädare för de strejkande har enligt gällande rätt inte någon rätt att delta i överläggningarna vid sidan av den avtalsbundna arbetstagarorganisationen. De strejkande måste hålla kontakt med och lägga fram sina synpunkter för företrädarna för arbetstagarorganisationen. Denna får å andra sidan inte framställa avtalsstridiga krav på de strejkandes vägnar, om det sker på ett sådant sätt att de fackliga företrädarnas handlande måste uppfattas som ett stöd för de strejkande (prop. 1975/76:105 bil. 1 s. 287).

Motsättningar inom arbetstagarledet kan inte överbryggas genom lagstiftningsåtgärder och det är inte möjligt, utan att man rubbar på det hävdvunna systemet för konfliktlösningar, att tillerkänna de strejkande en självständig roll vid överläggningarna enligt 43 §. Gränserna för överläggningsskyldigheten enligt 43 § är liksom partsställningen klara. Vår slutsats har blivit att man knappast kan vinna någonting genom att överväga ändringar av 43 §. Om man vill uppnå att olovliga strejker bringas att upphöra utan rättsliga sanktioner torde den mest verksamma åtgärden vara att söka direkt påverka de strejkande. Den uppgiften har enligt 42 § MBL lagts på arbetstagarorganisationen. Hur uppgiften skall fullgöras bör anses vara en angelägenhet för organisationerna som inte bör bli föremål för lagstiftning.

Det finns naturligtvis även andra tänkbara medel än en jämkning av reglerna i 43 § MBL om överläggning som skulle kunna vara ägnade att avvärja beslut om avskedande eller uppsägning när en lösning på annan väg kan vara inom räckhåll. Såvitt gäller de rena lönestrejkerna är det då främst fallet att det föreligger ett missförstånd om parternas ståndpunkter och att det missförståndet behöver undanröjas, som man har anledning att tänka på. En förutsättning är liksom tidigare att lagens regler inte skall medföra en skyldighet för arbetsgivaren att göra medgivanden inför avtalsstridiga lönekrav, att stå fast vid ett lämnat bud som förutsättning för att arbetstagarna skall återgå till arbetet eller liknande. Att strejker av detta slag bringas till upphörande genom att man faktiskt gör upp i lönefrågan är en sak för sig, men lagen bör av hänsyn till avtalstroheten och fredsplikten inte

medföra några rättsliga förpliktelser på den punkten.

En tänkbar möjlighet vore kanske att omkonstruera avskedandeinstitutet i de hithörande fallen, t.ex. så att ett avskedande skulle få sin fulla verkan först efter en vecka och under förutsättning att arbetstagarna inte (varaktigt) går tillbaka till arbetet under den veckan. Innebörden skulle vara att avskedande, dvs. ett omedelbart hävande av anställningsavtalet, inte längre skulle få ske vid olovlig strejk. I stället skulle man införa en möjlighet att göra en uppsägning med förkortad uppsägningstid. En annan möjlighet som diskuterades redan vid tillkomsten av MBL är att ett avskedande skulle kräva godkännande av domstol. I förarbetena (prop. 1975/76:105 bil. 1 s. 294 f) skrevs följande om detta förslag.

> Detta ställningstagande innebär alltså att det kollektivavtalsrättsliga skadeståndet inte bör vara det enda påföljdsalternativet vid kvalificerade fall av arbetstagares fredspliktsbrott. Med den utgångspunkten återstår som det i praktiken viktiga problemet huruvida det bör tillses att alla frågor om påföljder vid fredspliktsbrott alltid blir behandlade i ett sammanhang och i samma former vid AD, dvs. att uppsägningar eller avskedanden inte får äga rum förrän de har sanktionerats av domstolen. Förslag i den riktningen har framförts från några remissinstanser. I och för sig är givetvis en sådan tanke tilltalande. Enligt rättspraxis får som jag nämnt en arbetsgivare inte ensidigt tillgodogöra sig skadestånd för arbetstagares deltagande i fredspliktsbrott, och detsamma följer av kvittningslagen. Ändå kan jag inte finna att det nu finns tillräckliga skäl att lagfästa en sådan regel som den föreslagna. För att regeln skulle vara motiverad fick krävas att de allmänna reglerna om avskedande och uppsägning gav arbetstagarna ett otillräckligt skydd och det är en slutsats som man åtminstone f.n. inte kan dra. Med anställningsskyddslagen har arbetstagarna fått ett väsentligt inflytande över arbetsgivarens beslut genom bl.a. reglerna om rätt till varsel och överläggning. Härtill kommer den förstärkning av skyddet för arbetstagarna som följer av andra regler i lagen, såväl möjligheten att stå kvar i anställningen under det att tvisten pågår som inte minst det skadeståndsansvar som åläggs arbetsgivare som utan tillräckliga skäl beslutar om avskedande eller uppsägning. Det ytterligare steget att föreskriva domstolsprövning av alla beslut om avskedande eller uppsägning, eller av alla sådana beslut i anledning av enskild arbetstagares personliga förhållanden, har inte ansetts böra tas. Enligt min mening bör det åtminstone t.v. inte heller tas när det gäller enbart deltagande i olovlig stridsåtgärd. Ett skäl härför är de processuella och utredningsmässiga komplikationer som skulle följa.

Förslag om obligatorisk domstolsprövning har framförts även i senare debatt. Det har bl.a. påpekats att ett kollektivt avskedande av en grupp olovligt strejkande arbetstagare är att likna vid en svarsåtgärd, ett slags skärpt lockout (Schmidt, Facklig arbetsrätt, 2 uppl. 1979, s. 294). Slutsatsen skulle vara att arbetsgivaren före beslutet om avskedande skulle vara skyldig att enligt 31 § MBL begära befrielse från fredsplikten hos AD. Därmed skulle nödvändigheten av ett avskedande som sanktion i varje enskilt fall komma under domstolens prövning.

I det översynsarbete som ledde fram till 1982 års anställningsskyddslag har också berörts vissa frågor kring avskedande, om än inte frågan om avskedande vid olovlig strejk. I anställningsskyddskommittén togs frågan upp om alla avskedanden borde underställas domstol (PM DsA 1981:6 s. 88 f). Som skäl häremot anfördes att det skulle innebära att arbetstagare riskerade att mot sin vilja bli indragna i en offentlig rättegång, att utvecklingen inom den offentliga sektorn genom avsättningsinstitutets

avskaffande gått i motsatt riktning och att antalet avskedandemål vid domstol syntes ha minskat. Det pekades också på vissa andra ändringar som kommittén ämnade föreslå och som var ägnade att stärka arbetstagarnas ställning. De grundläggande reglerna om avskedande har inte heller ändrats genom den nya anställningsskyddslagen (prop. 1981/82:71 s. 132 ff).

Det finns enligt vår mening till en början en del skäl av allmän natur som talar emot att man med tanke på deltagande i olovlig strejk försöker sig på att ändra i reglerna om avskedande som sådana. Ett sådant är att man egentligen skulle komma att gripa in på ett för sent stadium med sådana ändrade regler. Avskedandet kommer ju i allmänhet i fråga först lång tid efter det att den olovliga strejken inletts. I Öjebyn-fallet hade nästan sju veckor förflutit innan avskedandena vidtogs och i ett annat uppmärksammat fall, det s.k. Bil & Traktor-fallet hade ännu längre tid förflutit. När avskedandena skedde hade i Öjebyn-fallet överläggningar hållits enligt 43 § MBL, talan väckts, interimistiskt beslut om återgång i arbete meddelats, huvudförhandling hållits, varsel och underrättelse lämnats samt överläggningar enligt anställningsskyddslagen hållits. I Bil & Traktor-fallet hade till och med två huvudförhandlingar hållits och domar meddelats (AD 1978 nr 116 och 122). Man måste utgå från att arbetstagarorganisationerna i båda fallen i enlighet med vad som föreskrivs i 42 § MBL hade verkat för att den olovliga strejken skulle upphöra. De berörda arbetstagarorganisationerna kan knappast heller antas ha haft en svag ställning i förhållande till sina medlemmar.

Sammantagna tyder dessa omständigheter på att när avskedanden väl aktualiseras är de strejkandes inställning ofta så fast att de inte låter sig påverka av att hotet om avskedande får en i detaljerna ändrad innebörd i jämförelse med gällande rätt. Härtill kommer emellertid att man har att räkna med vissa olägenheter med ändringar av det slag som här har antytts. Till dem hör svårigheterna att samordna med regelsystemet i övrigt, t.ex. för fall när samtidigt flera grunder åberopas för ett skiljande från anställningen. Allvarligare är att man knappast har några skäl att tro att någon förstärkning av anställningsskyddet av egentlig betydelse skulle kunna uppnås på denna väg. En särskild reglering i frågan skulle tvärtom kunna tänkas medföra att avskedande i högre grad än som nu är fallet kommer att prövas som utväg vid en olovlig strejk. Tänker man sig t.ex. att avskedande vid olovlig strejk inte skulle få ske förrän domstol lämnat medgivande därtill, skulle effekten kunna bli att arbetsgivarna tar upp frågan om avskedande tidigare än de skulle ha gjort enligt nu gällande regler, som ju innebär att arbetsgivaren själv under skadeståndsansvar slutligen måste ta ställning till om ett visst förfarande utgör grund för avskedande.

Vår slutsats har blivit att det inte finns skäl till ändringar i lagreglerna som sådana i syfte att förebygga uppkomsten av olovliga konflikter eller förhindra att en sådan drivs så långt att frågan om avskedanden blir aktuell, ej heller att gripa in med ändringar i anställningsskyddslagen för att ytterligare säkerställa att avskedanden inte tillgrips annat än i de oundgängligen nödvändiga fallen. Det är väsentligen psykologiska faktorer av tämligen svårgripbar natur som är avgörande för varaktigheten av en olovlig konflikt. Arbetsdomstolen har i Öjebyn-domen AD 1981 nr 10 slagit fast, att en arbetsgivare får tillgripa uppsägning eller avskedande på grund av olovlig strejk endast i sådana ytterlighetsfall där alla andra möjligheter att bilägga konflikten har

tagits till vara men ändå visat sig vara fruktlösa. Det är även enligt vår mening denna regel som bör gälla i sak. När en olovlig strejk har drivits tillräckligt långt kan annars det enda återstående alternativet vara att den strejkdrabbade verksamheten måste avvecklas. Erfarenheten visar för övrigt att de tillgängliga medlen i de allra flesta fallen har varit tillräckliga för att lösa även allvarliga fall av avtalsstridiga konflikter utan att avskedande har behövt sättas i fråga. Slutligen anser vi att det är tillräckligt väl sörjt för, med gällande rättegångsregler, att tvister om anställningsskyddet även i hithörande situationer blir tillräckligt noggrant och allsidigt behandlade. Att även arbetsgivarens ansvar för att en olovlig konflikt uppstår och fortfar skall tillmätas betydelse i tvisten om anställningsskyddet framgår klart av lagförarbetena och har också betonats i rättspraxis.

I anslutning till de här behandlade problemen vill vi emellertid också ta upp en annan aspekt som har berörts i debatten.

Den överläggningsskyldighet som infördes i 43 § MBL syftar till att föra samman de berörda lokala parterna så att dessa med gemensamma ansträngningar skall kunna verka för att den normala ordningen återställs på arbetsplatsen. Erfarenheterna visar också att överläggningarna enligt 43 § i många fall har fyllt sin uppgift och bidragit till att konflikter har kunnat lösas på ett smidigt sätt. Det har emellertid satts i fråga om inte i vissa fall de överläggande parterna skulle vara betjänta av stöd från någon utomstående för att finna uppslag till lösning av en konflikt. Vi har därför övervägt förutsättningarna för att *vidga möjligheterna till medverkan av förlikningsman vid överläggningar om olovliga strejker.*

Före MBL:s tillkomst ansågs förlikningsman i och för sig behörig att ingripa även vid olovliga arbetskonflikter. I 3 § av den då gällande 1920 års lag om medling i arbetstvister föreskrevs, att förlikningsmannen vid arbetskonflikter av större betydelse borde söka träda i förbindelse med de tvistande och kalla dem till förhandling. Efter tillkomsten av 1928 års kollektivavtalslag utbildade sig emellertid en praxis, enligt vilken förlikningsmannen inte ställde sig till förfogande för medling i avtalsstridiga konflikter, förrän de strejkande hade återgått i arbete. Huvudskälen var att arbetsgivaren inte var förhandlingsskyldig så länge den olovliga konflikten pågick och att förlikningsmannen inte hade några egna sanktionsmedel.

LKAB-strejken 1969–1970 aktualiserade frågan om ett förlikningsmannaingripande. Från några håll hävdades att förlikningsmannen borde agera (se t.ex. Schmidt i SvJT 1970 s. 718 f.). Förlikningsmannen borde göra sig underrättad om förhållandena, söka jämka mellan parterna och om möjligt få förhandlingar till stånd. Uppfattningen byggde på att parterna skulle vara skyldiga att komma till sammanträde med förlikningsmannen även om ena parten var löst från förhandlingsskyldighet enligt kollektivavtal. Anledningen till att förlikningsmannen borde ingripa var enligt Schmidt å andra sidan att LKAB-strejken inte kunde jämföras med andra vilda strejker och saknade motstycke under de sista 30–40 åren. Förlikningsmännen borde återgå till de metoder som tillämpats före kollektivavtalslagens tillkomst, då man inte gjorde någon skillnad mellan lovliga och olovliga strejker. Något förlikningsmannaingripande kom inte till stånd i LKAB-strejken. Dåvarande chefen för förlikningsmannaexpeditionen uttalade att förlikningsmannen inte under några förhållanden skulle komma utan att vara inbjuden av

parterna. Medlemmar av regeringen uttalade att regeringen också ansåg sig förhindrad att ingripa. Det ansågs otänkbart att ge ett slags offentlig sanktion åt överträdelser av lagen. Det hävdades också att förlikningsmännen inte kunde agera på ett sätt som i realiteten kom i konflikt med regeln att arbetsgivaren är löst från förhandlingsskyldigheten när olovlig strejk vidtas.

Den förra arbetsrättskommittén (SOU 1975:1 s. 482) framhöll att frågan hade kommit i ett delvis nytt läge genom kommitténs förslag om överläggningsskyldighet vid olovlig strejk, dvs. motsvarigheten till den regel som nu finns i 43 § MBL. Arbetsrättskommittén anförde.

> Regeln innebär skyldighet för båda parter att vid vild strejk gemensamt och inom ramen för gällande kollektivavtal verka för att orsakerna till strejken blir klarlagda och konflikten löst. Vid sådana överläggningar bör även förlikningsmannen kunna medverka i den mån sådan medverkan enligt huvudreglen i den föreslagna 37 § tredje stycket kan anses ägnad att främja ett positivt resultat. Så torde dock vara fallet endast om parterna gemensamt påkallar hans medverkan. Däremot bör enligt kommitténs mening förlikningsman inte medverka vid kontakter mellan arbetsgivaren och de strejkande själva – härvidlag måste beaktas möjligheten av att sådan medverkan kan uppfattas som ett sanktionerande av avtalsstridiga krav eller eljest av själva det lag- och avtalsstridiga förfarandet.

I förslaget till MBL (prop. 1975/76:105 bil. 1) gavs inte uttryck åt någon annan uppfattning i denna fråga än den arbetsrättskommittén hade framfört.

Det finns alltså i och för sig inga avgörande hinder i gällande författningar mot att förlikningsman medverkar vid lösandet av olovliga konflikter. Enligt den praxis som nu tillämpas kan medverkan av förlikningsman vid olovlig strejk komma i fråga om parterna vid en överläggning enligt 43 § MBL begär detta. Däremot medverkar förlikningsman inte vid kontakter mellan arbetsgivaren och de strejkande själva, eftersom en sådan medverkan skulle kunna uppfattas som ett godkännande av avtalsstridiga krav eller av det lag- och avtalsstridiga förfarandet.

När vid en olovlig strejk de strejkande går vid sidan av sin egen organisation och ställer avtalsstridiga krav är självfallet möjligheterna för en förlikningsman att finna uppslag till kompromisslösningar oftast små.

Förlikningsmannen får inte inge föreställningen att det finns utrymme för ändringar i redan träffade kollektivavtal, t.ex. i form av lönepåslag utöver de avtalade. Till svårigheterna hör också att förlikningsmannen har att göra med ett slags trepartsförhållande arbetsgivare-avtalsslutande arbetstagarorganisation-strejkkommitté.

Genom överläggningsskyldigheten enligt 43 § MBL har emellertid en ny grund skapats för kontakter mellan parterna vid olovliga konflikter. Tidigare var arbetsgivaren löst från varje rättslig skyldighet till positiv medverkan så länge den olovliga konflikten pågick, och arbetsgivaren krävde därför vanligen att de strejkande skulle återgå till sina arbeten innan han återupptog kontakterna med sin fackliga motpart. Därigenom uppstod en låst situation som många gånger var svår att komma ur.

Vid olovliga strejker finns det även med de nya reglerna säkerligen situationer där de inblandade kan anse att en utomstående medlare skulle

kunna göra nytta. Den olovliga arbetsnedläggelsen kan kanske bero på missnöje med andra förhållanden på arbetsplatsen än rena lönefrågor, exempelvis arbetsmiljön, arbetsledningen eller arbetsorganisationen i övrigt. En förlikningsman kan i sådana fall finna uppslag som kan bidra till att tvisten löses och att en återgång till arbetet sker. Kanske kan en medverkan vara av värde även i vissa andra fall. Genomgående bör dock gälla att den utomståendes medverkan skall ske i samförstånd med avtalsparterna.

Med dessa preciseringar vill vi rekommendera att en försiktig ändring av rådande praxis prövas, utan att man rubbar på den grundläggande inställningen till olovliga strejker.

5.6.6 "Internationella sympatiåtgärder"

Utgångspunkter

Den förra arbetsrättskommittén utredde frågan om fackliga sympatiåtgärder med utländsk bakgrund (SOU 1975:1 s. 419 ff). Arbetet utmynnade i ett förslag till en lagregel i ämnet. Enligt denna skulle sympatiåtgärder i Sverige vara tillåtna om den understödda parten hade vidtagit en primär stridsåtgärd som var lovlig antingen enligt lagen i det land där den företogs eller med motsvarande tillämpning av den svenska lagen. Syftet var bl.a. att förekomma att antifacklig eller mycket restriktiv lagstiftning utomlands skulle medföra hinder mot fackliga sympatiåtgärder i Sverige, när sådana åtgärder med svenskt betraktelsesätt framstår som berättigade och legitima. Till bilden av arbetsrättskommitténs förslag hör även frågan om tillåtligheten av s.k. politisk strejk, eftersom det i många fall kan sägas att åtgärder i Sverige till stöd för arbetstagare utomlands har karaktären av en sådan strejk (i demonstrationssyfte) snarare än av en facklig sympatiåtgärd i mer egentlig mening. När det gäller politisk strejk, ett vidsträckt ämne som gäller inte minst rent interna svenska förhållanden, föreslog kommittén på närmare utvecklade skäl att rätt att vidta sådana åtgärder skulle vara beroende av kollektivavtal; avtalsfrihet skulle med andra ord råda rörande fredsplikten i detta hänseende (se främst SOU 1975:1 s. 386 ff).

Kommitténs förslag väckte kritik från fackligt håll (se den s.k. löntagarreservationen till förslaget, SOU 1975:1 s. 950 ff). Man ansåg att den föreslagna regeln om fackliga sympatiåtgärder med utländsk bakgrund kunde ägna sig för nordiska förhållanden men att den riskerade att medföra alltför långtgående begränsningar av de svenska fackliga organisationernas handlingsfrihet i andra fall, t.ex. när någon utländsk primäråtgärd inte har kunnat företas på grund av förbud mot strejker eller när det blir praktiskt svårt eller omöjligt att i tid utreda hur det rättsligt ställer sig med tillåtligheten av primäråtgärden i det land där den företas. I löntagarreservationen hävdades att de svenska arbetstagarförbunden bör ha en laglig rätt att efter eget bedömande vidta sympatiåtgärd för för part i annat land än nordiskt, i varje fall på begäran av eller efter sanktion av en yrkesinternational. Några lagregler om den politiska strejken ansåg man inte behövliga.

Frågan ägnades stor uppmärksamhet under det fortsatta arbetet på MBL (se prop. 1975/76:105 bil. 1 s. 274 f, 499, 534; InU 1975/76:45 s. 45 ff). Slutresultatet blev att man inte förde in några lagregler i ämnet i MBL. Vissa

förarbetsuttalanden har emellertid intresse. I propositionen uttalade föredragande departementschefen bl.a. (s. 275).

Jag har för egen del kommit fram till att det inte finns skäl att nu genom lagstiftning gå in på dessa problem. När det gäller våra inhemska politiska förhållanden har vi av tradition valt andra vägar än arbetsnedläggelse och liknande åtgärder för att ge uttryck för åsikter och skapa opinion. Jag kan inte se att det finns någon anledning att räkna med en ändring på denna punkt. Skulle det å andra sidan uppstå en situation där de vanliga kontaktvägarna mellan medborgarna och de politiska organen visar sig otillräckliga, ter det sig enligt min mening inte som en rimlig eller realistisk väg att söka hindra de fackliga organisationerna att genomföra en politisk demonstration i arbetsnedläggelsens form med hot om rättegång och skadestånd. Jag menar mot denna bakgrund att det inte har någon uppgift att fylla att gå in på frågan genom att ställa upp regler därom i lag. När det gäller strejk och andra stridsåtgärder med bakgrund i utländska förhållanden finns det enligt min uppfattning inte heller anledning att utforma regler i lagen. Jag finner helt naturligt att svenska arbetstagarorganisationer inte skall vara förhindrade att delta i internationellt organiserade sympatiåtgärder till stöd för broderorganisationer utomlands eller för att uttrycka solidaritet med dem som utsätts för politiskt förtryck eller eljest är i behov av internationellt stöd. Begär i sådana sammanhang en facklig international att dess svenska medlemsorganisation skall ansluta sig till en internationell aktion kan det inte vara rimligt att resa rättsliga hinder häremot. Jag kan därför inte heller på detta område finna det motiverat att föreslå lagstiftning. Även om det rättsliga läget inte är till alla delar klart saknas anledning att tro annat än att detta synsätt i allt väsentligt skulle motsvaras av vad som skulle bli bedömningen vid en rättslig prövning.

I den senare debatten har förekommit vissa meningsskiljaktigheter om den närmare innebörden av dessa förarbetsuttalanden. I allmänhet uppfattar man väl dock uttalandena, åtminstone i huvudsak (jfr AD 1980 nr 15), som ett slags rekommendation och en politisk deklaration och inte som uttalanden om innebörden av gällande rätt, vare sig enligt MBL eller enligt allmänna grundsatser. Detta sätt att läsa uttalandena vinner också stöd i frågans fortsatta behandling under förberedandet av MBL. Lagrådet tog upp ämnet (prop. 1975/76:105 bil. 1 s. 499).

Är fråga om sympatiåtgärder till stöd för utländsk part, blir åtgärden i princip tillåten endast under förutsättning att den i utlandet vidtagna primära stridsåtgärden är lovlig; detta är också innebörden av det remitterade förslagets föreskrift i den delen. Härvid torde dock kunna bortses från sådana förbud mot stridsåtgärder i den främmande staten, som står i uppenbar strid mot grunderna för rättsordningen i vårt land.

När arbetsnedläggelse, blockad eller liknande åtgärder företas av rent politiska skäl, faller de tydligen utanför den föreslagna lagens tillämpningsområde. Fråga är då inte om stridsåtgärder i vedertagen mening. Åtgärderna tillgrips nämligen inte för att utöva påtryckning på arbetsgivare eller arbetstagare som sådana, och dem emellan behöver inte heller råda någon motsättning i den politiska frågan. Att från den föreslagna lagens regler draga några slutsatser om tillåtligheten av "stridsåtgärder" i sådana sammanhang torde inte vara möjligt. Bortsett från vad som kan gälla under ofärdstider eller under andra liknande förhållanden, kan dock arbetsinställelse under åberopande av politiska skäl – vare sig i form av lockout eller såsom strejk – inte antagas vara förenlig med de förpliktelser som arbetsgivare och arbetstagare har iklätt sig såsom parter i anställningsavtal.

Man observerar här bl.a. att lagrådet ger uttryck för den uppfattning om det enskilda anställningsavtalets betydelse för tillåtligheten av kollektiva åtgärder som nämndes i det föregående i avsnitt 5.6.2.

Departementschefen svarade (prop. s. 534).

Det är i princip också riktigt att fackliga sympatiåtgärder i Sverige till förmån för part i utländsk arbetsstrid är avsedda att vara tillåtna under den förutsättningen att den primära arbetsstriden är lovlig (jfr 41 § första stycket 4 i lagen). Att det emellertid här kan uppkomma fall i vilka kravet på den primära åtgärdens lovlighet inte torde kunna upprätthållas, har lagrådet självt antytt. Därmed har lagrådet också kommit in på de problem kring tillåtligheten av i första hand arbetsinställelser i andra än rent fackliga syften, som varit mycket omdiskuterade i tidigare skeden av detta lagstiftningsärende. En aspekt på dessa problem är att det kan ställa sig svårt eller omöjligt att dra en gräns mellan fackligt och politiskt, kanske i synnerhet när man har att göra med förhållanden i länder där fackliga fri- och rättigheter inte garanteras på samma sätt som hos oss. Det är en svår uppgift att i sådana och andra fall, där det blir fråga om arbetsinställelse eller liknande åtgärder med politiskt färgad bakgrund, bestämma vad som bör gälla om åtgärdens tillåtlighet. Som framgått av vad jag tidigare uttalat i detta ämne kan jag dock inte dela den uppfattning åt vilken lagrådet har gett uttryck. Jag har å andra sidan inte funnit anledning att föreslå lagstiftning om dessa frågor, enligt min mening den enda väg som står till buds om full rättslig klarhet eftersträvas. I vad jag har anfört i samband med att jag gjorde det ställningstagandet - - - har jag inte anledning att göra någon ändring.

Även inrikesutskottet gjorde vissa uttalanden i samband med sin genomgång av ett antal motioner i vilka det bl.a. hade begärts preciseringar av rättsläget genom uttalanden av riksdagen (InU 1975/76:45 s. 45 ff). Utskottet betonade särskilt att rättsliga åtgärder inte var någon ändamålsenlig väg att lösa de hithörande problemen. Utskottet fann vidare att någon ytterligare rättslig utredning av tillåtligheten av fackliga sympatiåtgärder med bakgrund i internationella förhållanden inte var påkallad.

Från tiden efter MBL:s tillkomst finns främst två domar från arbetsdomstolen av direkt betydelse för ämnesområdet. I AD 1978 nr 160 (jfr interimistiskt beslut 1978 nr 64) behandlades tillåtligheten av en facklig sympatiåtgärd till förmån för arbetstagarparten i en strejk i Belgien. Det var alltså här fråga om fackliga sympatiåtgärder med utländsk bakgrund i den mer egentliga mening som åsyftades med arbetsrättskommitténs förslag till en regel om lovlighetsrekvisitet. I AD 1980 nr 15 (jfr interimistiskt beslut 1979 nr 103) gällde tvisten tillåtligheten av en blockad i Sverige, anordnad av svenska fackliga organisationer på uppmaning av två internationella fackliga organisationer, mot transporter till och från Chile. Domstolen kom här in på problemen kring den s.k. politiska strejkens (eller i varje fall de politiska stridsåtgärdernas) tillåtlighet.

Beträffande de båda rättsfallen kan här nämnas följande.

AD 1978 nr 160. I mars 1978 utbröt en strejk på Volvofabriken i Gent i Belgien. På uppmaning av EMF och IMF varslade Svenska Metallindustriarbetareförbundet om sympatiåtgärder hos Volvos driftsenheter i Sverige. Arbetsdomstolen hade att bedöma tillåtligheten av dessa sympatiåtgärder. Domstolen granskade sitt enda tidigare avgörande i ämnet, AD 1961 nr 30, och förarbetena till MBL och kom till resultatet att det som huvudprincip vid tillämpningen av MBL gäller, att en sympatiåtgärd till

förmån för part i utländsk facklig konflikt är tillåten endast under förutsättning att primäråtgärden är lovlig. Frågan blev då vad som ligger i detta krav på primäråtgärdens lovlighet. Domstolen fann efter en granskning av några huvudprinciper i belgisk arbetsrätt att det inte fanns något som föranledde annat än att den frågan skulle bedömas med utgångspunkt i belgisk rätt. Vid den bedömningen fann domstolen emellertid att den fredsplikt som följer av kollektivavtalen enligt belgisk rätt inte är rättsligt sanktionerad på ett sådant sätt att det kan sägas, vid tillämpning av lovlighetskravet enligt 41 § MBL, att en stridsåtgärd i strid mot fredsplikten är olovlig. En utländsk konflikt kan enligt domstolens bedömande anses olovlig bara om de sanktioner, som kan inträda, till sina verkningar är åtminstone i huvudsak jämförliga med dem som kan följa enligt MBL beträffande en här i landet vidtagen olovlig konflikt. Med ett annat synsätt skulle den utländska arbetstagarorganisationen med fog kunna anse sig oförhindrad att vidta primäråtgärden men den svenska fackliga organisationen kunna ådra sig de stränga sanktioner mot en otillåten sympatiåtgärd som följer av MBL. En sådan ordning kan, uttalade arbetsdomstolen, knappast anses förenlig med det synsätt som präglar inställningen i Sverige till sympatiåtgärder med utländsk bakgrund och som kommit till tydligt uttryck i de förut återgivna departementschefsanförandena i MBL:s förarbeten. – Arbetsdomstolen fann alltså de fackliga sympatiåtgärderna i Sverige tillåtna.

AD 1980 nr 15. Detta mål gällde en blockad under en vecka mot transporter till och från Chile. Åtgärden hade beslutats av svenska fackliga organisationer på uppmaning av Internationella Transportarbetarefederationen och i samråd med FFI. Enligt vad som uppgavs i målet hade blockaden inte några praktiska verkningar i Sverige. Arbetsdomstolen markerade i sin dom att dess bedömning av tillåtlighetsfrågan skedde med utgångspunkt i att blockadens syfte var politiskt och att den inte hade någon som helst anknytning till förhållandena i vårt land. – Domstolen gick efter en genomgång av rättskällematerialet, i synnerhet de här tidigare redovisade förarbetena till MBL, in på de olika rättsliga invändningar som arbetsgivarsidan hade riktat mot blockaden. Alla enskildheter i resonemangen skall inte återges här. Domstolen fann dock att blockaden inte stred mot lagens fredspliktsregler och inte heller mot någon allmän rättsgrundsats eller mot något särskilt fredspliktsåtagande i kollektivavtalen. Vidare fann domstolen, att blockaden inte stred mot de enskilda arbetstagarnas arbetsskyldighet enligt anställningsavtalen eller mot organisationernas skyldighet att respektera dessa avtal. På den punkten uttalade domstolen bl.a.:

"- - - åtgärden har ytterst beslutats av internationella fackliga organisationer till vilka arbetstagarorganisationerna i målet är anslutna. De internationella organisationerna har till ändamål bl.a. att verka för allmänna fackliga intressen på det internationella planet. För att facklig verksamhet skall kunna bedrivas fordras att vissa grundläggande politiska och fackliga rättigheter respekteras. Till de internationella fackliga organisationernas intresseområde hör därför att verka för dessa grundläggande rättigheter. Mot den bakgrunden får den i målet aktuella stridsåtgärden ses som en aktion syftande till att utöva påtryckning på regimen i Chile att ändra sin politik i frågor om grundläggande politiska och fackliga rättigheter. Detta är i varje fall ett centralt inslag i aktionen. Att de svenska organisationerna velat ta konsekvenserna av sitt medlemskap i de internationella organisationerna och solidarisera sig med aktionen är från fackliga synpunkter helt naturligt. – Man kan alltså konstatera att stridsåtgärden visserligen är politisk men att den också har en facklig bakgrund, nämligen det allmänna önskemålet av att hävda respekten för grundläggande politiska och fackliga rättigheter. – Detta talar för att den aktuella stridsåtgärden bör likställas med traditionella fackliga stridsåtgärder i den meningen att organisationerna kunnat vidta stridsåtgärden utan hinder av de enskilda medlemmarnas arbetsskyldighet. - - -"

Senare i domen kom arbetsdomstolen in på frågan om stridsåtgärder av det här aktuella slaget kan komma att strida mot kollektivavtalen därför att de utgör ett angrepp på arbetsgivarens rätt att utöva ledningen av företaget och affärsledningen.

Avgörande för detta är om stridsåtgärden har ett direkt eller indirekt syfte att begränsa arbetsgivarens rätt att utöva affärsledningen. Är så fallet blir stridsåtgärden olovlig. Arbetsdomstolen fortsatte:

"- - - En sådan situation kan uppkomma om en facklig organisation av politiska skäl blockerar transporter till visst främmande land i syfte att uttrycka avståndstagande från de politiska förhållandena i landet i fråga. Stridsåtgärden kan vara anlagd på att varaktigt avskära arbetsgivarens affärsförbindelser med det landet. En sådan i tiden obegränsad stridsåtgärd är otillåten (jfr AD 1945 nr 62) eftersom organisationen måste inse att blockaden i själva verket innebär en varaktig begränsning av arbetsgivarens rätt att själv bestämma vem han vill driva affärer med. Det nu förda resonemanget torde också vara tillämpligt om en politisk stridsåtgärd visserligen inte avses vara permanent men likväl sträcker sig över en längre tid. I själva verket torde utrymme finnas för att av nu redovisade skäl stämpla politiska stridsåtgärder såsom otillåtna så snart de varar någon längre tid och därmed mister karaktären av en protest- och demonstrationsåtgärd. Av betydelse kan också vara hur ingripande stridsåtgärden är. En till sina verkningar begränsad blockad torde sålunda kunna upprätthållas under längre tid än en total arbetsnedläggelse som görs för att uttrycka avståndstagande från de politiska förhållanden i ett främmande land. – Den praktiska följden av det nu förda resonemanget blir att politiska stridsåtgärder kan tillåtas i kollektivavtalsreglerade förhållanden endast i den omfattningen de framstår som protest- och demonstrationsåtgärder. Den inverkan en sådan begränsad åtgärd får i fråga om rätten att utöva affärsledningen blir så jämförelsevis obetydlig att den fackliga organisationens intresse av att ge eftertryck åt sin politiska uppfattning måste ges företräde. Mot bakgrund av åtgärdens begränsade effekt kan man f.ö. ställa frågan om det verkligen är realistiskt att se saken så att organisationen har ett direkt eller indirekt syfte att ingripa i affärsledningen."

Arbetsdomstolen fann mot denna bakgrund chileblockaden tillåten. Domstolens båda arbetsgivarledamöter var skiljaktiga. De grundade sitt ställningstagande på en omfattande genomgång av lagförarbeten, praxis och litteratur och kom fram till omdömet att det med hänsyn till fredspliktens grundläggande betydelse inte kunde anses förenligt med de rättsgrundsatser och förutsättningar, på vilka kollektivavtal och enskilda anställningsavtal vilar, att under kollektivavtalens giltighetstid tillåta stridsåtgärder uteslutande för att ge en politisk meningsyttring till känna.

Det nuvarande rättsläget – några huvudpunkter

Det kan alltså konstateras att frågan om utrymmet för fackliga sympatiåtgärder med utländsk bakgrund inte är reglerad i skriven lag. För att fastställa vad som är gällande rätt har man att vända sig till uttalanden i förarbetena till MBL och till ett par avgöranden i arbetsdomstolens praxis. Detta material är inte tillräckligt för att ge en säker och fullständig bild av rättsläget.

På ett par punkter har dock klarlägganden gjorts genom de två domarna AD 1978 nr 160 och 1980 nr 15.

Enligt det förra av dessa avgöranden gäller i fråga om *fackliga sympatiåtgärder i mer egentlig mening*, dvs. när det inte är fråga om politiska stridsåtgärder eller om protestaktioner för att hävda grundläggande fackliga och politiska intressen, som huvudprincip att sympatiåtgärden skall anknyta till en primär facklig åtgärd som är lovlig. Mönstret är därmed principiellt detsamma som vid tillämpning av MBL:s fredspliktsregler inom landet. Den närmare innebörden av kravet på lovlighet kan knappast bestämmas i generella termer. I AD 1978 nr 160 utgick arbetsdomstolen från belgisk rätt men ansåg det nödvändigt att ställa vissa mer allmänna krav av rättslig natur

för att primäråtgärden skulle kunna anses olovlig, i det aktuella fallet att de rättsliga sanktionerna var åtminstone i huvudsak jämförbara med de svenska. Vissa ändamålsbetonade synpunkter lades till grund för detta ställningstagande och domstolen hänvisade uttryckligen till det synsätt och de värderingar som har kommit till uttryck i lagförarbetena.

I AD 1980 nr 15 hade arbetsdomstolen att bedöma just en sådan *internationellt organiserad facklig protestaktion* som har varit en utgångspunkt i debatten kring de hithörande rättsfrågorna och ett skäl för de fackliga kraven på ett tillräckligt handlingsutrymme. Domstolen fann en veckolång protestaktion med anknytning till fackliga förhållanden, men utan beröring med svenska förhållanden, tillåten. Däremot markerades i domen att aktioner som får betraktas som ett angrepp på arbetsgivarens affärsledningsrätt inte kan tillåtas enligt gällande rätt, de utgör angrepp på kollektivavtalen.

Av betydelse för rättsläget är också att arbetsdomstolen har ansett sig kunna i interimistiska beslut (jfr AD 1978 nr 64 och 1979 nr 103) ta ställning till frågor om tillåtligheten av sådana stridsåtgärder och aktioner som det här gäller. Detta betyder att arbetsgivarsidan inte kan ensidigt genom en invändning om att fredsplikt råder förhindra att åtgärden vidtas eller aktionen kommer till stånd (jfr 41 § första stycket 1. MBL). Detta är från facklig synpunkt av betydelse inte minst därför att man i typfallen inte själv disponerar över tidpunkten för åtgärden eller aktionen. Denna organiseras ofta på det internationella planet. På arbetsgivarsidan har man av rättsliga skäl ställt sig kritisk mot att arbetsdomstolen finner sig kunna meddela interimistiska beslut i dessa situationer. De hittills meddelade domstolsavgörandena på denna punkt lämnar inte närmare besked om i vilka situationer interimistiska beslut anses kunna meddelas eller om huruvida det finns begränsningar i detta hänseende.

Våra slutsatser

Den förra arbetsrättskommittén gjorde på sin tid en ingående analys av rättsläget och av de rättsliga problemen i fråga om stridsåtgärder som har bakgrund i internationella förhållanden. Härefter har tillkommit uttalanden i förarbetena till MBL och ett par rättsfall.

Vid antagandet av MBL stannade man för att rättsfrågorna inte borde regleras genom lag utan överlämnas åt rättspraxis. Detta ställningstagande grundades åtminstone såvitt gäller den politiska strejken bl.a. på uppfattningen att man i första hand borde försöka undvika att göra rättssak av uppkommande problem på området och i stället eftersträva samförstånd. Till ställningstagandet bidrog sannolikt också att det är en svår uppgift att formulera rättsregler som samtidigt är tillräckligt klargörande och nog flexibla för att kunna användas i praktiken. Det är t.ex., som påpekades redan i 1961 års rättsfall (AD 1961 nr 30), praktiskt taget ogörligt att generellt ange vilken innebörd som skall läggas i ett sådant lovlighetskrav som här kommer i fråga. Några konkreta alternativ till förslaget i arbetsrättskommitténs betänkande synes inte ha framförts på den punkten. Samtidigt måste man hålla i minnet att lovlighetskravet trots allt har en begränsad praktisk betydelse, när det anses tillåtet med sådana fackliga protestaktioner som

behandlades i AD 1980 nr 15. Det kan med viss rätt sägas att det utrymme som här lämnas bör tillgodose de fackliga behoven i lägen när det till följd av restriktivitet i den understödda arbetstagarpartens hemlands lag inte ter sig rimligt eller realistiskt att ställa ett lovlighetskrav.

Vi har för vår del inte funnit anledning att föreslå ett ingripande genom lagstiftning för att precisera eller ändra rättsläget. Från arbetstagarhåll har man emellertid också anfört att tillämpningen av varselreglerna i 45 § MBL kan vålla problem vid internationella sympatiåtgärder. Genom tillkomsten av MBL har varselskyldigheten utvidgats till att omfatta alla former av stridsåtgärder. Tidigare gällde den endast inför en arbetsinställelse. Varsel skall lämnas sju dagar innan stridsåtgärden inleds, om giltigt hinder ej möter. Tidigare var påföljden för brott mot varselskyldigheten högst 300 kr. i böter. I MBL har påföljden skärpts genom att straffansvaret ersatts med skadeståndsansvar. En arbetstagarorganisation kan drabbas av ett kännbart skadestånd, om den har tillämpat varselreglerna felaktigt.

För arbetstagarorganisationerna är det ofta angeläget att en facklig sympatiåtgärd sätts in snabbt. Sympatiåtgärden kan exempelvis syfta till att hindra arbetsgivaren från att flytta över en del av produktionen från ett strejkdrabbat företag i utlandet till ett företag här i landet och därigenom försvaga verkningarna av ursprungsstrejken. Sympatiåtgärden kan bli meningslös om man först måste varsla sju dagar i förväg, och kanske också vända sig till arbetsdomstolen för att få en invändning angående lovligheten av åtgärden prövad.

Om arbetsgivaren invänder att en sympatiåtgärd är olovlig, kan emellertid som nyss har framgått saken påskyndas genom att man begär ett interimistiskt beslut hos arbetsdomstolen. Sådana har också lämnats i de båda tidigare omnämnda målen (AD 1978 nr 64 och 1979 nr 103). Det bör också framhållas att utrymmet för rättsinvändningar generellt sett har minskat efter domstolens uttalanden om rättsläget i de båda rättsfallen AD 1978 nr 160 och 1980 nr 15.

Skulle en stridsåtgärd bli meningslös om man håller fast vid kravet på sju dagars varsel, får stridsåtgärden redan enligt gällande rätt påbörjas utan föregående varsel. Förutsättningen härför är enligt 45 § MBL att giltigt hinder möter mot varsel. Denna undantagsregel gäller också vid internationella sympatiåtgärder. Undantaget kan tillämpas t.ex. när särskilda svårigheter av praktisk natur gör det omöjligt att uppfylla varselkravet, exempelvis vid blockad mot lossning av fartyg med kort liggetid eller när arbetet annars är av så kort varaktighet att det inte finns tid för en veckas varsel. Undantaget bör vidare enligt förarbetena kunna tillämpas i andra situationer där ett upprätthållande av varselskyldigheten skulle få den fackliga aktionen att te sig meningslös.

Mot den här beskrivna bakgrunden har man enligt vår mening skäl för omdömet att de fackliga önskemålen om möjlighet att snabbt sätta in sympatiåtgärder till stöd för en part i en utländsk konflikt i allt väsentligt är tillgodosedda. Något behov att genom lagändring ytterligare förstärka dessa möjligheter synes inte vara för handen.

5.7 Skadestånd och andra påföljder

5.7.1 Översikt av gällande lag

Bestämmelserna i 54–61 §§ MBL om skadestånd bygger i huvudsak på principer som sedan länge har tillämpats i arbetsrätten. Den förra arbetsrättskommittén (SOU 1975:1 s. 491 ff) redogjorde utförligt för skadeståndspraxis på kollektivavtalslagens och förenings- och förhandlingsrättslagens områden och uppehöll sig särskilt vid de rättsliga påföljderna för fredspliktsbrott. Kommitténs förslag till påföljdsregler godtogs i allt väsentligt i det slutliga lagförslaget (prop. 1975/76:105 bil. 1 s. 283 ff).

I jämförelse med äldre rätt har tillämpningsområdet för skadeståndsreglerna dock utvidgats. Sålunda har till skillnad mot äldre lagstiftning brott mot reglerna om allmän förhandlingsrätt i 10 § MBL belagts med skadeståndsansvar. Vidare har de nya reglerna i MBL om vidgat inflytande för arbetstagarsidan genom primär förhandlingsrätt, informationsrätt, tolkningsföreträde och facklig vetorätt medfört att skadeståndsansvaret för arbetsgivarna har utvidgats.

Den grundläggande skadeståndsregeln återfinns i 54 § som föreskriver att arbetsgivare, arbetstagare och organisation som bryter mot lagen eller mot kollektivavtal skall ersätta uppkommen skada, om ej annat framgår av påföljdsreglerna i övrigt. Principerna om ersättning för annan än ekonomisk skada, dvs. allmänt skadestånd, har sammanfattats i 55 §. De äldre reglerna på denna punkt har förenklats utan att någon ändring i sak har åsyftats. Avsikten är att de äldre lagarnas principer i tillämpliga delar skall utsträckas över det större område som numera täcks av 54 §.

Vissa speciella skadeståndsbestämmelser har föranletts av lagens nya föreskrifter om tystnadsplikt (56 §), kollektivavtal om medbestämmanderätt för arbetstagarparten och om tolkningsföreträde (57–58 §§, 59 § andra stycket). I 59 § finns regler om ansvarsbefrielse för enskild organisationsmedlem i vissa fall när organisationen har handlat i strid med lagen eller med avtal. Reglerna om jämkning av skadestånd har samlats i 60 §. Dessa bygger på motsvarande bestämmelser i de äldre lagarna men innehåller ett tillägg som tar sikte på förhållandet mellan skadeståndsreglerna och den nya regeln i 43 § om överläggning vid arbetstagares olovliga stridsåtgärder (60 § andra stycket). Den tidigare s.k. tvåhundrakronorsregeln har tagits bort. I 61 § finns en regel om fleras ansvar för samma skada. Slutligen innehåller lagens avsnitt om rättsliga påföljder i 62 § bestämmelser om att s.k. disciplinpåföljder skall ha stöd i lag eller kollektivavtal.

Påföljdsreglerna i 54–62 §§ gäller även inom den offentliga sektorn. De kompletteras av vissa särskilda regler i 3 kap. 6 § lagen om offentlig anställning (prop. 1975/76:105 bil. 2 s. 198 ff).

5.7.2 Skadestånd enligt lagen och förarbetena

Ett viktigt syfte med skadeståndsreglerna i MBL är att avhålla från lag- och avtalsbrott och att inskärpa vikten av att lag och avtal följs, den s.k. preventiva (förebyggande eller avskräckande) funktionen. Skadeståndet uppfyller därmed delvis samma funktion som bötesstraffet. Till skillnaderna

mellan skadestånd och böter hör dock bl.a. att böter skall erläggas till statskassan medan skadeståndet skall betalas till den som har lidit skada. Vid bedömande om och i vad mån skada har uppkommit för någon skall enligt 55 § MBL hänsyn tas även till dennes intresse av att lagens eller kollektivavtalens bestämmelser iakttas och till övriga omständigheter av annan än rent ekonomisk betydelse. Härmed avses det *s.k. allmänna skadeståndet.* I nyare lagstiftning används i stället uttrycket ersättning för den kränkning som lagbrottet innebär när man syftar på det allmänna skadeståndet (se 8 § jämställdhetslagen och 38 § anställningsskyddslagen). Storleken av det allmänna skadeståndet bestäms i varje enskilt fall efter en skälighetsuppskattning. Sådana faktorer som hur grovt lag- eller avtalsbrottet har varit, den skadevållandes större eller mindre skuld, den skadelidandes medvållande och den skadegörande handlingens beskaffenhet i övrigt är avgörande för storleken av skadeståndsbeloppet. Bestämmelserna om nedsättning av skadestånd i 60 § första stycket MBL medger också att skadeståndet helt kan bortfalla, när särskilt förmildrande omständigheter föreligger.

MBL ställer den fackliga verksamheten i förgrunden. Av förarbetena framgår (prop. 1975/76:105 bil. 1 s. 420) att det är den part som har de i lagen fastställda rättigheterna som vid åsidosättande av lagens regler skall tillerkännas allmänt skadestånd. När den fackliga organisationen är bärare av lagens rättigheter, som fallet är vid t.ex. primär förhandlingsskyldighet och tolkningsföreträde (AD 1979 nr 80), kan en enskild arbetstagare inte med stöd av lagen göra anspråk på skadestånd. Även om frågan enbart har rört en enda person, t.ex. vid underlåten förhandling enligt 13 § MBL, har endast organisationen och inte den enskilde rätt till skadestånd (AD 1980 nr 25). Samma synsätt präglar MBL:s regler om skadestånd för kollektivavtalsbrott. Endast den som är part eller direkt berättigad enligt avtalet kan göra anspråk på allmänt skadestånd vid avtalsbrott.

Det följer av MBL:s sakliga innehåll att det i de flesta fallen är arbetsgivare som åläggs skadeståndsskyldighet. I några fall har dock arbetstagarorganisationer dömts att betala skadestånd med stöd av 57 § MBL för utövande av vetorätt utan fog (AD 1978 nr 109) och för att utan fog ha föranlett eller godkänt felaktig tillämpning av avtalsbestämmelser (AD 1981 nr 14 och 155). Vidare har i ett par fall (AD 1977 nr 150 och 1982 nr 31) en arbetstagarorganisation förpliktats att utge skadestånd för åsidosättande av fredsplikt. I AD 1979 nr 99 har en verkstadsklubb dömts att betala skadestånd på grund av att klubbens styrelse inte ansågs ha uppfyllt sin skyldighet att verka för att en otillåten strejk skulle upphöra (se även AD 1982 nr 31).

I förarbetena görs vissa uttalanden om hur skadeståndets storlek bör fastställas när en arbetsgivare har brutit mot sina skyldigheter enligt lagen (prop. 1975/76:105 bil. 1 s. 301 ff och 424 f). Det sägs inledningsvis att de bästa förutsättningarna för framgång med arbetsrättsreformen skapas, om alla berörda parter sluter upp bakom lagstiftningens syften och gemensamt arbetar på att finna de praktiska lösningar som är bäst anpassade efter de egna förhållandena. Därefter uttalas följande (s. 302).

> Detta hindrar emellertid inte att det behövs ett effektivt system av rättsliga sanktioner för uppfyllandet av sådana nya eller utvidgade skyldigheter för arbetsgivarna, som kommer att följa av den nya lagstiftningen och av avtal på medbestämmanderättsom-

rådet. Sådana sanktioner behövs för att markera den vikt som lagstiftaren fäster vid de nya handlingsmönster som angetts i lagstiftningen. Och de behövs i all synnerhet för att inskärpa det ansvar som följer av lagstiftningen hos dem som är mindre beredda än andra att medverka till de åsyftade resultaten.

Efter att närmare ha övervägt möjligheten att i lagen direkt ange till vilka belopp arbetsgivarens ersättningsskyldighet borde bestämmas, och även andra möjligheter att redan i lagen ange storleken av de skadeståndsbelopp som kunde komma i fråga, fann föredragande departementschefen att sådana regler skulle bli ganska detaljerade och komplicerade. De nackdelarna fanns inte om man höll fast vid det allmänna skadeståndet som den viktigaste sanktionen mot lag- och avtalsbrott av arbetsgivare. Departementschefen fortsatte.

Gör man det måste det emellertid inskärpas att det är det allmänna skadeståndets uppgift att, där det är behövligt, effektivt avhålla från avsteg från vad lag och avtal innehåller. En viktig princip bör vara att det inte skall i något fall te sig lönsamt för en arbetsgivare att sätta arbetstagarnas rätt åt sidan till förmån för andra intressen. När det kan bedömas att en arbetsgivare uppsåtligen brutit mot sina förpliktelser, bör det därför kunna komma i fråga betydande skadeståndsbelopp. Helt allmänt bör en avsevärd skärpning av AD:s praxis komma ifråga när det gäller lag- och avtalsbrott av betydelse. När en arbetsgivare fattar och verkställer beslut utan att beakta arbetstagarsidans rätt till medbestämmande blir beslutet visserligen inte ogiltigt i sig självt. Men arbetsgivaren bör ådraga sig ett avsevärt skadestånd för sitt handlande gentemot arbetstagarparten.

I motiven till reglerna om nedsättning av skadestånd (prop. s. 424 f) underströks att skadeståndssanktionen bör utnyttjas i synnerhet när en arbetsgivare uppsåtligen åsidosätter sina förpliktelser eller när åsidosättandet annars är av kvalificerad natur. I sådana fall bör komma ifråga kännbara skadestånd för underlåtenhet att respektera lagens regler.

Reglerna om nedsättning av skadestånd bör däremot liksom enligt gällande rätt komma till användning när det har varit berättigat att hysa tvekan om förhandenvaron av en förpliktelse enligt lagen eller när arbetsgivaren eljest stått inför en svårare bedömning i valet mellan olika handlingssätt. Liksom enligt gällande rätt blir det för arbetsgivares del i regel fråga om jämkning enbart av allmänt skadestånd för brott mot avtal eller mot lagen.

Vid riksdagsbehandlingen anförde inrikesutskottet för sin del bl.a. följande (InU 1975/76:45 s. 49).

I anslutning till motionsyrkandena vill utskottet vidare framhålla, att det för utskottet ter sig naturligt att arbetsdomstolen i lagstiftningens inledningsskede ser relativt milt på lag- och avtalsbrott. Detta är befogat med hänsyn till att reglerna i många fall är allmänt hållna och därför kan vara svåra att tillämpa innan vägledande praxis utformats. Till detta kommer det allmänna skälet att lagstiftningen innebär en mängd nyheter som det kommer att ta tid att sprida kännedom om. Vad här anförts får emellertid inte skymma det faktum att skadeståndssanktionen är ett oumbärligt hjälpmedel om lagstiftningen skall bli effektiv. Detta förutsätter att arbetsdomstolen, oavsett vilken part som felat, kan döma ut verksamma skadestånd om det bedöms viktigt för att främja att lag eller avtal efterlevs. Utskottet utgår från att arbetsdom-

stolen tar hänsyn till faktorer av ovan nämnt slag vid tillämpningen av skadeståndsreglerna.

Riksdagen godkände dessa uttalanden och slog även fast att en utgångspunkt för tillämpningen av lagens skadeståndsregler var att parterna på ömse sidor skulle bedömas efter samma grunder vid utmätande av skadestånd.

Förarbetena till MBL ger alltså uttryck för att uppsåtliga lagbrott, där arbetstagarsidans rättigheter enligt lagen åsidosätts, skall föranleda kännbara skadestånd. En arbetsgivare skall inte kunna göra en kortsiktig vinst genom att överträda lagens föreskrifter. Vid skadeståndsbedömningen brukar också arbetsdomstolen understryka att brott mot grundläggande bestämmelser i MBL måste betraktas som allvarliga och föranleda kraftiga skadestånd. Så skedde exempelvis i fallet AD 1978 nr 72, där ett landsting ålades ett skadestånd på 35 000 kronor för brott mot 38 § MBL. I AD 1978 nr 156 (Hvilanmålet) fann domstolen att arbetsgivarens underlåtenhet att inhämta de fackliga organisationernas synpunkter, innan beslut fattades om att friställa personal och att lägga ner rörelsen, hade varit synnerligen allvarlig. Skadeståndet bestämdes därför till sammanlagt 180 000 kronor (60 000 kr vardera till tre arbetstagarförbund). I det s.k. andra Hvilanmålet, AD 1978 nr 157, sattes skadeståndet lägre, 90 000 kronor, på grund av vissa särskilda omständigheter. Andra exempel på allvarliga fall av lagbrott är AD 1979 nr 1, 1980 nr 49 och 1980 nr 81.

En utgångspunkt för skadeståndsbedömningen skall alltså enligt förarbetena vara att brott mot de nya eller utvidgade skyldigheterna för arbetsgivarna är att betrakta som något allvarligt och att skadeståndet skall utmätas till sådana belopp, att respekten för lagen upprätthålls. Skadeståndets avhållande effekt skall stå i förgrunden. Å andra sidan ger förarbetena också stöd för att skadeståndets storlek i det enskilda fallet skall fastställas efter en nyanserad bedömning inom en ganska vid skala. Arbetsdomstolen motiverar också vanligen sina ställningstaganden i skadeståndsfrågan tämligen utförligt, och dömer sällan ut ett belopp utan särskild motivering.

5.7.3 Skattereglernas inverkan på skadeståndens storlek

Ett ämne som har aktualiserats på senare tid är vilken betydelse som skattereglernas tillämpning kan ha för skadeståndets funktion att avhålla från lag- och avtalsbrott.

Frågan huruvida arbetsgivare får vid taxeringen göra avdrag för arbetsrättsliga skadestånd har prövats av regeringsrätten i domen RÅ 1980 I:12.

Målet gällde en arbetsgivares avdrag vid taxeringen för allmänt skadestånd som arbetsgivaren hade betalat till en facklig organisation. Grunden för skadeståndet var att arbetsgivaren hade underlåtit att förhandla enligt MBL:s regler vid anlitande av en entreprenör. Regeringsrätten, som avgjorde målet i plenum, ansåg med 20 röster mot 4 att skadeståndet var en avdragsgill omkostnad i arbetsgivarens rörelse.

Minoriteten framhöll att den såsom skadestånd betecknade ersättningen avser att inskärpa nödvändigheten av att arbetsgivare iakttar sin förhandlingsskyldighet och att det inte rimligen kan anses utgöra ett normalt led i

arbetsgivarens verksamhet att denne sätter sig över eller försummar denna skyldighet. Skadeståndet var därför enligt minoritetens uppfattning inte en sådan driftkostnad som enligt 29 § 1 mom. kommunalskattelagen får dras av från bruttointäkt av rörelse. Minoriteten ansåg att skadeståndet inte heller kunde anses avdragsgillt på annan grund.

I ett annat plenimål (RÅ 80 I:10) har regeringsrätten funnit att skattskyldighet föreligger för mottagare av skadestånd, när denne är enskild arbetstagare. Däremot finns ännu inte något avgörande rörande skattskyldigheten när mottagaren är en facklig organisation.

Frågan om den skatterättsliga bedömningen av arbetsrättsliga skadestånd har behandlats av riksdagen på grund av två motioner (1980/81:344 och 1529). I bägge motionerna yrkas att rätten till avdrag för allmänt skadestånd som utgår vid brott mot arbetsrättsliga lagar skall avskaffas.

Arbetsmarknadsutskottet framhöll i sitt yttrande över motionerna (AU 1980/81:6 y) bl.a. att huvudsyftet med allmänt skadestånd i det arbetsrättsliga sanktionssystemet är att upprätthålla respekten för lag och avtal och att det från arbetsrättslig synpunkt är väsentligt att skadeståndssanktionen får en sådan utformning och tillämpning att detta syfte kan tillgodoses. Utskottet framhöll också att arbetsdomstolen vid sin bedömning av skadeståndens storlek naturligtvis har möjlighet att väga in också skattemässiga konsekvenser. Skatteutskottet (SkU 1980/81:55) avstyrkte bifall till motionerna. Utskottet hänvisade till att skadeståndsreglernas utformning och tillämpning är föremål för uppmärksamhet inom nya arbetsrättskommittén. Med hänsyn till att skadeståndsfrågorna enligt utskottets mening har nära samband med det i motionerna aktualiserade avdragsförbudet borde motionerna i avvaktan på kommitténs arbete inte föranleda någon åtgärd. Riksdagen avslog motionerna.

De hithörande skatterättsliga reglerna har följande huvudsakliga innehåll.

Enligt 20 § första stycket KL skall, vid beräkning av inkomsten från särskild förvärvskälla, från bruttointäkterna i förvärvskällan avräknas alla omkostnader för intäkternas förvärvande och bibehållande. Denna huvudregel kompletteras av bestämmelser om vilka kostnader som inte är avdragsgilla. Till sådana kostnader räknas, förutom den skattskyldiges levnadskostnader och därtill hänförliga utgifter, bl.a. avgifter som utgår enligt lagen om påföljder och ingripanden vid olovligt byggande m.m., enligt lagen om felparkeringsavgift och enligt lagen om överlastavgift.[1)] Detsamma gäller restavgifter, skattetillägg, förseningsavgifter och indrivningsavgifter. Inte heller böter och viten är avdragsgilla. Dessa båda påföljder finns inte uppräknade bland de särskilt angivna, icke avdragsgilla kostnaderna i 20 § men anses liksom dessa utgöra rent personliga utgifter för vilka avdrag inte medges. Det bör understrykas att avdragsförbudet gäller även om det brott eller den förseelse som föranlett kostnaden resulterat i skattepliktig intäkt eller kan sägas ha utgjort en normal företeelse i rörelse. Advokat-, rättegångs- och liknande kostnader är avdragsgilla endast om de utgör kostnader för att förvärva eller bibehålla skattepliktiga intäkter eller för att nedbringa avdragsgilla kostnader. Kostnader för tvist om förvärvskälla är således inte avdragsgilla. Skadestånd på grund av avtalsbrott har i praxis ansetts utgöra driftkostnad i praktiskt taget varje fall där skadeståndet utgått på grund av brott mot ett i förvärvsverksamheten ingånget avtal.

[1)] Däremot är *miljöskyddsavgift* som kan utdömas vid överträdelse av miljöskyddslagen avdragsgill, prop. 1980/81:92 s. 59, jfr s. 138. Den nya *övertidsavgiften* enligt 26 § arbetstidslagen (1982:673) är inte avdragsgill (prop. 1981/82:154 s. 12 och 53).

5.7.4 Påföljder för brott mot fredsplikt

I fråga om påföljder för brott mot den i 41 § MBL föreskrivna fredsplikten bygger lagen på grundsatsen att det är organisationerna som bär det rättsliga ansvaret, när de har anordnat eller på annat sätt föranlett en olovlig stridsåtgärd. Denna princip gäller även på tolkningsföreträdets område (59 § andra stycket MBL). Personligt skadeståndsansvar för enskilda deltagare i en olovlig stridsåtgärd inträder först om stridsåtgärden har vidtagits utan stöd av den fackliga organisationen. Tanken är emellertid att de lokala parterna vid överläggningar enligt 43 § skall försöka klarlägga och om möjligt undanröja orsakerna till den olovliga arbetsnedläggelsen. Rättsliga sanktioner skall komma i andra hand och tillämpas främst vid klara och medvetna avtalsbrott.

För deltagande i olovlig strejk kunde enligt 1928 års kollektivavtalslag en enskild arbetare inte ådömas högre skadestånd än 200 kronor, den s.k. tvåhundrakronorsregeln. Denna regel avskaffades när MBL antogs. Bakgrunden var följande.

Den förra arbetsrättskommittén föreslog att tvåhundrakronorsregeln skulle avskaffas (SOU 1975:1 s. 508 ff). Under remissbehandlingen framhöll bl.a. LO och TCO att skadeståndet för enskild arbetstagare aldrig borde kunna överstiga 200 kr. Det till lagrådet remitterade förslaget innehöll tvåhundrakronorsregeln. Förslaget kritiserades på den punkten av lagrådet som ansåg att regeln borde utgå. Regeringen vidhöll emellertid förslaget i propositionen.

Under riksdagsbehandlingen väcktes motioner om att tvåhundrakronorsregeln inte skulle tas med i MBL. Inrikesutskottet föreslog att regeln skulle tas bort. Utskottet anförde följande (InU 1975/76:45 s. 51).

> Utskottet delar departementschefens och motionärernas uppfattning att det i första hand är andra åtgärder än sanktioner som är av betydelse för att återställa arbetsfreden när en olovlig konflikt brutit ut och att skadeståndets uppgift i huvudsak blir att stryka under principen att avtal skall hållas. Utskottet delar också den uppfattningen att skadestånd bör utmätas inom måttliga ramar.
>
> Av vad nu sagts följer emellertid inte att man bör binda sig vid en så stel bestämmelse som 200-kronorsregeln. Utskottet biträder för sin del motionsyrkandena att den aktuella beloppsgränsen avlägsnas. Detta innebär inte något förord för att skadeståndsbeloppen skall höjas generellt. Tvärtom förutsätter utskottet att skadestånd vid olovliga konflikter även i framtiden hålls på en måttlig nivå.
>
> En tillämpning av ovan berört slag tillgodoser också synpunkten att skadeståndssanktionerna bör stå i överensstämmelse med den allmänna rättsuppfattningen bland arbetstagarna.

En minoritet inom utskottet reserverade sig och yrkade att tvåhundrakronorsregeln skulle behållas. Riksdagens beslut blev att utskottets betänkande bifölls i denna del.

Av förarbetena till MBL framgår att skadeståndets uppgift vid olovliga stridsåtgärder är att stryka under principen att träffade kollektivavtal är bindande avtal som parterna har åtagit sig att respektera så länge de gäller. Skadeståndets funktion i dessa fall är inte i första hand att ersätta en uppkommen skada (jfr AU 1976/77:32 s. 18). I mål om skadestånd för

olovliga stridsåtgärder har det därmed inte någon direkt och avgörande betydelse vilken ekonomisk skada som kan ha uppkommit. I särskilda fall kan emellertid den omständigheten att den ekonomiska skadan har blivit särskilt omfattande ha betydelse som ett försvårande moment vid skadeståndsbedömningen.

I det första mål om skadestånd på grund av olovlig strejk som kom upp sedan MBL hade trätt i kraft (AD 1977 nr 218) uttalade arbetsdomstolen bl.a., att avsikten med borttagandet av tvåhundrakronorsregeln inte hade varit att få till stånd någon generell höjning av skadeståndsbeloppen vid olovliga konflikter. Enligt domstolen hade man att utgå från att någon ändring i fråga om skadeståndets storlek inte hade inträffat när det var fråga om s.a.s. mer normala olovliga stridsåtgärder. Först om stridsåtgärden innehöll moment som kom den att framstå som särskilt allvarlig eller anmärkningsvärd, kunde det bli aktuellt att döma ut ett skadestånd över 200 kr.

I detta första fall bestämde ämbetsmannaledamöterna, som kom att diktera domslutet, skadeståndet till 300 kr, medan arbetstagarledamöterna stannade vid 200 kr och arbetsgivarledamöterna, som hade sinsemellan olika åsikter om själva beloppet, ville döma ut 600 resp. 400 kr. Detta mönster kom att bibehållas i ytterligare fyra domar (AD 1978 nr 19, 37, 116 och 142), dvs. att ämbetsmannaledamöterna bestämde domslutet, medan arbetsgivarledamöterna ville höja skadeståndet och arbetstagarledamöterna sänka det. I fallen AD 1978 nr 37 och 142 anslöt sig dock arbetstagarledamöterna till ämbetsmännens mening. Under 1978 var domstolen dessutom enhällig i fyra fall (AD 1978 nr 70, 122, 147 och 159). Under denna första period dömdes sammanlagt i nio mål, vari skadestånden två gånger bestämdes till 300 och en gång till 400 kr (AD 1977 nr 218, 1978 nr 116 och 142). I övriga fall överskreds inte 200 kr.

I de två första fallen under år 1979 förenade sig arbetstagar- och ämbetsmannaledamöterna (AD 1979 nr 45 och 83). I det sistnämnda fallet förklarade arbetsgivarledamöterna att de anslöt sig till domstolens praxis sådan denna hade fastställts i de tidigare domarna. Arbetsgivarledamöterna accepterade sålunda den lägre skadeståndsnivå som majoriteten hade tillämpat. Därefter har samtliga domar varit enhälliga utom två, AD 1980 nr 158 och 1982 nr 129. Av 14 enhälliga domar har domstolen endast i ett fall dömt ut ett högre belopp än 200 kr, nämligen i AD 1979 nr 99 (300 kr). I fallet AD 1980 nr 158 (Öjebyn) fastställde ämbetsmannaledamöterna tillsammans med arbetsgivarledamöterna skadeståndsbeloppet till 400 kr, medan arbetstagarledamöterna stannade för 300 kr. I två fall har skadeståndsyrkandet medgivits av arbetstagarparten.

Genom att arbetsgivarledamöterna i arbetsdomstolen numera har anslutit sig till den lägre skadeståndsnivå som ämbetsmannaledamöterna från början har tillämpat kan domstolens skadeståndspraxis i mål om olovliga stridsåtgärder sägas ha stabiliserat sig på en "måttlig nivå" (jfr InU 1975/76:45 s. 51). Domstolen har i ett par fall som inte har rört skadestånd vid olovlig strejk (AD 1982 nr 39 och 107) uttalat att den fortgående penningvärdeförändringen bör beaktas vid skadeståndsbedömningen. I det senaste avgörandet om skadestånd med anledning av olovlig stridsåtgärd, AD 1982 nr 129, uttalas att domstolen även i sådana mål bör beakta förändringen av penningvärdet.

Domstolens praxis, sägs det vidare, har varit oförändrad sedan medbestämmandelagens ikraftträdande år 1977. Om inga särskilda försvårande eller förmildrande omständigheter har förelegat har skadeståndet normalt uppgått till 200 kr. Enligt domstolen bör emellertid numera skadeståndets belopp i normalfallet bestämmas till 300 kr. I denna tvist stannade dock skadeståndsbeloppet med hänsyn till strejkens kortvarighet vid 150 kr.

5.7.5 Debatten och våra synpunkter

I debatten kring skadeståndsreglerna i MBL torde numera i allt väsentligt råda samstämmighet i uppfattningen att det s.k. allmänna skadeståndet som sådant är en lämplig form av rättslig påföljd vid åsidosättande av lag eller kollektivavtal. Som denna sanktion är utformad medger den en avvägning i varje enskilt fall mellan många olika synpunkter. Det allmänna intresset av att effektivt avhålla från lag- och avtalsbrott kan i alla de fall där detta är på sin plats ges en betydande tyngd, samtidigt som det ges utrymme för hänsyn till särskilda omständigheter kring varje enskild händelse, den skadeståndsskyldiges betalningsförmåga m.m. Den diskussion som tidigare har förts om alternativa sanktionsformer av olika slag saknar i dagens debatt i huvudsak aktualitet. Andra än civilrättsliga påföljder inom det arbetsrättsliga fältet har inte på allvar satts i fråga sedan den äldre arbetsfredslagstiftningen kom till. Inte heller har den diskussion om ett alternativ i form av s.k. normerade (på förhand till beloppet bestämda) skadestånd som fördes vid förberedandet av MBL förts vidare (jfr prop. 1975/76:105 bil. 1 s. 302). Från gång till annan framförda förslag om att byta ut det allmänna skadeståndet för deltagande i olovlig strejk mot t.ex. en avgift för ett gemensamt nyttigt ändamål (jfr Schmidt, Facklig arbetsrätt, 2 uppl., s. 278, 293 f) har inte heller vunnit något mer allmänt gehör.

Innan vi går vidare vill vi här inskjuta att vi inte har funnit anledning att i detta sammanhang gå in på frågor kring s.k. ekonomiskt skadestånd, dvs. ersättning för ekonomisk skada vid åsidosättande av MBL eller kollektivavtal. Allmänt sett spelar ekonomiskt skadestånd en underordnad roll som rättslig påföljd på den kollektiva arbetsrättens område (om man bortser från ersättning för icke utbetalad lön m.m. när arbetsgivaren därigenom har gjort sig skyldig till kollektivavtalsbrott). I varje fall föranleder det ekonomiska skadeståndet inte några problem som är värda särskild uppmärksamhet här.

Den diskussion som har kommit att föras kring det allmänna skadeståndet som rättslig påföljd enligt MBL har snarare tagit sikte på bruket i olika enskilda fall och grupper av fall av denna påföljdsform. En huvudfråga har varit i vad mån de utdömda skadeståndens belopp har varit avpassade på ett riktigt och lämpligt sätt. Det torde ligga i sakens natur att de olika synpunkter som har förts fram på den frågan i inte ringa mån är beroende av de allmänna värderingar, som arbetsmarknadens parter och andra deltagare i debatten knyter till den avvägning mellan olika hänsyn som skall göras vid skadeståndsmätningen och som beskrivs i lagens förarbeten (jfr under 5.7.2 i det föregående). På arbetstagarsidan har man varit benägen att betona att de allmänna skadestånd som arbetsdomstolen har dömt ut för arbetsgivares åsidosättanden av lagen hittills allmänt sett har varit för låga för att effektivt

kunna fylla syftet att avhålla från sådana åsidosättanden. Från arbetsgivarhåll har man ofta gett uttryck för en motsatt värdering. Det har från den sidan hävdats att tillräckliga hänsyn inte alltid tas till de svårigheter som ett betungande skadestånd för en kanske i och för sig ringa försumlighet kan bereda i synnerhet de mindre företagen. Allmänt sett torde dock denna arbetsgivarkritik spela en mindre roll på MBL:s område än på anställningsskyddslagens, där en felbedömning i t.ex. en uppsägningsfråga under olyckliga omständigheter kan leda till mycket svåra ekonomiska konsekvenser för ett litet företag.

Det ligger i sakens natur att man inte genom utredning kan komma fram till något slags objektiv sanning på detta område. Detta följer egentligen redan därav att en avvägning skall göras mellan den allmänna men ganska svårgripbara synpunkten att risken för skadestånd skall ha en avhållande verkan och de särskilda omständigheter som i det enskilda fallet talar mot ett högt skadeståndsbelopp. Det är också med insikt om svårigheterna att överblicka helheten som lagstiftaren med vissa allmänna anvisningar i lagförarbetena har anförtrott uppgiften att bestämma de allmänna skadeståndens belopp åt arbetsdomstolen. Någon ändring på den punkten är inte aktuell. Ett närmare studium av rättspraxis torde också visa att domstolen är väl medveten om och beredd att låta sin skadeståndsmätning röna inverkan av olika förhållanden av allmän betydelse på området. Ett sådant förhållande som med nödvändighet får betydelse för skadeståndens belopp är den fortgående penningvärdeförsämringen. Ett annat synes vara att MBL numera har gällt i snart sex år och att dess grundläggande regler har hunnit bli ganska allmänt och väl kända under den tiden. Man kan med viss rätt säga att lagstiftningens inledningsskede är över. Därmed blir enligt sakens natur utrymmet för skadeståndsjämkning av sådana hänsyn, som inrikesutskottet på sin tid särskilt betonade, betydligt mindre än förr. Å andra sidan följer det av att uppgiften har lagts på rättstillämpningen att den fortsatta utvecklingen kan ge prov på delvis nya tendenser under intryck av gjorda erfarenheter och av den debatt som har förekommit. En sådan tendens skulle kunna vara att man i vissa fall ger ökat utrymme åt differentiering mellan stora och små företag.

Vid granskningen av hittillsvarande skadeståndsmätningspraxis kan det enligt vår mening dessutom finnas skäl att hålla i minnet att det endast är ett mycket begränsat urval av alla åsidosättanden av lagen som över huvud blir föremål för domstolsprövning. De uppenbara fallen av brott mot lagen, och andra fall där en tvistande part bedömer möjligheterna till framgång i en rättegång som små, görs ofta upp utom rätta. En part kan också av andra skäl vilja avstå från att driva en tvist till slutet i en rättegång. De framtida relationerna till motparten kan te sig viktigare än vad som har förekommit i ett enstaka tvistefall, det kan vara kostsamt och tidsödande att gå till domstol och en part kan även av andra skäl föredra förlikning framför att låta en tvist avgöras på rättslig väg. Detta medför att de fall som blir kända genom arbetsdomstolens praxis inte med säkerhet utgör ett representativt urval av de åsidosättanden av lagen som förekommer på arbetsmarknaden. Man har snarare skäl att räkna med att det i domstolens praxis finns en övervikt för sådana fall där arbetsgivaren har hyst en berättigad tvekan om innebörden av lagen. Domstolens praxis uppvisar åtskilliga exempel på sådana fall. Det är

också ganska vanligt med fall i vilka domstolen har blivit övertygad om att arbetsgivarens förfarande mera berott på ett förbiseende eller en tillfällig försummelse än på en uttalad avsikt att bryta mot lagen.

Såvitt särskilt gäller penningvärdeförsämringens betydelse för skadeståndsbeloppen har arbetsdomstolen i flera sammanhang gett uttryck för uppfattningen att en fortgående urholkning av det allmänna skadeståndets avhållande effekt inte bör tillåtas. Detta uttalas bl.a. i domstolens remissvar över förra årets förslag till en ny anställningsskyddslag (prop. 1981/82:71 s. 225). Synpunkten har också framskymtat i flera av domstolens avgöranden under de gångna åren och har mycket tydligt framhållits i ett par domar från senare tid (AD 1982 nr 39 och 107). Penningvärdeförsämringen har också beaktats i den senaste domen om skadestånd på grund av arbetstagares olovliga stridsåtgärd (AD 1982 nr 129).

En fråga med direkt anknytning till de allmänna skadeståndens belopp och deras uppgift att avhålla från åsidosättande av lag eller kollektivavtal är frågan om avdragsrätt vid taxeringen för ådömda skadestånd. Uppenbarligen är verkan av att ett visst skadeståndsbelopp döms ut en helt annan om rätt till avdrag inte medges än om det föreligger avdragsrätt. Hur saken skall bedömas enligt gällande skatterätt är som vi har redovisat under 5.7.3 numera på väsentliga punkter avgjort genom domar av regeringsrätten. Huruvida det från mer allmänna rättvise- och lämplighetssynpunkter är rimligt med sådan avdragsrätt som regeringsrätten har funnit föreligga är däremot en fråga om vilken det har yppats klara meningsmotsättningar på arbetsmarknaden.

På fackligt håll har man reagerat starkt mot de båda regeringsrättsavgörandena. Ett huvudargument har varit det som också framfördes av domstolens minoritet och som går ut på att det är främmande, för att inte säga stötande, att betrakta ett allmänt skadestånd för åsidosättande av arbetsrättslig lag eller kollektivavtal som ett slags normal kostnad i den skadeståndsskyldiges rörelse. Med det betraktelsesättet har man enligt facklig uppfattning missförstått det allmänna skadeståndets karaktär och förbisett dess släktskap från vissa synpunkter med böter och icke avdragsgilla viten och andra avgifter. Synsättet medför risk för att det allmänna skadeståndets uppgift förfelas. Det är, sägs det vidare, viktigt att lika fall behandlas lika och det är i varje fall olämpligt att ett utdömt skadestånd får olika reell effekt beroende t.ex. på vilken form en verksamhet bedrivs i och vilka faktiska avdragsmöjligheter som föreligger med hänsyn till ett företags ekonomiska resultat och ställning.

Från arbetsgivarsidan invänds bl.a. att det enligt stadgad och oomstridd praxis i övrigt medges avdrag för skadestånd, avtalsviten o.d. i anledning av ett företags åsidosättande av förpliktelser enligt ett i verksamheten träffat avtal. Någon anledning att principiellt se saken annorlunda i det här aktuella sammanhanget finns inte. Det bör enligt denna ståndpunkt beaktas att det arbetsrättsliga allmänna skadeståndet ofta döms ut som en påföljd för ett förbiseende eller en ganska ursäktlig felbedömning, något som understryker släktskapen med andra former av kontraktuella skadestånd och avdragsgilla viten.

De olika synsätt som vi här översiktligt har beskrivit har getts till känna även vid de diskussioner som har förts inom vår kommitté. Någon gemensam

uppfattning har vi inte uppnått. Vi har emellertid inte funnit anledning att ställa frågan på sin spets genom omröstning inom kommittén, eftersom i alla händelser en ändring i fråga om behandlingen av allmänna skadestånd vid taxeringen bör föregås av ett skatterättsligt och tekniskt förberedelsearbete som det inte ligger inom ramen för vårt utredningsuppdrag att utföra. För vår del finner vi bara skäl att tillägga att det torde vara att ta för lätt på saken att hänvisa till att det finns möjlighet för tingsrätterna och arbetsdomstolen att vid utmätande av allmänna skadestånd i arbetsrättsliga tvister ta hänsyn till skatteeffekterna. Någon möjlighet att göra detta på annat än ett synnerligen schablonartat sätt torde i realiteten inte finnas.

Även på en annan punkt med anknytning till MBL:s regler om allmänt skadestånd har under de gångna åren skilda uppfattningar och värderingar kommit till uttryck. Vi syftar på det i första hand från fackligt håll framförda kravet på återinförande av tvåhundrakronorsregeln i fråga om skadeståndet vid enskild arbetstagares deltagande i olovlig stridsåtgärd.

När man betraktar den frågan bör man hålla i minnet att lagen även i dess nu gällande lydelse, och arbetsdomstolens praxis sådan den har utbildats efter 1976, bygger på ett principiellt synsätt i fråga om det allmänna skadeståndets uppgift i detta sammanhang om vilket det rådde vidsträckt enighet när MBL antogs. Skadeståndets främsta uppgift är att stryka under principen att ingångna kollektivavtal skall hållas. Det är i första hand andra vägar än den rättsliga som skall anlitas i ansträngningarna att återställa normala förhållanden på en arbetsplats som har drabbats av en avtalsstridig konflikt. Enligt den praxis som arbetsdomstolen har slagit fast i ett ansenligt antal mål efter MBL:s tillkomst har i enlighet med detta synsätt 200 kr i det största antalet fall varit det högsta skadeståndsbeloppet. Detta belopp har överskridits bara i mycket allvarliga undantagsfall. Den fortgående penningvärdeförsämringen har dock numera lett till att domstolen anser att skadeståndets belopp i normalfallet bör bestämmas till 300 kr (AD 1982 nr 129). Detta förändrar emellertid inte den principiella innebörden av domstolens praxis.

Den fackliga uppfattningen är emellertid att ett återinförande av tvåhundrakronorsregeln i lagen inte desto mindre skulle vara ägnat att bättre än nu klargöra det sätt att se på medlen att komma till rätta med avtalsstridiga konflikter på vilket MBL bygger. Det skall vara lagens otvetydiga innebörd att träffade kollektivavtal skall respekteras och att avsteg därifrån innebär lag- och avtalsbrott. Skadeståndspåföljdens uppgift är att stryka under detta. Den uppgiften kan emellertid fyllas inom tvåhundrakronorsregelns ram. I övrigt är det en grundtanke bakom MBL att man i det längsta skall med andra medel än rättegång och skadestånd, bl.a. sådana överläggningar som åsyftas i den nya 43 § MBL, söka finna lösningar när en avtalsstridig konflikt bryter ut, lagens fredspliktsregler till trots. En begränsning av de enskilda arbetstagarnas skadeståndsansvar till 200 kr är en markering av denna grundläggande tanke.

Detta synsätt kom till uttryck redan i en utskottsreservation när frågan behandlades i samband med antagandet av MBL (InU 1975/76:45 s. 118) och har sedan återkommit i riksdagsmotioner under en följd av år och när frågan har varit uppe vid fackliga kongresser. Inom vår kommitté har mot denna bakgrund ett flertal av ledamöterna (ordföranden Nilsson och ledamöterna

Bergnéhr, Ekeberg, Fagerlund, Gustafsson och Johansson) stannat för att föreslå att tvåhundrakronorsregeln återinförs genom ett tillägg till 60 § MBL.

Den av detta förslag föranledda lagtexten återfinns i kap. 10 i detta betänkande.

Kommitténs övriga ledamöter (Elmstedt, Jonsson, Jan-Ivan Nilsson och Wennerfors) anser att det inte bör göras någon sådan ändring av lagen som flertalet föreslår. Denna ståndpunkt bygger på uppfattningen att ett återinförande av tvåhundrakronorsregeln skulle innebära en olycklig begränsning av de möjligheter som nu finns att markera rättsstridigheten hos olovliga arbetskonflikter. Till förmån för den nu rådande ordningen talar enligt dessa ledamöters mening att den, utan att från arbetstagarens synpunkt innebära någon ekonomiskt allvarlig förändring i jämförelse med vad som tidigare gällde, ger något förbättrade möjligheter till en nyanserad bedömning av olika fall och större möjlighet än förr att undvika situationer, i vilka den vida mer ingripande rättsliga sanktionen uppsägning eller avskedande kan föras på tal.

6 Förhandlingsrätt och rätt till information i koncerner

6.1 Inledning

Man brukar säga att MBL inte gäller i koncerner. Uttryckssättet är egentligen lite vårdslöst men vad man syftar på är att de skyldigheter som medbestämmandereglerna i lagen ålägger "arbetsgivaren" (i första hand förhandlingsskyldigheten enligt 11–14 §§ och informationsskyldigheten enligt 19–20 §§) åvilar enbart den som är arbetsgivare i juridisk mening, dvs. det företag (bolag etc.) hos vilket arbetstagarna är anställda, men däremot inte ägarna av företaget även om det är de som i realiteten har makt att fatta besluten om företagets verksamhet. Inga arbetsrättsliga skyldigheter åvilar ägarna av företaget när detta senare är en självständig s.k. juridisk person, vare sig ägarna är fysiska personer (t.ex. aktieägare) eller ett annat företag (varvid de båda företagen kan vara en koncern i rättslig mening). Det inflytande som ägarna utövar över företaget är inte direkt åtkomligt med medbestämmandereglerna i MBL som lagen nu är utformad. Skälet synes vara att 1976 års lagstiftare inte övervägde att gå utanför partsförhållandet arbetsgivare-arbetstagare (jfr SOU 1975:1 s. 773).

Ett slags indirekt medbestämmande i fråga om beslut på ledningsnivån inom en koncern finns det däremot stöd för i lagens förarbeten (SOU 1975:1 s. 774, prop. 1975/76:105 bil. 1 s. 353) och i arbetsdomstolens praxis (se bl.a. AD 1978 nr 91, 156 och 157, 1979 nr 1, jfr 1981 nr 57). Konstruktionen är den att skyldigheterna enligt lagen visserligen juridiskt sett åvilar dotterföretaget i en koncern men att dotterföretaget inte får försvara underlåtenhet att fullgöra sina skyldigheter på det sätt som är åsyftat i MBL enbart genom att hänvisa till att det reella beslutsfattandet har skett på annat håll, t.ex. i koncernledningen. I denna mening finns det ett slags indirekt ansvar för koncernledningen – dess handlande kan medföra rättsligt ansvar för dotterföretaget. I förarbetena finns också uttalanden (prop. s. 366) enligt vilka ett dotterföretags informationsskyldighet omfattar även koncernens förhållanden, i den mån de har betydelse för dotterföretaget och uppgifterna är tillgängliga för detta. Det är enligt sakens natur svårt att närmare bestämma innebörden av denna indirekta rätt till medbestämmande i koncerner och att värdera dess praktiska betydelse från arbetstagarsynpunkt.

I den fackliga debatten efter tillkomsten av MBL, och i all synnerhet under de senaste åren, har man mer och mer sett en grundläggande svaghet i denna lagens anknytning till enbart partsförhållandet arbetsgivare-arbetstagare. En

bakgrund till detta är den snabbt fortgående koncentrationsprocessen i näringslivet och den omständigheten att en hastigt växande andel av de anställda arbetar hos företag som tillhör en koncern. Ett av de angelägnaste fackliga kraven inom medbestämmandeområdet har blivit att det skall skapas rätt till inflytande över beslut, som berör de enskilda företagen inom en koncern men som i realiteten inte fattas där utan på koncernledningsnivån eller på annat håll inom koncernen. Såvitt gäller MBL har de fackliga önskemålen främst tagit sikte på en *vidgning av reglerna om förhandlingsrätt och rätt till information till att gälla även i förhållandet mellan arbetstagarorganisationerna i koncernens dotterföretag och koncernens ledning*. Däremot har i detta sammanhang mindre intresse ägnats åt lagens övriga regler om medbestämmande, dvs. reglerna om tolkningsföreträde (33–37 §§ MBL) och om facklig vetorätt (38–40 §§), något som med tanke på de reglernas anknytning till det enskilda anställningsavtalet och innebörd i övrigt i och för sig är naturligt.

Kravet på en vidgning av reglerna om förhandlingsrätt och rätt till information till att gälla även på koncernledningsnivån bygger på uppfattningen att den nu gällande lagens konstruktion ger otillräckliga möjligheter till arbetstagarinflytande över beslut som fattas på den nivån. Vissa förtagsledningsbeslut av stor betydelse för de anställda i enskilda koncernföretag fattas av koncernledningen och det är enligt facklig uppfattning, trots lagförarbetenas uttalanden och avgöranden i rättspraxis om det indirekta ansvaret, inte tillräckligt med en rätt att förhandla inför vad som ofta inte är något annat än en formell bekräftelse av det enskilda dotterföretagets styrelse eller ledning i övrigt på ett redan fattat beslut. Arbetsledningsbeslut och andra beslut som verkligen fattas av dotterföretaget beror dessutom ofta ytterst av tidigare fattade företagsledningsbeslut som har fattats på koncernledningsnivån. Även från den synpunkten är det viktigt för de fackliga organisationerna att tillförsäkras rätt till information och rätt att förhandla på den nivå där den verkliga ledningen utövas. Härtill kommer att beslut på koncernledningsnivån ofta berör flera enheter inom koncernen samtidigt. Arbetstagarnas lokala organisationer kommer då lätt i underläge om de hänvisas att förhandla var och en bara med sin dotterföretagsledning.

Det växande intresset för arbetstagarinflytande och fackligt arbete i koncerner har under de senaste åren tagit sig uttryck på flera håll i den arbetsrättsliga utvecklingen vid sidan av MBL. I 1976 års styrelserepresentationslagstiftning finns regler om rätt till arbetstagarrepresentation i styrelsen hos moderföretag inom en koncern. Representationsrätten tillkommer de anställda inom koncernen som helhet genom de lokala arbetstagarorganisationerna i koncernens olika företag; se främst 3 och 10 §§ lagen 1976:351 om styrelserepresentation för de anställda i aktiebolag och ekonomiska föreningar. I sammanhanget bör också nämnas det arbete som har lagts ned på att förbättra möjligheterna till kontaktarbete och annat fackligt arbete inom koncerner. Den nu gällande förtroendemannalagen (FML) ger rätt till ledighet med bibehållna anställningsförmåner enbart för fackligt arbete som avser förtroendemannens egen arbetsplats (se 6 och 7 §§ FML). I det förslag till en ny förtroendemannalag som lades fram i vårt delbetänkande år 1977 vidgades lagreglerna till att gälla även för fackligt arbete inom en koncern.

Regler om koncerner finns även i annan arbetsrättslig lagstiftning, t.ex. i 3 § lagen (1982:80) om anställningsskydd, och i semesterlagen, studieledighetslagen och föräldraledighetslagen. Dessa regler har dock bara ett begränsat intresse för frågan om tillämpningen av MBL i koncerner. Reglerna i den andra arbetsrättsliga lagstiftningen tar nämligen sikte på de enskilda arbetstagarnas förhållanden och angår t.ex. rätten att i skilda sammanhang tillgodräkna sig anställningstid hos ett annat företag inom samma koncern.

Av större betydelse i detta sammanhang är att frågorna om medbestämmande och fackligt arbete i koncerner har uppmärksammats i åtskilliga medbestämmandeavtal på arbetsmarknaden (jfr översikten i avsnitt 4.1). Avtalen innehåller vissa, i allmänhet ganska översiktliga och enkla regler som syftar till att möjliggöra behandling av medbestämmandefrågor på koncernledningsnivån för koncernen som helhet eller för ett antal av koncernföretagen som berörs av medbestämmandefrågan. Vi skall i det följande (avsnitt 6.2) gå något närmare in på dessa avtalsbestämmelser. Dessutom finns i avtalen regler som på skilda sätt är ägnade att förbättra de fackliga resurserna för verksamheten inom koncerner. Utvecklingsavtalets regler kan tjäna som ett exempel. Där föreskrivs om fackligt kontaktarbete i koncerner att fackliga representanter har i skälig omfattning rätt till betald ledighet för sådant fackligt arbete (§ 11 mom. 3). Det förutsätts lokala förhandlingar och överenskommelser om formerna och kostnaderna för det fackliga kontaktarbetet. De fackliga representanterna skall kunna få ersättning för resor och traktamente. Vidare förklaras att den fackliga verksamheten bör budgeteras och att man skall ta tillvara möjligheterna till samordning mellan kontaktarbete och andra överläggningar, t.ex. mellan de lokala fackliga organisationerna och koncernledningen. I en gemensam kommentar till avtalsbestämmelserna har parterna uttalat, att man till grund för bedömningarna rörande det fackliga kontaktarbetet skall lägga såväl behovet av en ändamålsenlig facklig verksamhet som arbetsgivarens resurser och förhållandena i övrigt. Därvid skall man beakta koncernens eller företagets storlek, organisation, struktur och beslutsordning samt den fackliga strukturen. Reglerna om koncerner avser verksamhet inom landet. Reglerna gäller i tillämpliga delar även för företag med flera självständiga driftsenheter.

Här bör tilläggas att frågan om arbetstagarnas rätt till medbestämmande i koncerner på senare år har tilldragit sig stor uppmärksamhet även i andra länder och i internationella sammanhang. Såvitt gäller arbetet på internationell nivå behöver bara erinras om de studier rörande multinationella företag och det arbete på s.k. codes of practice och andra regelsamlingar som har utförts inom FN:s ram, inom ILO med dess trepartiska deklaration om riktlinjer angående multinationella företag och arbetsmarknadspolitik och dess mångtaliga forsknings- och utredningsprojekt och inom OECD med dess s.k. uppförandekod för multinationella företag. Såvitt särskilt gäller utarbetandet av regler om arbetstagarnas rätt till medbestämmande har de båda senaste åren det s.k. Vredelingdirektivet inom EG tilldragit sig stor uppmärksamhet och blivit mycket omstritt. I den form som detta utkast till direktiv f.n. har innehåller det en detaljerad samling regler om rätt till information och samråd i transnationella företag men också i koncerner som

har hela sin verksamhet förlagd till ett och samma EG-land. De hithörande frågorna har också en central betydelse i de internationella fackliga organisationernas arbete.

Såvitt gäller svenska förhållanden bör också inskjutas att frågan om arbetstagarnas medbestämmanderätt i koncerner har ett samband med den sedan åtskilliga år omdebatterade frågan om de anställdas rätt till *förhandling eller samråd i samband med företagsöverlåtelser.* Ett första förslag till lagstiftning inom det området lades på sin tid fram i promemorian Ds Ju 1974:17 Förslag till lag om kontroll av företagsförvärv i vissa fall. Tanken var där bl.a. att det i arbetstagarnas intresse skulle införas en samrådsrätt inför vissa slag av företagsöverlåtelser. Lagförslaget omfattade också regler om kontroll av företagsförvärv i syfte att motverka en från konsumenternas synpunkt skadlig monopolbildning.

Departementspromemorian Ds Ju 1974:17 ledde aldrig till något regeringsförslag. Utvecklingen har sedan på olika sätt gått förbi förslagen i promemorian. I fråga om de konkurrensrättsliga aspekterna har det gjorts ett särskilt utredningsarbete som har resulterat i betänkandet SOU 1978:9 Ny konkurrensbegränsningslag och sedermera till en ny konkurrenslag (1982:729). När det gäller arbetstagarinflytandet har MBL förändrat bilden såtillvida som vissa av de företagsförvärv som omfattades av eller i varje fall behandlades i 1974 års förslag numera faller in under reglerna om primär förhandlingsrätt och rätt till information (överlåtelse av rörelse eller del av rörelse, fusioner). En viktig begränsning av arbetstagarinflytandet kvarstår emellertid såtillvida som företagsöverlåtelser genom försäljning av aktier eller andelar omfattas av MBL:s regler enbart i den mån ena eller båda parterna är arbetsgivare i lagens mening. Det betyder bl.a. såvitt gäller koncerner att ett moderbolags förvärv eller avyttrande av ett dotterföretag genom aktieöverlåtelse kan föranleda förhandlingsskyldighet gentemot arbetstagarorganisationerna hos moderbolaget, i den mån det finns sådana. Däremot har de anställda hos dotterföretaget inte någon rätt till förhandling eller inflytande i övrigt med stöd av MBL. Är parterna i överlåtelsen över huvud inte arbetsgivare, föreligger inte någon rätt till fackligt inflytande alls.

Detta förhållande har föranlett fackliga krav på ett lagstiftningsinitiativ (se bl.a. från riksdagen AU 1976/77:32 och NU 1976/77:30, mot. 1979/80:995 och AU 1980/81:6 s. 5, mot. 1981/82:1623). Saken behandlades också i det nyss nämnda betänkandet om en ny konkurrensbegränsningslag (SOU 1978:9 s. 337 ff), dock utan att det lades fram förslag till lag. I vårt remissyttrande över detta betänkande har vi ansett oss behöva tilläggsdirektiv för att kunna ta upp frågan i dess helhet. Ämnesområdet i stort har också berörts i betänkandet SOU 1978:73 Kontroll av utländsk företagsetablering i Sverige m.m. (men däremot inte i prop. 1981/82:135 i samma ämne).

Eftersom saken gäller åligganden för dem som inte är arbetsgivare i arbetsrättslig mening har problematiken ansetts inte kunna lösas genom kollektivavtal mellan parterna på arbetsmarknaden.

Arbetstagarinflytandet vid företagsöverlåtelser har på det sättet samband med frågan om sådant inflytande i koncerner att en lösning av frågan om koncerner medför att även frågan om företagsöverlåtelserna får en lösning, åtminstone delvis och sannolikt i de praktiskt viktigaste fallen. När

överlåtelsen sker inom eller mellan koncerner eller i varje fall med ett koncernföretag som säljare eller köpare, skulle regler om medbestämmanderätt i koncerner av den allmänna innebörd som här diskuteras få sin betydelse. Vissa andra företagsöverlåtelser, t.ex. överlåtelser genom förvärv av aktieposter privatpersoner emellan, skulle däremot inte komma att beröras. Vill man sträcka rätten till fackligt inflytande även till sådana fall (jfr begränsningarna i 1974 års departementspromemoria) skulle särskild lagstiftning bli nödvändig.

Slutligen bör här nämnas att frågan om medbestämmanderätt i koncerner har fått ett stort utrymme i den forskning som bedrivs kring arbetsrättsreformen och medbestämmandets utveckling i stort (se avsnitt 4.2). I det material som hittills har publicerats förs i allmänhet en ganska översiktlig diskussion om problem som möter den som strävar efter att finna former för ett effektivt arbetstagarinflytande i koncerner och storföretag. Man analyserar t.ex. betydelsen av de stora skillnaderna i organisation och verksamhetsinriktning från den ena företagsgruppen till den andra, skillnaderna mellan olika sådana grupper i fråga om ledning och beslutsfattande, den roll som spelas av en mer eller mindre utvecklad och formaliserad planering av företagsgruppens verksamhet, de fackliga organisationernas möjligheter att samordna sig som en tillräckligt inflytelserik motpart till en stark koncernledning, de svårigheter som kan föranledas av intressemotsättningar i enskilda fall mellan olika arbetstagargrupper etc. Ofta bygger analysen på ingående studier av utvalda praktikfall. I allmänhet ägnas däremot forskningsrapporterna inte åt att mer konkret utforma lösningar på de studerade problemen, i synnerhet inte åt de rättsliga problemen kring en förändrad medbestämmandelagstiftning med sikte just på koncerner.

Vi har i vårt arbete på detta ämnesområde sökt följa debatten och ta del av de viktigaste forskningsresultaten och vidare har vi sökt få ett grepp om problematiken genom samtal med företagsledare och fackliga företrädare som har praktisk erfarenhet av medbestämmande i koncerner. I övrigt har vi särskilt ägnat oss åt de juridiska och lagtekniska frågor som skulle komma upp, om man skulle överväga att vidga tillämpligheten av MBL:s nuvarande regler om förhandlingsrätt och rätt till information och låta dem medföra rättigheter för de lokala arbetstagarorganisationerna i de enskilda koncernföretagen gentemot koncernledningen. Vår diskussion har haft till utgångspunkt några mycket preliminära utkast till ändringar i MBL, vilka inte har varit avsedda att återge något slags slutlig lösning utan enbart har tjänat till att belysa de problem som uppkommer. Det har vid våra diskussioner på grundval av dessa utkast visat sig att åtskilliga djupgående problem, både av ganska allmän och principiell natur och mer tekniska problem, måste lösas om man vill på ett genomtänkt och rättsligt konsekvent sätt genomföra tanken att göra förhandlings- och informationsrättsreglerna tillämpliga på koncernnivå. Det bör tilläggas att vissa av de frågor kring en förändring av dessa regler som vi har varit inne på i avsnitt 5.3.4.3 får sin särskilda relief när diskussionen vidgas till att gälla koncerner.

Som vi har redovisat i avsnitt 3.3.3 har vi efter tillkomsten i april 1982 av utvecklingsavtalet mellan SAF och LO/PTK stannat för att vi inte bör i detta betänkande lägga fram förslag till ändring i MBL:s medbestämmanderättsregler. Med det framsteg på medbestämmandeavtalsområdet som utveck-

lingsavtalet representerar bör tills vidare det fortsatta arbetet vara inriktat på praktisk tillämpning och fortsatt utveckling av avtalen, medan ytterligare lagstiftning får anstå. Detta gäller även i fråga om det ämnesområde som vi nu behandlar. I själva verket menar vi att det finns särskilt starka skäl att föredra "avtalslinjen" framför "lagstiftningslinjen" just när det gäller koncerner.

I detta läge har vi inte haft anledning att här i detalj redovisa de synpunkter och överväganden som har förekommit i våra diskussioner kring en vidgning av MBL:s förhandlings- och informationsrättsregler till koncerner. Vi menar dock att det kan ha sitt värde med en mer översiktlig sådan redovisning, vars syfte skulle vara att peka på de huvudsakliga problemen och att genom en jämförelse mellan lag och avtal på detta område något mer ingående motivera varför enligt vår mening avtalslinjen är att föredra - så länge den visar sig medföra påtagliga praktiska resultat. Vi skall därför i följande avsnitt gå in på en sådan jämförelse.

6.2 Lag eller medbestämmandeavtal

De viktigaste lagstiftningsproblemen

När vi inom kommittén har diskuterat en vidgning av MBL:s regler om förhandlingsrätt och rätt till information till att gälla även "på koncernnivå" har vår allmänna utgångspunkt varit syftet att bereda de anställda i en koncerns olika företag, företrädda av sina organisationer, rätt gentemot koncernens ledning till information och förhandling i frågor av betydelse för koncernen i dess helhet eller för det egna företaget inom koncernen. Man skulle med andra ord överskrida den gräns som består i att gällande lag är tillämplig enbart i förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare (1 § MBL) och som innebär att arbetstagarna i ett koncernföretag kan vända sig med anspråk på information och förhandlingar enbart mot den egna företagsledningen. En lagstiftning med denna allmänna inriktning reser som vi antydde i föregående avsnitt en rad mer eller mindre vittgående problem. Vi skall här skissera dem som vi har betraktat som de viktigaste.

Skälet för en sådan vidgning av bl.a. den primära förhandlingsrätten enligt 11 § MBL som vi här åsyftar är, om saken uttrycks på ett mycket allmänt sätt, att det i koncerner utövas ledning av verksamheten och fattas beslut för koncernföretagen utanför de enskilda företagen, på koncernnivå. Det underförstås då att det finns stora skillnader från företagsgrupp till företagsgrupp i fråga om på vilket sätt och i vilken utsträckning sådan central ledning förekommer. Vissa koncerner står under en mycket fast sammanhållande central ledning medan andra utgör företagskonglomerat, i vilka enskilda företag eller företagsgrupper bedriver sin verksamhet under stor självständighet. Vad som nu har sagts ger emellertid anledning till ett par iakttagelser som anknyter till resonemang som vi har fört i avsnitt 5.3.

En sådan iakttagelse är att medbestämmandet på koncernnivå i det väsentliga skulle komma att gälla vad som i MBL-sammanhang brukar kallas *företagsledningsfrågor*, till skillnad från frågor inom ramen för arbetets ledning och fördelning (arbetsledningsfrågor). Frågor av denna senare art

ligger mer eller mindre definitionsmässigt på lokal nivå, eller med andra ord inom ramen för förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare i den rättsliga bemärkelse som åsyftas i MBL. Undantag finns naturligtvis: ibland fattas mer omfattande beslut av direkt betydelse för arbetsorganisation och arbetsledning på koncernnivå, t.ex. beslut som rör införande av datasystem. En slutsats som bör dras av den allmänna iakttagelsen är emellertid att ett vidgande av den primära förhandlingsrätten till att gälla även i fråga om viktigare beslut på koncernnivå drar med sig problem kring förhållandet mellan det lokalt utövade medbestämmandet och medbestämmandet på koncernnivå. Det är vanligt eller t.o.m. regel att arbetsledningsbesluten är mer eller mindre direkt beroende av redan fattade beslut på företagsledningsområdet. Till de många problem som uppkommer i detta sammanhang hör vem eller vilka som bör vara bärare av arbetstagarsidans rättigheter på koncernnivå och hur en genomförd primär förhandling på koncernnivå bör förhålla sig till förhandlingsrätten på den lokala nivån, i förhållandet mellan det enskilda dotterföretaget och dess fackliga motparter. Dessa frågor har beaktats i de medbestämmandeavtal som innehåller bestämmelser om koncerner. Vi återkommer till avtalsbestämmelserna i det följande.

Det kan också vara skäl att erinra om vad som har sagts i avsnitt 5.3 om innebörden av begreppet "beslut" i 11 § MBL (jfr även kap. 7). Lagens förarbeten innehåller inte någon genomförd analys av detta begrepps innebörd. Man torde ha utgått från ett ganska enkelt och naturligt föreställningssätt och anknutit till vad som i mer allmän och vardaglig mening avses med begreppet. Den serie av exempel på tillämpligheten av 11 § MBL som finns i förarbetena (prop. 1975/76:105 bil. 1 s. 353 f) belyser detta. Det huvudsakliga tillämpningsområdet för 11 § MBL kan mot den bakgrunden sägas vara beslut i den huvudsakliga bemärkelsen *åtgärd*, dvs. man tänker sig att beslutet skall motsvaras av en faktisk och konstaterbar förändring av det ena eller andra slaget. Att lagen dock skiljer mellan fattandet av ett beslut och verkställandet av beslutet framgår redan av lagtexten (se t.ex. 11, 12, 33, 38–40 §§). Om därför ett beslut fattas och det kan konstateras att så har skett, t.ex. genom protokollföring vid ett styrelsesammanträde eller i någon annan sådan form eller helt enkelt genom att det är oomtvistat att ett beslut har fattats, finns förutsättningar för tillämpning av lagens bestämmelser oavsett om beslutet sedermera också kommer till verkställighet (jfr t.ex. AD 1980 nr 81).

Begreppet beslut har behandlats i lagens förarbeten även från en annan synpunkt, nämligen såtillvida att det där framgår att lagstiftaren har föreställt sig att beslut ofta fattas först efter utredning och andra förberedelseåtgärder. Det talas i förarbetena om arbetsgivarens beslutsprocess. Med den utgångspunkten är det i debatten kring 11 § MBL en huvudfråga hur det skall tillses att arbetstagarnas företrädare får göra rätten till inflytande gällande i ett tillräckligt tidigt skede av beslutsprocessen. Som också framgår i avsnitt 5.3 är det en annan huvudfråga hur man skall anordna arbetstagarinflytandet inför beslut som inte på samma sätt som andra kan sägas omedelbart innebära eller medföra en förändring av verksamheten eller av arbetstagarnas arbets- eller anställningsförhållanden. Från den rättspraxis som har redovisats i avsnittet (se bl.a. under 5.3.2) ligger det nära till hands att erinra om diskussionen rörande förhandlingsskyldighet före arbetsgivarens beslut

att utreda något och inför beslut av mer eller mindre framträdande planeringskaraktär.

När man undersöker möjligheterna att i de former som nu anges i MBL införa arbetstagarinflytande även på koncernnivå, kan det vara skäl att fundera över vad det är för slags beslut på koncernnivå som arbetstagarinflytandet skall ha avseende på. Svaret på den frågan har betydelse bl.a. för det närmare valet av former för arbetstagarinflytandet.

I många fall fattar otvivelaktigt en koncernledning beslut i den mening som nu primärt åsyftas med reglerna om förhandling i 11 § MBL. Ett exempel är beslut om förvärv eller försäljning av ett dotterföretag (jfr den tidigare nämnda debatten om arbetstagarinflytande över företagsförvärv genom aktietransaktioner). Men många andra exempel kan naturligtvis tänkas, såsom beslut om en större investering i ett dotterföretags rörelse, om förändring av produktionsinriktningen, om inskränkning av driften med uppsägningar på grund av arbetsbrist, om disposition av vinsten genom s.k. koncernbidrag etc. Kanske kan man, utan att insistera på terminologin, tala om operativa beslut. Ser man särskilt till de senaste årens debatt sträcker sig emellertid de fackliga önskemålen om inflytande på koncernnivå även till beslut av annat slag. Tanken är att det långsiktiga och övergripande planerandet ofta bedrivs på koncernnivå och att det är i den verksamheten som det bör skapas förutsättningar för ett arbetstagarinflytande. Det talas ofta om att de strategiska besluten förbereds och fattas av koncernledningen och det är inte minst över de besluten som man på arbetstagarsidan eftersträvar möjligheter till inflytande.

Det är inte lätt att urskilja en någorlunda enhetlig analys och begreppsbildning på detta område. För de ändamål som här avses räcker det kanske dock att konstatera att det hos företagen bedrivs planeringsverksamhet och fattas beslut av strategisk innebörd, liksom att reglerna om primär förhandlingsskyldighet i 11 § MBL inte torde vara i särskilt hög grad inriktade på att skapa arbetstagarinflytande över de faserna i arbetsgivarens verksamhet. Problemet framträder kanske med särskild tydlighet när man överväger att utarbeta lagstiftning om medbestämmande enligt MBL i koncerner. Kanske kan en av slutsatserna vara att informationsaspekten, jfr vad som har sagts i avsnitt 5.3.4.3 om en primär informationsskyldighet i egentlig mening, skulle kunna få särskild betydelse när man utformar regler om MBL i koncerner.

En sammanfattande synpunkt som föranleds av det här senast sagda är emellertid att man till följd av svårigheterna att ge ett klart innehåll åt begreppet beslut på koncernnivå står inför ett svårbemästrat problem om man vill "översätta" den nu gällande lagens regler om primär förhandlingsrätt till den nya relationen mellan en koncernledning och arbetstagarorganisationerna i koncernföretagen. Det finns väl i och för sig inte skäl att tro att problemet är olösligt men sannolikt medför det att en generell lagregel om primär förhandlingsrätt på koncernnivå får mindre stadga och blir mer svårtillämpad än 11 § MBL i den nu gällande lagen. Den ledning av koncernföretagens verksamhet som utövas på koncernnivån sker ofta s.a.s. på informell väg, om man så vill vid sidan av de rättsliga reglerna om beslutande organ i aktiebolag och andra koncernföretag, och det är då svårt att i en lagregel om primär förhandlingsrätt få ett säkert grepp om de beslut

och andra ledningsfunktioner som arbetstagarinflytandet skall avse. Som vi återkommer till i det följande kan detta vara ett skäl bland andra att föredra "avtalslinjen" framför "lagstiftningslinjen".

Med detta är man emellertid inne på ytterligare en aspekt på den här behandlade lagstiftningsfrågan.

De skyldigheter att förhandla enligt 11–14 §§ och att informera enligt 19 § som nu föreskrivs i MBL åligger *arbetsgivaren*. I rättslig mening är arbetsgivaren den enskilde näringsidkaren eller det aktiebolag eller den juridiska person av annat slag som bedriver rörelsen. Rent faktiskt fullgörs skyldigheterna ofta av företrädare för arbetsgivaren. I ett aktiebolag är det ofta en VD som handhar den löpande verksamheten. Förhandlingsskyldigheten och skyldigheten att informera fullgörs då av VD eller av någon som utses av VD. I större och viktigare frågor på företagsledningsområdet spelar ibland en bolagsstyrelse rollen som beslutsfattare och detta kan då återverka på ordningen för skyldigheternas fullgörande.

I de enskilda företagen kan naturligtvis finnas många olika variationer på grundmönstret. Från de synpunkter som här är av intresse möter emellertid ett särskilt problem i att det faktiska utövandet av företagsledningen ofta skiljer sig i hög grad från lagstiftningens, t.ex. aktiebolagslagens, enkla schema. Det gäller särskilt i större företag och kanske i synnerhet när det är fråga om storföretagande i koncerner. I många fall utgörs koncernledningen av VD i moderföretaget och ett större eller mindre antal personer som biträder VD och som då kan ha uppgifter t.ex. som styrelseordförande i dotterföretagen. Men många andra konstellationer med mer eller mindre stark anknytning till företagsgruppens juridiska uppbyggnad förekommer. Man arbetar t.ex. med ledningsgrupper av olika sammansättning och med funktionsfördelning efter ett mönster som kan te sig komplicerat. Som redan har nämnts är det ett kännetecken för den här behandlade problematiken att förhållandena på ett svåröverskådligt sätt skiljer sig åt från koncern till koncern och från det ena stora företaget till det andra.

Det är naturligtvis i detta som i andra sammanhang viktigt att regler i en lag utformas på grundval av en god kännedom om de faktiska förhållanden på vilka reglerna avses bli tillämpliga. Å andra sidan ligger det i problemets natur att man kan tvingas att göra lagregler i ett ämne som detta mer eller mindre starkt schabloniserade på punkter, där man i varje fall vet att verkligheten varierar och att dessutom förändringar kan ske som ett resultat av reglerna själva. Till de schabloner som kanske skulle få godtas hör att man i större eller mindre utsträckning bortser från den juridiska (associationsrättsliga) uppbyggnaden av en koncern när man utformar t.ex. regler om fullgörandet av skyldigheter enligt en utvidgad MBL och om det rättsliga ansvaret för att skyldigheterna fullgörs. Syftet är ju att möta det problem som ligger i att den faktiska ledningen på arbetsgivarsidan ibland utövas inom ramen för ledningsorgan eller personkonstellationer utan omedelbar anknytning till den formella funktionsfördelning som förutsätts i den associationsrättsliga lagstiftningen.

Om man, för att konkretisera något, eftersträvar att förlägga arbetstagarinflytandet till den nivå eller det organ där "koncernledningen" faktiskt utövas, följer inte därav att det rättsliga ansvaret (skadeståndsansvaret) för ett riktigt fullgörande av de i lagen inskrivna skyldigheterna inte kan t.ex.

åläggas den enhet som utgör moderbolag i koncernen eller fördelas solidariskt mellan flera enheter inom koncernen. Sannolikt kan man också få nöja sig med att arbeta med ett rättsligt sett så oprecist uttryck som just "koncernledningen", utan att ge det begreppet någon egen definition. Med koncernledningen skulle inte behöva avses något annat än den eller de som fattar de för koncernen eller för enskilda koncernföretag betydelsefulla beslut, som arbetstagarinflytandet skulle avse.

Här bör emellertid inskjutas att det kan vara en sak att godta en schabloniserad grundkonstruktion för de enklaste fallen och en annan att göra schablonen tillämplig även på olika slag av specialfall. Ett enkelt grundschema kan vara att man har tre aktiebolag av vilka ett är moderbolag och de båda andra helägda dotterföretag till moderbolaget. En lagregel kan då ges innebörden att beslut på koncernnivån, i det enkla fallet av moderbolagets verkställande ledning eller styrelse, skall föregås av förhandlingar med de lokala arbetstagarorganisationerna i dotterbolagen. Frågan är emellertid om samma grundläggande konstruktion är användbar för alla de fall i vilka medbestämmanderättigheter för de anställda i enskilda koncernföretag eftersträvas. Ett i den fackliga debatten uppmärksammat fall är att vissa funktioner inom en koncern läggs ut på ett särskilt företag som inte är moderföretag i koncernen. Ett praktiskt fall som har nämnts är att en koncern förlägger den centrala planeringsfunktionen till ett särskilt bolag, som är sidoordnat de rörelsedrivande bolagen i koncernen, eller att man bildar ett särskilt dataservicebolag med uppgift att betjäna hela koncernen. En översättning av grundkonstruktionen till sådana fall skulle förutsätta att beslut som fattas inom ramen för specialistföretagets verksamhet också är beslut av "koncernledningen" i den mening som här åsyftas. Vidare skulle det få förutsättas vara juridiskt möjligt att även i hithörande fall av moderföretaget utkräva skadeståndsansvar för åsidosättande av medbestämmanderättigheterna. Grunden för detta skulle vara att det alltid är möjligt för moderföretaget att i kraft av sitt inflytande över dotterföretaget-specialistföretaget tillse, att de i MBL föreskrivna medbestämmanderättigheterna på koncernnivå respekteras inom koncernen.

Man kommer här i beröring med en delvis svårgenomtränglig juridisk problematik som har att göra med om det finns av associationsrättsliga förhållanden betingade begränsningar i moderbolags möjligheter att styra dotterföretagen och deras verksamhet. Att det anses finnas vissa sådana begränsningar står i och för sig klart. Ett exempel är att verkställande ledning och styrelse i ett aktiebolag har ett självständigt ansvar enligt aktiebolagslagen för beslut av ekonomisk betydelse för företaget och att den befogenhet att fatta beslut som motsvarar det självständiga ansvaret inte kan begränsas genom direktiv av andra bolagsorgan (bolagsstämman). Man kan peka t.ex. på den i hithörande juridiska diskussion ofta nämnda skyldigheten att undvika sådana förfaranden som kan vara s.k. gäldenärsbrott i BrB:s mening och på det ansvar som följer av gällande regler om uppbörd av skatt och avgifter till det allmänna. Frågan är emellertid om begränsningarna är av sådan natur att de får betydelse för konstruktionen av medbestämmanderättigheterna i de här beskrivna koncernsammanhangen. - Det kan erinras om att en närbesläktad diskussion har förts kring frågan om utrymmet för medbestämmandeavtal enligt 32 § MBL av hänsyn till aktiebolagsrättsliga regler (frågan om "förhållandet mellan MBL och aktiebolagslagen", jfr avsnitt 5.2.3). Tills vidare törs man kanske utgå från att problematiken på koncernnivån inte är artskild från den tidigare diskuterade och att det därför inte möter hinder mot åtminstone informationsrätt och primär förhandlingsrätt i enlighet med grundkonstruktionen även i sådana fall som här diskuteras. Problemens allmänna natur belyses bl.a. i prop. 1976/77:137 (följdpropositionen till MBL rörande förhållandet mellan medbestämmandeavtalen och aktiebolagslagen). Jfr även Lind, Aktiebolagslagen, 2 uppl., 1981, s. 319 ff med där angiven litteratur. Ytterst har problemen beröring även med vilken definition av begreppet koncern som skulle komma i fråga i detta sammanhang.

I själva den problematik som nu behandlas ligger att man i fråga om de åsyftade nya medbestämmandereglerna måste överge den bestämning av lagens tillämpningsområde som nu har gjorts i 1 § MBL. Detta betyder nu inte att man helt bör kasta loss från arbetsgivar-arbetstagarförhållandet, snarare att man (något oegentligt uttryckt) vidgar arbetsgivarbegreppet. Vi har i våra diskussioner tagit till utgångspunkt att en rätt till medbestämmande på koncernnivå bör tillkomma enbart arbetstagarorganisationer som har medlemmar hos något av företagen inom koncernen. Vidare har vi ansett att man, med tanke bl.a. på att det rör sig om arbetstagarinflytande i företagsledningsfrågor, åtminstone i princip inte har anledning att frångå det krav på bundenhet av kollektivavtal som både MBL och styrelserepresentationslagstiftningen bygger på. Vi återkommer strax till en särskild avgränsningsfråga med anknytning härtill.

Om man skulle vilja överväga en lagstiftning av den allmänna innebörden att arbetstagarorganisationerna i de enskilda företagen inom en koncern får rätt till information och primär förhandlingsrätt gentemot koncernledningen, på moderföretagets rättsliga ansvar, möter även ett antal problem som mer specifikt hänger samman med hur sådana nya lagregler skall passas in i det nu befintliga *arbetsrättsliga regelsystemet*. Vi syftar då inte i första hand på den tekniskt betonade frågan huruvida man borde ändra i MBL eller skriva en fristående ny lag, utan på sambandet med vissa grundläggande arbetsrättsliga regler. Denna problematik är komplicerad och vi ser inte någon anledning att här gå in i detaljer. Några påpekanden skall emellertid göras i syfte att belysa vad saken gäller.

Den allmänna utgångspunkten för de problem som här åsyftas är att man arbetar med arbetsrättsliga regler och att den kollektiva arbetsrättens regler om förhandlingsrätt, kollektivavtal och fredsplikt hör nära samman. Överväger man ändringar på en punkt, t.ex. att införa förhandlingsrätt i en eller annan form på koncernnivå, bör man undersöka vad som blir verkningarna på de andra. Man kan t.ex. fråga sig om en vidgad förhandlingsrätt enligt 11 § MBL också bör föra med sig en motsvarande vidgning av den allmänna förhandlingsrätten enligt 10 § i lagen. Bör ett kollektivavtal i egentlig mening kunna träffas på koncernnivå? Vad skall då gälla om fredsplikten, t.ex. för den arbetstagarorganisation som är bunden av ett kollektivavtal om löner och allmänna anställningsvillkor med ett dotterföretag men som under avtalsperioden vill få till stånd ett medbestämmandeavtal på koncernnivå?

Ett sätt att nalkas problematiken är att konstatera att regler i lagen om primär förhandlingsskyldighet (och om informationsskyldighet) på koncernnivå rimligen måste göras *dispositiva*. Motsvarande regler i gällande lag, som är tillämplig på förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare, är dispositiva på det sättet att andra regler än lagens kan fastställas i kollektivavtal. Skälet är att det är nödvändigt att öppna möjligheter till praktisk anpassning och vidareutveckling allt efter förhållandena inom olika branscher, inom företag av olika storlek osv. De skälen för dispositivitet torde vara minst lika starka om man överväger att överflytta lagens regler om informations- och förhandlingsskyldighet till koncernnivån.

Det bör alltså öppnas möjlighet att träffa avtal om andra regler än lagens även såvitt gäller koncernnivån. Men vilken rättslig karaktär skall sådana

avtal ha? Vem eller vilka skall träffa dem och vem eller vilka skall bli bundna? Vilken rättslig innebörd skall bundenheten ha? I gällande lag (4 § andra stycket) föreskrivs för arbetsgivar-arbetstagarförhållanden att avvikelser från vissa av lagens hithörande regler får ske genom *kollektivavtal.* Men kollektivavtal med ett sådant avtals rättsverkningar kan enligt gällande lag träffas bara i partsförhållandet arbetsgivare-arbetstagare (23 § MBL). Vilka slutsatser för det med sig?

Vi har med utgångspunkt i frågeställningar av denna art arbetat med och analyserat olika alternativ, vart och ett med sina för- och nackdelar. Ett är att överföra hela raden av kollektivarbetsrättsliga regler om förhandlingsrätt, kollektivavtal och fredsplikt till en ny partsrelation mellan moderföretaget i en koncern, företrätt av koncernledningen, och arbetstagarna i dotterföretagen. Det alternativet har fördelen att vara sammanhängande och konsekvent men det för kanske med sig verkningar som är svåra att överblicka. Ett annat, mindre långtgående alternativ skulle vara att göra något slags avgränsning till enbart reglerna om primär förhandlingsrätt och rätt till information. Inom ramen för det alternativet finns åtskilliga varianter. Ett skäl för en sådan linje skulle vara att man därmed går till mötes vad som får antas vara det mest väsentliga fackliga intresset men avstår från att gå längre och därmed riskera följdverkningar som är svåra att få ett grepp om. I gengäld skulle man få svårigheter att lösa dispositivitetsproblemet på ett juridiskt invändningsfritt sätt och sannolikt nödgas gå förbi ett antal arbetsrättsliga grundfrågor av betydelse för båda partssidorna.

En lagstiftning om rätt till medbestämmande på koncernnivå för som vi redan har antytt vidare med sig ett antal *samordningsproblem* av olika slag. Vi har redan nämnt det problem som består i samordningen med det medbestämmande på lokal nivå som grundas på den nu gällande lagen. Man måste dra en gräns mellan medbestämmandet på koncernnivån och det lokala medbestämmandet inom dotterföretaget, i syfte om inte annat att undvika komplikationer genom dubblering av förfarandena. Med det problemet hänger nära samman frågan om samordningen på den fackliga sidan. Eftersom en av utgångspunkterna är att arbetstagarna skall ha rätt till inflytande på koncernnivån av hänsyn till återverkningarna av de där fattade besluten på de lokala förhållandena, har vi i våra diskussioner utgått från att även rätten till medbestämmande på koncernnivå skall tillkomma i första hand de lokala arbetstagarorganisationerna.

Det är emellertid obestridligt att en koncernledning i en koncern av någon omfattning inte kan åläggas att i en och samma koncernövergripande fråga fullgöra förhandlingsskyldighet, och kanske inte heller informationsskyldighet, gentemot var och en av ett kanske ansenligt antal kollektivavtalsbundna lokala arbetstagarorganisationer inom koncernen. Det måste komma till stånd en *samordning på arbetstagarsidan.* I enlighet med den allmänna principen att lagen skall i sig själv innefatta ett praktiskt tillämpbart handlingsmönster, som visserligen kan fyllas ut och anpassas genom avtal men som inte skall vara beroende av sådana avtal eller av ensidiga åtgärder av endera parten, bör en sådan samordning säkerställas genom lagens regler. Det kan vara skäl att erinra om att sådana samordningsregler finns i styrelserepresentationslagstiftningen. Detta betyder självfallet dock inte att man inte kan ta hänsyn till vissa krav på självständighet hos deltagande lokala

arbetstagarorganisationer. Hur långt samordningen skall genomföras är alltid en avvägningsfråga.

Till viss del hör frågan om hur ett samordningskrav skall utformas samman med hur långt man vill gå vid överförandet av de kollektivarbetsrättsliga reglerna till koncernnivån. Väljer man t.ex. det tidigare nämnda mest långtgående alternativet uppstår bl.a. frågan huruvida en allmän förhandlingsrätt efter mönster av 10 § MBL bör tillkomma alla arbetstagarorganisationer med medlemmar hos något av koncernföretagen eller enbart lokala arbetstagarorganisationer som står i kollektivavtalsförhållande till något sådant företag. Det finns skäl som talar för båda alternativen.

En modell för den fackliga samordningen som vi har särskilt övervägt skulle ha följande innebörd. Rätt till förhandling på koncernnivån skulle tillkomma bara de lokala arbetstagarorganisationer som samordnar sig förbundsvis. Om en lokal arbetstagarorganisation inte vill samordna sig med övriga, skulle för den organisationens del rätten att förhandla med koncernledningen bortfalla. Däremot skulle rätten att förhandla med den egne arbetsgivaren (dotterföretaget) kvarstå. En samordning efter dessa linjer skulle föra med sig ett antal följdfrågor och flera alternativ skulle kunna tänkas. En första skiljelinje skulle kunna sägas gå mellan en "statisk" eller övergripande lösning och en "flexibel" lösning för det enskilda fallet.

Den förra av dessa lösningar skulle i princip kunna innebära att lagen ställde krav på inrättande av ett permanent gemensamt förhandlingsorgan för arbetstagarsidans behandling av koncernfrågor (en koncernförhandlingsgrupp), med ett sådant gemensamt organ för de lokala arbetstagarorganisationerna inom varje förbund (varje central arbetstagarorganisation). Koncernledningen skulle med den lösningen ha att i alla koncernfrågor vända sig till denna permanenta koncernförhandlingsgrupp, oberoende av frågans karaktär och av hur många eller vilka av förbundsmedlemmarna som berörs av den. Det skulle med den lösningen vara en intern fråga för arbetstagarsidan att avgöra om förhandlingsgruppen skall ha någon viss sammansättning i det ena eller andra enskilda fallet (när förhandlingsfrågan angår enbart en viss mindre del av koncernen eller ett enskilt koncernföretag och de där anställda medlemmarna etc.).

Den andra lösningen skulle mera ta sin utgångspunkt i den enskilda medbestämmandefrågan på koncernnivån. Om t.ex. ett visst beslut på koncernnivån berör enbart de anställda i ett par eller några dotterföretag i en storkoncern, skulle den primära förhandlingsrätten tillkomma de lokala arbetstagarorganisationerna i de företagen och kravet på samordning ställas på dem. I frågor av övergripande betydelse för koncernen i dess helhet skulle däremot rättigheterna tillkomma alla de lokala arbetstagarorganisationerna och samordningskravet riktas mot dem alla.

Frågan är dock om skillnaden mellan de båda lösningarna är så stor i praktiken. Egentligen rör det sig mest om olika utgångspunkter för förhandlingar om avtal rörande anpassningen till den enskilda koncernens förhållanden. Kanske är det främst praktiska synpunkter som blir avgörande för om den ena eller den andra utgångspunkten är den bästa. Åtminstone i större koncerner blir det av praktiska skäl nödvändigt att avtalsvägen finna en tillämpbar ordning, inte minst för behandling av frågor av betydelse enbart för begränsade delar av koncernen. Arbetstagarsidan har ett intresse

av att i varje enskilt fall få möta den eller de personer inom koncernens ledning som fattar beslutet, eller åtminstone förhandlare på koncernens sida som har utsetts av beslutsfattarna och som kan "realförhandla". Arbetsgivarsidan har på sin sida ett intresse av en i möjligaste mån enkel och praktisk förhandlingsordning, utan risker för dröjsmål till följd av att man på arbetstagarsidan i varje enskilt fall måste inrätta sig efter vad den enskilda frågan kräver.

Till frågan om den närmare innebörden av samordningskravet hör även hur man skall göra om en eller flera (en minoritet) av arbetstagarorganisationerna inte vill delta i en gemensam förhandlingsgrupp. Den lösning som vi har diskuterat är som nyss nämndes att samordning görs till en förutsättning för att medbestämmanderättigheterna på koncernnivå skall få utövas. En enstaka arbetstagarorganisation som inte vill vara med skall då få behålla sina medbestämmanderättigheter på "dotterföretagsnivån" men inte ha något eget anspråk gentemot koncernledningen. Men hur gör man om det uppkommer fraktionsbildning med flera arbetstagarorganisationer i skilda grupper, där ett visst mått av samordning kan sägas ske inom varje grupp? Skall man då ha något slags majoritetsregel, t.ex. av innebörd att medbestämmanderättigheterna på koncernnivå tillkommer den största gruppen medan minoriteten får nöja sig med information och förhandling på dotterföretagsnivån? Skall man ha en regel av innebörden att samordningen dessutom skall omfatta ett visst minsta antal av de berörda lokala arbetstagarorganisationerna? Ett mönster finns här i 12 § studieledighetslagen. Där tillkommer vissa rättigheter (viss bestämmanderätt över ledighet och tolkningsföreträde) arbetstagarorganisationerna enbart om de enas eller om det finns en kvalificerad majoritet (organisationer med sammanlagt mer än fyra femtedelar av antalet kollektivavtalsbundna arbetstagare på arbetsplatsen inom den berörda kategorin). Majoritetsregler finns också i 12 § styrelserepresentationslagen.

En ytterligare fråga på detta ämnesområde är om det bör i lagen ställas något krav på begränsning av antalet företrädare för arbetstagarsidan i förhandlingar på koncernnivån eller om detta bör anses vara en fråga för vilken arbetstagarorganisationerna skall svara själva och som därutöver i viss mån regleras genom begränsning av rätten till ledighet och bibehållna anställningsförmåner i förtroendemannalagen.

Här skall bara tilläggas att en rad ytterligare samordningsproblem skulle uppstå om man överväger en allmän tillämplighet av 10 § MBL på koncernnivå och om man också vill införa en rätt till central förhandling efter mönster av 14 § MBL.

I denna översiktliga redogörelse för de viktigare rättsliga problemen kring en lagstiftning om medbestämmande på koncernivå bör slutligen något sägas om det koncernbegrepp som skulle få komma till användning.

När man i skilda rättsliga sammanhang kommer in på frågan om innebörden av begreppet koncern är det vanligt att man först vänder sig till definitionen i 1 kap. 2 § aktiebolagslagen:

2 § Äger aktiebolag så många aktier eller andelar i svensk eller utländsk juridisk person att det har mer än hälften av rösterna för samtliga aktier eller andelar, är aktiebolaget moderbolag och den juridiska personen dotterföretag. Äger dotterföretag eller äger moderbolag och dotterföretag eller flera dotterföretag tillsammans aktier eller andelar i juridisk person i den omfattning som angivits nu, är även sistnämnda juridiska person dotterföretag till moderbolaget.

Har aktiebolag i annat fall på grund av aktie- eller andelsinnehav eller avtal ensamt ett bestämmande inflytande över juridisk person och en betydande andel i resultatet av dess verksamhet, är aktiebolaget moderbolag och den juridiska personen dotterföretag.

Moderbolag och dotterföretag utgör tillsammans en koncern.

Redan i denna definition förekommer som synes ett antal varianter. Grundmönstret är emellertid ganska klart. En koncern av enklaste slag är enligt aktiebolagslagen en grupp av företag där ett av företagen (ett aktiebolag) äger så stor del av aktierna eller andelarna i de andra att ägarföretaget har röstmajoriteten i de ägda företagen. Med det fallet jämställs sedan enligt 1 kap. 2 § andra stycket att ett företag i annat fall eller på annan grund har ett bestämmande inflytande över ett eller flera andra och en betydande andel i resultatet av deras verksamhet.

Man kan som bekant sedan tänka sig mycket omfattande och/eller komplicerade koncernförhållanden med utgångspunkt i det enklaste grundschemat. Det kan t.ex. förekomma grupperingar inom en större grupp som i lagrummets mening utgör koncerner inom koncernen.

Begreppet koncern i aktiebolagslagen tillämpas naturligt nog först och främst i aktiebolagsrättsliga sammanhang, t.ex. i de aktiebolagsrättsliga reglerna om koncernredovisning (se 11 kap. aktiebolagslagen). Därutöver kommer emellertid det aktiebolagsrättsliga begreppet till användning, åtminstone som en utgångspunkt, även i andra rättsliga sammanhang, t.ex. i skatteförfattningarna och på det arbetsrättsliga området.

När det i sådana andra sammanhang talas om koncerner hör det emellertid till problemet att man har skäl att beakta även andra företagsgrupper än sådana där moderföretaget är ett aktiebolag (jfr definitionen i 1 kap. 2 § aktiebolagslagen). Moderföretaget skulle t.ex. kunna tänkas vara en ekonomisk förening eller ett handelsbolag eller en stiftelse. Vidare kanske man har att se till företagsgrupper i vilka det inte finns något bolag eller någon annan juridisk person som moderföretag utan en enskild firma. En annan företeelse som hör in i sammanhanget är företagsgrupper med en eller flera enskilda personer som ägare eller innehavare av röstmajoriteterna. Ytterligare en annan variant är att två eller flera företag gemensamt äger ett företag på sådant sätt att inget av ägarföretagen ensamt har ett bestämmande inflytande över det ägda företaget.

På senare år har innebörden av koncernbegreppet varit föremål för ganska mycket diskussion och även för statligt utredningsarbete (jfr avsnitt 3.3.1). Utredningsarbetet har särskilt gått ut på att lämna förslag till hur vissa särskilda slag av företagsgrupperingar skall rättsligt behandlas i skilda sammanhang, t.ex. när det gäller redovisning. En översikt över vad som har gjorts på området finns i promemorian Ds A 1981:6 Anställningsskydd. Jfr även prop. 1981/82:71 med förslag till ny anställningsskyddslag.

I lagregler om medbestämmande i koncerner måste närmare bestämmas

vilket koncernbegrepp som avses, vare sig det sker genom en definition i lagen eller genom att man använder beteckningen koncern och i motivtexten utvecklar vad som åsyftas.

När man väljer vilken innebörd begreppet skall ha bör utgångspunkten sökas i målet för lagreglerna som sådana, dvs. att skapa förutsättningar för arbetstagarinflytande "på ledningsnivå" i företagsgrupper där beslut av betydelse för verksamheten i de enskilda företagen fattas utanför dessa. Sannolikt skulle det dock visa sig välbetänkt att inte sträcka ambitionerna alltför långt och söka gripa om grupperingar där de sammanhållande faktorerna är alltför lösliga eller tillfälliga. Till belysande av den synpunkten kan nämnas att man hittills har uteslutit företagssamarbete i form av konsortier från koncernbegreppet i anställningsskyddslagen (jfr prop. 1973:129 s. 136 f och 1981/82:71 s. 95 ff). Det bör dock betonas att ett sådant ställningstagande på t.ex. anställningsskyddets område inte nödvändigtvis behöver medföra att ståndpunkten blir densamma på medbestämmandeområdet. Principiellt bör syftena med lagreglerna vara avgörande. En allmän begränsning ligger dock i att man av bl.a. rättssäkerhetsskäl skulle ha att eftersträva en så tydlig definition som möjligt.

Ett särskilt problem med anknytning till koncernbegreppet är tillämpligheten av medbestämmandet på koncernnivå inom internationella koncerner, dvs. koncerner med en eller flera enheter i Sverige och en eller flera utomlands. Enligt koncerndefinitionen i 1 kap. 2 § aktiebolagslagen förutsätts att moderbolaget är svenskt men att dotterföretagen kan vara svenska eller utländska. Detta får ses mot bakgrund av den funktion koncernreglerna har på det rent aktiebolagsrättsliga området. I styrelserepresentationslagen omfattar koncernbegreppet enbart svenska juridiska personer (3 §). Principen är här att varje enhet inom en koncern skall vara underkastad lagstiftningen i det land där verksamheten drivs (jfr prop. 1975/76:166 s.146). Tillämpas samma princip i det nu aktuella sammanhanget, och det skulle man sannolikt få göra, blir följden att anspråk på medbestämmanderättigheter inte kan med stöd av den svenska lagen riktas mot utlandsägda koncerner med moderföretaget utomlands men med verksamhet genom dotterföretag i Sverige. Vidare skulle man få räkna med att svenska koncerners dotterföretag utomlands faller utanför den svenska lagen på det sättet, att fackliga organisationer i dotterföretagen inte skulle kunna rikta anspråk på medbestämmanderätt mot den svenska koncernledningen och det svenska moderföretaget.

Medbestämmandeavtal eller lagstiftning

Vi har med detta översiktligt beskrivit några av de huvudsakliga problem som möter när man överväger lagstiftning om medbestämmanderätt i MBL:s former på koncernnivå. En granskning av de hittills träffade centrala medbestämmandeavtalen med koncernregler ger vid handen att de flesta av dessa problem har beaktats där, låt vara att det ibland inte finns fullständigt genomförda juridiska lösningar utan angreppssättet är mer praktiskt och inriktat på de behov som kan väntas föreligga inom avtalsområdet.

Utvecklingsavtalet mellan SAF och LO/PTK innehåller i § 11 vissa bestämmelser om information och förhandlingar i koncerner. I fråga om

information föreskrivs att avtalet skall i koncerner tillämpas för varje företag för sig. Därvid skall i första hand behandlas frågor som rör det egna företaget. I informationshänseende gäller dock att övergripande information om koncernen, inklusive verksamhet utom landet, skall lämnas i de i koncernen ingående företagen. Vidare föreskrivs om *förhandlingar* att frågor enligt 11 § MBL som har betydelse för flera enheter i en koncern kan behandlas i en särskild ordning. Koncernledningen och de berörda lokala arbetstagarorganisationerna sägs böra träffa överenskommelse om hur medbestämmandet skall utövas i sådana fall. De lokala arbetstagarorganisationerna bör då utse en grupp företrädare med befogenhet att överlägga och förhandla med koncernledningen. Vidare läggs i avtalet till att i de fall övergripande beslut medför viktigare förändringar lokalt skall, om ej annat följer av överenskommelse, förhandlingar rörande genomförandet ske enligt 11 § MBL. I överenskommelsen kan tas in bestämmelse om att även förhandlingar enligt 12 § MBL kan behandlas enligt bestämmelserna i avtalsmomentet. I kommentaren nämns som vi tidigare har påpekat att reglerna om koncerner avser verksamhet inom landet.

En grundsats i avtalet är alltså att det skall kunna träffas överenskommelse inom varje koncern om förhandling i särskild ordning rörande frågor som har betydelse för flera enheter i koncernen. Detta angreppssätt återkommer även i andra centrala medbestämmandeavtal. Ett exempel är avtalen mellan KFO resp. SFO och LO/PTK. I KFO-avtalet föreskrivs följande:

§ 4 Koncerner och företag med flera arbetsställen.

Vissa frågor som omfattas av detta ramavtal kan av praktiska eller tidsmässiga skäl behöva behandlas övergripande för en koncern eller ett företag med spridda arbetsplatser. De lokala parterna har rätt att i sådana koncerner (motsvarande) träffa av förbund godkänd överenskommelse om att behandla vissa frågor på koncernnivå (motsvarande). Av överenskommelsen skall framgå vilken instans som företräder respektive part.

I medbestämmandeavtalet för bankerna, som allmänt sett får betraktas som ett ganska homogent område i jämförelse med näringslivet i övrigt och där de juridiska utgångspunkterna också är i viss mån speciella, har tagits in regler av något mer konkret och styrande natur.

Vi har i slutskedet av vårt arbete tagit del av ett koncernavtal som på utvecklingsavtalets grund har träffats för en stor koncern på handelns område. Avtalet innehåller bl.a. regler om hur de möjligheter till medbestämmande i särskilda former som utvecklingsavtalet öppnar (linjeförhandlingar eller s.k. inbyggda förhandlingar, projektmedverkan) skall kunna utnyttjas inom koncernen, regler om vissa stående koncerngemensamma samarbetsorgan och om en särskild medbestämmandegrupp med uppgift att följa upp utvecklingen av medbestämmandet inom koncernen, om förhållandet till arbetstagarnas styrelserepresentation i moderföretag och dotterbolag, om hur de fackliga organisationerna skall få ekonomiskt stöd för sin verksamhet genom bl.a. rätt till betald ledighet för fackligt arbete på koncernnivå, om arbetstagarkonsulter och arbetslivsforskning m.m. Vidare iakttar man att avtalet är uppbyggt så att det utgör en del av ett sammanhängande system av avtal för koncernen, där särskilda avtal för enskilda bolag och andra enheter också ingår.

Om man mot denna bakgrund återknyter till de problem som skulle föranledas av lagstiftning om medbestämmande på koncernnivå kan först konstateras att avtalslinjen har en fördel, förutsatt självfallet att den leder till praktiska resultat, i att den på ett annat sätt än en generell lagstiftning medger anpassning till de förhållanden som råder i varje enskild koncern eller företagsgrupp. Det är som vi redan har varit inne på väl känt att de faktiska förhållandena i fråga om organisationsstruktur och funktionsfördelning m.m. varierar starkt från koncern till koncern, kanske ännu mer än mellan enskilda företag. I de studier som har gjorts arbetar man ofta med ett antal grundmönster (t.ex. integrerade och centralt sammanhållna koncerner till skillnad från företagsgrupper med starkt diversifierad verksamhet och stor självständighet hos de enskilda enheterna eller grupperna av enheter). Syftet är då i allmänhet inte att göra gällande att alla olika koncerner kan inordnas i ett mindre antal modeller eller grundstrukturer. Tvärtom används schematiseringen för att belysa hur oenhetliga förhållandena är. Härtill kommer att det ständigt pågår förändringar under intryck av allehanda inre och yttre omständigheter. Till bilden hör att ett införande av lagregler om medbestämmande i koncerner är en omständighet som kan väntas medföra anpassningsåtgärder och förändringar i organisationsstrukturer, ordningen för ledning och beslutsfattande m.m.

För en lagstiftare reser sig med denna utgångspunkt till en början det allmänna problemet huruvida det är möjligt att utarbeta effektiva lagregler med anlitande av den ramlagstiftningsteknik som hittills har tillämpats i MBL. Lagregler måste, som erfarenheterna av MBL:s tillämpning har visat, vara omedelbart tillämpbara i praktiken, för den händelse det inte visar sig möjligt att komma fram till sådana anpassningsavtal som lagstiftaren i och för sig finner önskvärda. Reglerna måste med andra ord i tillräcklig utsträckning ägna sig för mycket skiftande förhållanden. Emellertid är i praktiken möjligheterna att anpassa genom alternativ och detaljföreskrifter i själva lagen ganska begränsade. Skall lagreglerna vara förpliktande i den meningen att överträdelse kan medföra en rättslig sanktion av ett eller annat slag, måste lagreglerna vara så konkret utförda att de tillgodoser tillbörliga rättssäkerhetskrav.

I metoden att i stället bygga medbestämmandet i koncerner på avtal för varje koncern ligger att man i väsentlig utsträckning befriar sig från de svårigheter som uppstår vid utformande av lagregler som på en gång måste vara så generella, att de kan ges allmän giltighet över hela arbetsmarknaden, och så konkreta och detaljerade att de ger verklig ledning för den praktiska tillämpningen. Härtill kommer självfallet att ett medbestämmande på koncernnivå måste anpassas till det medbestämmande i enskilda företag som utvecklas med medbestämmandeavtal såsom grund. Redan av det skälet bör man enligt vår mening inte överväga lagstiftning om medbestämmande i koncerner i ett läge när man har funnit att frågan om ändringar i 11–14 och 19 §§ MBL för enskilda företag bör få anstå (jfr avsnitt 5.3).

Kännetecknande för avtalslinjen är vidare att sådana juridiska definitions- och avgränsningsproblem, som vi har beskrivit i det föregående på tal om lagstiftning rörande medbestämmande i koncerner, kan antingen i större eller mindre utsträckning undvikas eller ges en praktisk snarare än en strikt rättslig lösning. Frågan vilket koncernbegrepp som skall tillämpas bortfaller,

för att ta ett exempel, mer eller mindre helt när medbestämmandet bygger på avtal för varje enskild företagsgrupp. Problemet vem eller vilka som på ömse sidor skall medverka i förhandlingar och frågan inför vilka slag av beslut och i vilka fall i övrigt som medbestämmande skall få utövas kan ges en praktisk lösning. Som framgår av de hittills träffade avtalen kan däri beaktas även t.ex. frågorna om förhållandet mellan medbestämmande på koncernnivå och det lokala medbestämmandet i de enskilda koncernföretagen och samordningen mellan organisationerna på arbetstagarsidan. En lösning kan ges åt de fackliga resursfrågorna genom regler om fackligt arbete på betald tid och om kostnadsersättning, rätt att anlita arbetstagarkonsult m.m.

Baksidan är naturligtvis, och det visas också av de hittills träffade centrala avtalen med koncernregler, att man i sådana centrala ramavtal inte når fram till lösningar, som är på samma sätt direkt rättsligt förpliktande som en fullt utförd lagstiftning skulle vara, och inte heller löser alla de allmänna arbetsrättsliga problem som ligger i botten när man inför medbestämmande på koncernnivå. Avtalslinjen bygger mer på samförstånd och en ömsesidig vilja att nå fram till något som fungerar väl i praktiken. Några klara svar ges inte alltid på sådana tvistefrågor som skulle kunna uppstå, om det skulle visa sig att samförståndet och den ömsesidiga viljan inte räcker. Enligt vår mening är detta dock inte något skäl att nu välja lagstiftningsvägen. Den utveckling som har inletts med avtalen bör få fortsätta och ges tid att visa vad den leder till. Skulle tillräckliga resultat inte nås, finns alltid möjligheten att i ett senare skede återvända till frågan om lagstiftning. Kanske kan det i framtiden också visa sig lämpligt att genom ändringar i MBL med tanke såväl på enskilda företag som på koncerner lägga en bättre grund för medbestämmandeavtalen, utan att för den skull avtalslinjen som sådan behöver överges.

7 Den offentliga sektorn

7.1 Inledning

Reglerna i MBL om medbestämmanderätt för arbetstagarna (reglerna om förhandlingsrätt och rätt till information, tolkningsföreträde och facklig vetorätt) är i princip fullt ut tillämpliga även inom den offentliga sektorn av arbetsmarknaden. Det var lagstiftarens strävan att de offentligt anställda skulle få samma rätt till inflytande över sina arbets- och anställningsförhållanden som de privatanställda. Samtidigt framhölls dock i förarbetena att en demokratisering av arbetslivet inte fick leda till att den politiska demokratin träds för när (prop. 1975/76:105 bil. 2 s. 150 och InU 1975/76:45 s. 55, 58). Strävan att förena ett vidgande av arbetstagarnas rätt till medbestämmande med den politiska demokratin var en uppmärksammad fråga vid den nya lagstiftningens tillkomst.

Det s.k. avtalsförbud som föreskrevs i äldre lagstiftning togs bort när MBL och lagen (1976:600) om offentlig anställning (LOA) ersatte den lagstiftningen. Detta innebar dock inte att möjligheterna att träffa kollektivavtal och att förhandla om sådana avtal gjordes obegränsade. Det betonas i förarbetena att avtal inte skulle få träffas i strid mot tvingande lag, t.ex. regeringsformen, kommunallagen och LOA. Vidare förutsattes vissa begränsningar följa av 1 § MBL som föreskriver att lagen gäller enbart i fråga om sådant som hör till förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare. Det framhölls bl.a. att vad som är att betrakta som s.k. myndighetsutövning (dvs. myndighetsutövning gentemot andra än de offentligt anställda i den egenskapen) skulle falla utanför tillämpningsområdet för MBL.

Härutöver uttalades i förarbetena att hänsynen till den politiska demokratin borde medföra att avtal inte skall komma i fråga rörande sådant som är att hänföra till den offentliga verksamhetens "mål, inriktning, omfattning och kvalitet". Förarbetena till LOA (prop. 1975/76:105 bil.2) innehåller en beskrivning av vad som skall anses vara innebörden av denna begränsning. Det är dock att märka att det här inte ställdes upp något sådant avtalsförbud som äldre lag innehöll. I stället träffades det s.k. särskilda huvudavtalet (SHA) i vilket de offentliga arbetsgivarna och de offentligt anställdas organisationer förklarade sig ense om att den åsyftade gränsen skulle närmare bestämmas i fredliga förhandlingar. Om man stannade i skilda meningar rörande utrymmet för avtal, skulle tvistefrågan kunna hänskjutas till offentliga sektorns särskilda nämnd (SHA-nämnden) som skulle kunna utlåta sig över huruvida ett tilltänkt avtal skulle komma att innebära en

kränkning av den politiska demokratin.

Den s.k. allmänna förhandlingsrätten enligt 10 § MBL skulle inte tillkomma de offentligt anställdas organisationer om syftet var att få till stånd ett avtal som skulle komma att strida mot lag. Liksom inom den privata arbetsmarknaden skulle den allmänna förhandlingsrätten enligt 10 § MBL vidare vara tillämplig enbart i frågor som hör till förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare (och alltså ej på området för myndighetsutövning gentemot allmänheten eller "tredje man"). En viss ytterligare begränsning gjordes vidare i 2 kap. 4 § LOA. I övrigt skulle däremot MBL:s förhandlingsrättsregler gälla på samma sätt som inom den privata arbetsmarknaden. På informationsområdet gjordes den särskilda begränsningen att tystnadspliktsreglerna i 21 och 22 §§ MBL inte skulle gälla på LOA:s område. Där gäller i stället den allmänna offentligrättsliga sekretesslagstiftningen. Beträffande tolkningsföreträde och facklig vetorätt gjordes i princip inga särskilda begränsningar för den offentliga sektorn. Lagstiftarens i 32 § MBL intagna uppmaning till parterna att träffa medbestämmandeavtal och reglerna i 44 § MBL om kvarlevande stridsrätt gäller även inom den sektorn.

På kommunernas område har efter arbetsrättsreformen utförts ett särskilt utrednings- och lagstiftningsarbete i syfte att vidga möjligheterna att införa medbestämmanderätt i samma former som på den privata arbetsmarknaden. Resultatet blev bl.a. ändringar i kommunallagen (prop. 1978/79:188) genom vilka det blev möjligt att inrätta partssammansatta organ (PSO) hos kommuner och landsting. Ett fortsatt utredningsarbete av en särskild kommitté (Kn 1978:02) har ägnats bl.a. närvarorätt vid kommunala styrelsers och nämnders sammanträden och införande av möjligheter till facklig vetorätt (i andra frågor än de i 38–40 §§ MBL avsedda) och facklig självbestämmanderätt.

Som vi tidigare har redovisat har slutligen också inom den offentliga sektorn träffats en serie centrala medbestämmandeavtal jämte tjänstetillsättningsavtal och huvudavtal. På statens område är de viktigaste det s.k. MBA-S, det statliga huvudavtalet (HA) och avtalet om förhandlingsordning i frågor om tillsättning av vissa tjänster hos staten (ATS). Vidare har träffats ett avsevärt antal tillämpningsavtal för olika statliga myndigheters verksamhetsområden, såsom avtal om förhandlingsordningar, om tillämpningen av 38 § MBL, rationaliseringsavtal m.m. Antalet sådana avtal växer efterhand. Till materialet på detta område hör även vissa anvisningar av statens arbetsgivarverk (SAV) och vissa avtalskommentarer som har getts ut av de offentligt anställda tjänstemännens organisationer. Senast har SAV utgett det s.k. MBL-cirkuläret (SAV 1982 A 8). På kommunernas område bör nämnas 1977 års kommunala huvudavtal och de kommunala medbestämmandeavtalen (MBA-KL m.fl.). Även inom landstingens och primärkommunernas sektor av arbetsmarknaden arbetar man på att avtalsvägen finna lösningar på olika tillämpningsproblem och på lokala medbestämmandeavtal. Några sådana avtal har också träffats mellan de kommunalanställdas organisationer och enskilda landsting och kommuner.

Statens område har i rättspraxis från arbetsdomstolen behandlats i AD 1980 nr 150 som gällde statens (regeringens) skyldighet att genom statens förhandlingsråd (FHR) förhandla om två frågor i ett utkast till regerings-

proposition rörande ny läroplan för grundskolan m.m. Från det kommunala området bör nämnas framför allt de s.k. budgetdomarna, dvs. AD 1978 nr 88 (Nacka), 1980 nr 34 (Järfälla) och 93 (Sjöbo), 1981 nr 125 (Borås) och 1982 nr 6 (Stockholm). Vidare bör nämnas det s.k. byråkratimålet AD 1978 nr 166 (Stockholm) och det s.k. Varbergsmålet AD 1980 nr 91, i vilket arbetsdomstolen bl.a. uttalade sig om vissa frågor rörande myndighetsutövning, och vidare AD 1980 nr 39 (Falkenberg). AD 1982 nr 8 och 34 är "blandat" statliga och kommunala. Alla dessa avgöranden har berörts i vår framställning rörande MBL:s regler om förhandlingsrätt och rätt till information (avsnitt 5.3).

Under våra överläggningar kring dessa sistnämnda regler har vi haft anledning att beakta även frågor som rör arbetstagarnas medbestämmanderätt inom den offentliga sektorn. Den kritik och de synpunkter på reglerna om förhandlingsrätt och rätt till information, som vi har återgett i avsnitt 5.3.3, har förts fram inte bara från den privata arbetsmarknaden utan även av parterna inom den offentliga. Detta har i ett tidigare skede av vårt arbete gett oss anledning att överväga bl.a. verkningarna för gränsdragningen mellan medbestämmandet och den politiska demokratin, och på den offentliga sektorns särskilda förhållanden i övrigt, av sådana förändringar i MBL:s lagregler som vi har beskrivit under 5.3.4. Vi har i samband därmed också som en bakgrund sökt bilda oss en uppfattning om de frågor som har kommit upp vid tillämpningen inom den offentliga sektorn av MBL:s nuvarande medbestämmanderättsregler.

Som vi har redovisat på andra håll i detta betänkande (se under 3.3.3, 5.3.4.3 och 6.2) har vi på de centrala medbestämmanderättsreglernas område funnit oss inte böra lägga fram något utarbetat förslag till ändringar i eller tillägg till MBL. Under den närmaste framtiden bör försteg ges åt de gemensamma ansträngningarna att föra utvecklingen vidare på grundval av medbestämmandeavtalen. Detta ställningstagande har sin tillämplighet även såvitt gäller den offentliga sektorn.

Vi lägger alltså inte heller på detta område fram förslag till lagändring. Även utan att sådana förslag läggs fram har vi emellertid ansett att det kan ha ett värde att vi kortfattat redogör för några hithörande rent rättsliga frågeställningar, sådana vi har sett dem och med särskild inriktning på tillämpningen av reglerna om förhandlingsrätt och rätt till information inom den offentliga sektorn. Vidare skall vi kortfattat återge några huvudsynpunkter som har förts fram i debatten kring tillämpningen och utvecklandet på vissa punkter av de statligt och kommunalt anställdas rätt till medbestämmande. Vår strävan har varit att beskriva de viktigaste av de synpunkter som i debatten har förts fram från ömse håll på arbetsmarknaden, utan att för egen del anlägga några värderingar rörande de olika argumenten. Vi vill gärna inledningsvis också peka på att den omständigheten, att på olika punkter det rent rättsliga läget kan göras till föremål för diskussion, inte utan vidare betyder att man har att göra med brister i de lösningar för den offentliga sektorns del som valdes vid 1976 års arbetsrättsreform eller med problem som även från praktisk synpunkt är besvärande. För att man i sådana avseenden skall kunna bilda sig en väl grundad uppfattning behövs betydligt mer ingående överväganden än dem vi har kunnat göra. Därvid måste man också beakta att åtskilliga tillämpningsfrågor efter hand har fått eller får sin

lösning i avtal eller på annat sätt i samförstånd mellan de berörda parterna. Den allmänna inriktning på lösningar på sådana vägar som MBL har fått är densamma för den offentliga sektorn som för det privata näringslivet.

I det följande avsnittet (7.2) börjar framställningen med vissa frågor av mer speciellt juridisk natur. Därefter återges mot bakgrund bl.a. av några domar från arbetsdomstolen några huvudpunkter i den debatt som har förts med anknytning till medbestämmandet inom den offentliga sektorn. Även här knyts intresset dock främst till rättsliga frågor.

7.2 Vissa frågor rörande tillämpningen av gällande MBL inom den offentliga sektorn

Begreppet "arbetsgivare" inom den offentliga sektorn. Begreppet "beslut" i 11 och 12 §§ MBL

Enligt vanligt synsätt är på det kommunala området den allmänna utgångspunkten att det är kommunen eller landstinget som i rättsligt hänseende är de anställdas arbetsgivare. Såvitt gäller bl.a. tillämpningen av vissa regler om det enskilda anställningsavtalet är denna utgångspunkt dock omtvistad och i domstolspraxis outredd. På statens område är saken rent rättsligt sett inte heller helt klar. Ser man t.ex. till anställningsskyddets område betraktas åtminstone i vissa sammanhang (såsom i fråga om omplaceringsskyldigheten enligt 7 § anställningsskyddslagen) den enskilda statliga myndigheten som arbetsgivare i rättslig mening, låt vara att detta förhållande på olika sätt har modifierats genom särskilda författningar. Någon enhetlig bild med tillämplighet för hela det arbetsrättsliga fältet finns inte.

Såvitt gäller tillämpningen av MBL har frågan om *bestämmandet av begreppet arbetsgivare* inom den offentliga sektorn betydelse särskilt av det skälet att det ofta förekommer att arbetsgivarfunktioner över vilka arbetstagarna har rätt att utöva inflytande enligt MBL fullgörs på flera olika nivåer eller av flera olika myndigheter, nämnder eller styrelser i samma fråga. Ett beslut om tillsättning av en statlig tjänst, för att ta ett exempel, kan föregås av att en myndighet beslutar om förslag medan en annan myndighet eller regeringen fattar själva tillsättningsbeslutet. Ett annat exempel av praktisk betydelse kan hämtas från det kommunala området. Den kommunala budgeten bereds på facknämndsnivå och föranleder där beslut om förslag eller anslagsyrkanden, varefter beredningen fortsätts på kommunstyrelsenivån inför det beslut om fastställande av budgeten som skall fattas av kommunfullmäktige. På det s.k. statligt reglerade läraområdet förekommer den sammansatta beslutsprocedur som är en aspekt av vad som brukar kallas det dubbla huvudmannaskapet. Tillsättning av en lärartjänst kan föranleda förslag av en kommunal instans och tillsättningsbeslut av en statlig myndighet.

Att åtgärder och beslut bereds på olika nivåer inom en organisatorisk struktur förekommer naturligtvis på hela arbetsmarknaden, även inom den privata sektorn. Det förekommer inom företag som är juridiska personer och arbetsgivare i rättslig mening. Det förekommer också inom grupper av

företag (koncerner). De medbestämmanderättsliga aspekterna på detta senare fall har berörts i ett annat sammanhang (kap. 6).

Vad som emellertid är specifikt, eller åtminstone typiskt, för den offentliga sektorn är att ett sammansatt beredningS- och beslutsförfarande ofta innefattar ett antal olika stadier som tar sig uttryck i vad som utgör beslut i offentligrättslig mening. Den underordnade myndigheten fattar beslut om ett förslag eller en framställning eller ett yttrande till den överordnade myndigheten.

Detta tillvägagångssätt har dragit med sig ett antal rättsfrågor kring tillämpningen av förhandlingsrättsreglerna i 11 och 12 §§ MBL. I viss utsträckning har frågorna belysts i avgöranden från arbetsdomstolen. Dessa avgöranden (främst de tidigare nämnda "kommunala budgetmålen") tillhör emellertid genomgående det kommunala området och området för det dubbla huvudmannaskapet. Några motsvarande avgöranden från den rent statliga förvaltningen finns inte. En dom från försäkringskassornas område (AD 1980 nr 58) har i de avseenden som nu är av intresse mindre betydelse. Däremot har inte minst på det statliga området de s.k. flerinstansfrågorna tilldragit sig uppmärksamhet parterna emellan och på åtskilliga håll getts lösningar avtalsvägen. Frågor av denna innebörd har också behandlats från vissa synpunkter i de centrala medbestämmandeavtalen.

Ett av de hithörande rättstillämpningsproblemen kring själva lagen kan med ett sätt att beskriva saken sägas gälla tolkningen av begreppet "beslut om viktigare förändring" i 11 § MBL och begreppet "beslut i annat fall" i 12 §. Problematiken har mer allmänt berörts i avsnitt 5.3.2.

Innebörden av några av tolkningsproblemen kan belysas med ett par praktiska exempel. Man kan ställa frågan om en underordnad myndighets beslut om en anslagsframställning (petita) eller om ett förslag i en omorganisationsfråga eller ett tillsättningsärende i sig självt skall betraktas som ett sådant beslut om en viktigare förändring av verksamheten som medför förhandlingsskyldighet enligt 11 § MBL. Hur förhåller det sig i fråga om ett beslut om ett remissyttrande eller ett yttrande i ett ärende om besvär över ett tidigare beslut av myndigheten? Vilken är mer i detalj den rättsliga grunden för förhandlingsskyldighet enligt 11 § MBL som föreligger här? Skall den underordnade myndighetens beslut redan i sig självt betraktas som ett sådant beslut som avses i 11 § MBL eller är synsättet ett annat? Hur skall man i detta sammanhang tolka begreppet "beslut i annat fall" i 12 § MBL?

Tolkningsproblemen bör ses mot bakgrund av att innebörden mer i detalj av begreppet "beslut i annat fall" i 12 § inte heller mer allmänt sett är klar. Vad är närmare bestämt ett "beslut" i den mening som åsyftas i 12 §? Och hur förhåller sig tillämpningsområdena för 11 och 12 §§ till varandra, eller med andra ord vad ligger i uttrycket "i annat fall" i 12 §?

Som har nämnts i avsnitt 5.3.2 har dessa rättsliga frågor inte ägnats någon närmare analys i MBL:s förarbeten. Inte heller i LOA:s förarbeten har tolkningsproblemen analyserats på något ingående sätt – problematiken berörs främst vid behandlingen av organisatoriska frågor kring den nya förhandlingsverksamheten (jfr prop. 1975/76:105 bil. 2 s. 173 ff). I den praktiska tillämpningen synes det åtminstone under de första åren också ha rått viss osäkerhet om hur lagen skulle tillämpas. På den statliga arbetsgi-

varsidan hävdades i ett skede att myndigheter inte är skyldiga att förhandla enligt 11 § MBL innan de avger en framställning eller ett förslag till regeringen eller en annan högre myndighet. Motivet var att någon viktigare förändring inte sker genom att framställningen eller förslaget avges (jfr MBL-cirkuläret SAV 1982 A 8 s. 39 ff). När det gäller nuläget bör emellertid bl.a. anmärkas att frågor om tjänstetillsättningar inom det rent statliga området har behandlats i det tidigare nämnda ATS. Därigenom har avtalsparterna i de frågorna nått fram till en ordning för behandling av de flesta tjänstetillsättningarna, utan att det rent rättsliga problemet har behövt ställas på sin spets. Som vi redan tidigare har varit inne på har även i övrigt i betydande utsträckning lösningar i fråga om den praktiska tillämpningen av lagens grundläggande regler kunnat uppnås avtalsvägen. De statligt anställdas organisationer hyser exempelvis uppfattningen att det just i fråga om lämpliga förhandlingsordningar i mer komplicerade fall har varit lättare än annars att nå samförstånd myndigheter och fackliga organisationer emellan.

De rättsliga aspekterna har numera belysts och på viktiga punkter klarlagts genom ett antal domar från arbetsdomstolen. I detta sammanhang är av särskilt intresse att notera följande. I AD 1980 nr 34 (Järfälla) behandlades frågan huruvida det föreligger förhandlingsskyldighet enligt 11 § MBL som ett led i kommunstyrelsens arbete på förslag till kommunens budget att föreläggas kommunfullmäktige för beslut. Arbetsdomstolen kom på närmare utvecklade skäl fram till att det föreligger sådan förhandlingsskyldighet. Enligt det synsätt som tillämpades (och som i de här aktuella delarna f.ö. inte var omtvistat i målet) skall man se budgetberedningen hos nämnder och styrelser hos en kommun som ett samlat beredningsförfarande inför det beslut enligt 11 § MBL som utgörs av kommunfullmäktiges beslut att fastställa budgeten. Domstolen föll tillbaka på förarbetenas uttalanden om ett fortlöpande förhandlingsförfarande under förberedandet av ett mer komplicerat beslut och uttalade bl.a., att tyngdpunkten i förhandlandet inför budgetbeslutet skulle ligga på facknämndsnivå, medan förhandlandet hos kommunstyrelsen kunde ägnas de i jämförelse med facknämndernas förslag ändrade ställningstaganden som övervägs från kommunens sida och de frågor i övrigt som inte behandlats redan tidigare men som kan anses angå förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare.

Ett liknande synsätt har tillämpats i AD 1978 nr 88 (Nacka). Där rörde det sig om en socialnämnds förslag om nedskärning av anslaget till nämndens verksamhet inför kommunstyrelsens beslut (efter delegation från kommunfullmäktige) om en sådan nedskärning. Även där såg man socialnämndens beslut som ett led i beredandet av det slutliga beslut som fattades av den överordnade kommunala instansen. I AD 1982 nr 8 gällde tvisten skyldighet att förhandla enligt 11 § MBL inför ett beslut av ett landstings socialnämnd om förslag i en tjänstetillsättningsfråga, när tillsättningsbeslutet skulle fattas av skolöverstyrelsen. I behandlingen av denna fråga sågs hela tillsättningsförfarandet som en sammanhängande beslutsprocess vilken avslutades med skolöverstyrelsens tillsättningsbeslut. Arbetsdomstolen fann att förhandling skulle ha tagits upp så tidigt under beslutsprocessen att socialnämndens förslagsbeslut föregicks av förhandling. Den senaste hithörande domen AD 1982 nr 34 behandlade förhandlingsskyldighet enligt 12 § MBL angående ett

yttrande av en skolstyrelse i ett ärende om besvär till länsskolnämnden över ett tjänstetillsättningsbeslut av skolstyrelsen. Domstolen fann att skolstyrelsen hade varit skyldig att förhandla om yttrandet enligt 12 § MBL, som ett led i en beslutsprocess som inleds med att tjänsten ledigförklaras av skolstyrelsen och avslutas med att anförda besvär över tjänstetillsättningsbeslutet slutligt prövas.

Dessa avgöranden och några andra kan sägas ha tecknat ett mönster för tillämpningen av i första hand 11 § MBL i fall när inom den offentliga sektorn beslut om viktigare förändring av verksamheten eller arbets- eller anställningsförhållandena bereds och fattas på olika håll eller på skilda nivåer i en sammansatt administrativ struktur. Det bör nämnas att SAV i det nyss nämnda MBL-cirkuläret (s. 40) har uttalat, efter att ha berört några av domarna, att det finns anledning anta att en myndighet är förhandlingsskyldig enligt 11 § beträffande anslagsframställningar, förslag om omorganisation av myndigheten och förslag i andra frågor som är av särskild betydelse för arbetstagare hos myndigheten. SAV har tillagt att domen AD 1982 nr 8 inte föranleder någon ändring av den hittills tillämpade ordningen när det gäller förslag eller förord i tillsättningsärenden som omfattas av ATS (se 3 och 9 §§ ATS). Det bör i detta sammanhang också nämnas att frågor om planering m.m. beträffande arbetet med anslagsframställningar kan göras till föremål för lokala kollektivavtal enligt 21 § MBA-S. I avtalets 18 § behandlas vissa frågor om offentliga utredningar m.m. och i 25 § frågor om central omplaceringsverksamhet.

Att ett mönster avtecknar sig i arbetsdomstolens domar och att åtskilliga frågor har lösts avtalsvägen betyder dock i och för sig inte att alla hithörande rent rättsliga frågor är lösta. Man kan i ett resonemang om tolkningen av själva lagen t.ex. ha anledning att fråga sig om det genomgående är så, att beslut om förslag, yttranden och remissvar, anslagsframställningar m.m. som fattas av underordnade myndigheter, facknämnder hos kommunerna och liknande instanser skall ses som förled i en sammanhängande beslutsprocess, som leder fram till ett "slutligt" 11 §-beslut av en annan instans, eller om det i något eller några sammanhang finns skäl att, på det sätt som från facklig inflytandesynpunkt ofta kan vara det naturliga, se saken så att även sådana "förbeslut" är beslut i den mening som avses i 11 § MBL. I varje fall torde det förhålla sig så att av praktiska och andra skäl den faktiska tillämpningen i en del sammanhang till följd av samförstånd mellan parterna är en annan än som skulle följa av det grundläggande mönstret, vare sig tillämpningen grundas på medbestämmandeavtal eller inte.

Rent rättsligt sett är det vidare inte till alla delar klart hur man skall se på tillämpningen av 12 § MBL i hithörande fall. Man kan fråga sig hur mer i detalj 12 § förhåller sig till 11 § MBL. Ordalagen talar för att 12 § är tillämplig inom det område som faller utanför 11 §. Ändamålsskäl talar också för att lagen bör förstås på det sättet, i varje fall om man håller sig till det nyss beskrivna mönstret för tillämpningen av 11 §. Om man t.ex. ser en underordnad myndighets beslut om ett förslag till en överordnad myndighet inför ett 11 §-beslut, som skall fattas av den senare myndigheten, som ett förled i en sammanhängande beslutsprocess, vore det rätt överraskande om den underordnade myndighetens beslut dessutom skulle betraktas som ett beslut i den mening som avses i 12 §. I själva verket kan sättas i fråga om inte

12 § får förstås så att det skall röra sig om beslut som är till sin art desamma som 11 §-besluten men där skillnaden är att besluten inte är "viktigare" i den mening som åsyftas i 11 §. Förarbetena till MBL tyder på det. Å andra sidan talar en del skäl för att i sammanhanget beakta även det förvaltningsrättsliga beslutsbegreppet. Saken är inte närmare berörd i det avsnitt i LOA-förarbetena som gäller tillämpningen av MBL inom den offentliga sektorn. Frågan torde inte heller vara närmare berörd i rättspraxis eller i medbestämmandeavtalen. Förhållandet mellan 11 och 12 §§ har behandlats från delvis andra utgångspunkter i bl.a. AD 1980 nr 72 och 1980 nr 163.

Ser man till den praktiska tillämpningen finns det emellertid återigen otvivelaktigt skäl som talar för avvikelser från vad som skulle följa av en strikt lagtolkning och om vilka parterna sannolikt ofta kan enas. Vid sidan av de rent rättsliga frågeställningarna på detta område finns det vidare, liksom i andra sammanhang, även rättspolitiska synpunkter att anlägga. Man har t.ex. anledning att fråga sig, och så har också skett i debatten, om den ordning som ansluter till mönstret i domarna är på alla punkter från facklig synpunkt tillfredsställande. Den mest framträdande synpunkten på den frågan är rimligen densamma som i avsnitt 5.3, dvs. om gällande regler är ägnade att i tillräcklig mån säkerställa att arbetstagarorganisationerna får insyn i och möjligheter att påverka den offentliga arbetsgivarens beslutsfattande tillräckligt tidigt och i tillräcklig omfattning.

Rättspolitiska synpunkter har emellertid, som debatten också visar, anlagts även från motsatt utgångspunkt. Om även underordnade myndigheters beslut om yttranden och remissvar o.dyl. omfattas av förhandlingsskyldighet som ett led i beredandet av beslut enligt 11 § MBL, har bl.a. företrädare för de offentliga arbetsgivarna ställt frågan om detta är en välmotiverad och ändamålsenlig ordning. Man har menat att det kunde vara rimligare att myndigheterna får som sådana, i förekommande fall med arbetstagardeltagande på grund av styrelserepresentation, avge yttranden och remissvar i vilka deras synpunkter läggs fram utan en föregående förhandling med det kompromissande som kan bli följden därav; det fackliga inflytandet får ju utövas genom egen yttranderätt och genom förhandling på nivån för det slutliga beslutet. Man har också ställt frågan om det är ändamålsenligt med fackliga förhandlingar rörande innehållet i ett yttrande i ett besvärsärende, särskilt om yttrandet ägnas bara åt att ange skälen för ett redan fattat beslut som har överklagats. Vidare har väckts tanken att det skulle kunna göras skillnad mellan underordnade myndigheters yttranden m.m. i fråga om egna angelägenheter (t.ex. den egna organisationen) och beträffande frågor som rör statsförvaltningen i stort. I bakgrunden ligger bl.a. synpunkten att ett mycket omfattande förhandlande på skilda beslutsnivåer åtminstone i vissa fall betyder att resurser förbrukas utan ett motsvarande utbyte i form av meningsfullt inflytande för arbetstagarna. En remiss till ett stort antal statliga myndigheter i en fråga av mer allmän betydelse för statsförvaltningen i stort eller för ett område av den kan t.ex. göras till föremål för förhandlingar lokalt och kanske även centralt i fråga om varje myndighets yttrande, varefter det ändock återstår att förhandla hos FHR inför regeringens slutliga beslut i ärendet.

Det bör tilläggas att de synpunkter av denna art som har förts fram i debatten inte har lämnats obestridda av de offentligt anställdas organisatio-

ner. Från den sidan har inte minst pekats på betydelsen av en ordning för medbestämmandeförhandlingarna som ger utrymme för såväl lokala som centrala arbetstagarsynpunkter. Det har också sagts att det saknas anledning att hänvisa de offentligt anställda till att utöva inflytande enbart genom styrelserepresentation när en sådan ordning inte tillämpas på arbetsmarknaden i övrigt. Mer allmänt har från fackligt håll under hänvisning till lagens förarbeten pekats på att lämpliga lösningar kan och bör uppnås avtalsvägen. De tillämpningsfrågor som har kommit upp i praktiken ägnar sig enligt facklig uppfattning väl för lösningar i den formen, och i det avseendet torde inte de offentliga arbetsgivarna hysa någon principiellt annorlunda mening.

"Chefstillsättningar"

Arbetsgivares beslut att tillsätta "chefer" är enligt rättspraxis att betrakta som beslut enligt 11 § MBL. Rättsläget har rätt ingående beskrivits i avsnitt 5.3.2. I anslutning därtill har också redovisats den debatt som domstolens avgöranden har gett upphov till och de argument som har förts fram från ömse sidor på arbetsmarknaden.

Arbetsdomstolens avgöranden på detta område torde ha sin tillämplighet även inom den offentliga sektorn (jfr MBL-cirkuläret s. 40 och SAV cirk. 1979 A 38). Hur det mer i detalj förhåller sig i det avseendet är emellertid inte helt klart. Det finns inte några avgöranden i detta ämne från den offentliga sektorn. För statens område täcks chefstillsättningsfrågorna delvis av ATS. Statliga myndigheter har dock åtskilliga fackliga motparter med förhandlingsrätt enligt 11 § MBL som står utanför ATS och avtalet omfattar inte heller alla statliga och statligt reglerade tjänster. För det kommunala områdets del innehåller MBA-KL i sig självt inte några regler om arbetstagarinflytandet i enskilda tillsättningsärenden, enbart regler om rekryteringsfrågor i allmänhet. Avtalet ger dock utrymme för lokala kollektivavtal om arbetstagarinflytandet över chefstillsättningar.

Från de offentliga arbetsgivarnas sida görs gällande att det finns en rad skäl mot förhandlingsskyldighet enligt 11 § MBL inför chefstillsättningar inom den offentliga sektorn. I huvudsak sammanfaller skälen med de invändningar som görs från arbetsgivarhåll inom den privata arbetsmarknaden (jfr avsnitt 5.3.4.2 i det föregående). Vissa ytterligare synpunkter framförs emellertid också. De är bl.a. följande. Inom offentlig verksamhet råder offentlighetsprincipen. Tjänstetillsättningarna sker genom ett öppet förfarande. Det finns således möjlighet för var och en att ta del av vem som har sökt en tjänst. Någon motsvarighet till detta finns inte inom privat verksamhet. Inom offentlig verksamhet finns också möjlighet att besvära sig över tillsättningsbeslut (synpunkten är bara delvis tillämplig hos kommunerna), låt vara att många av de här diskuterade tillsättningsbesluten är regeringsbeslut och av det skälet undandragna besvärsrätt. Ingenting hindrar att den som besvärar sig får biträde av sin fackliga organisation. Vid tillsättning av bl.a. statstjänstemän och lärare skall enligt regler i regeringsformen och LOA enbart sakliga grunder såsom förtjänst och skicklighet tillämpas. Objektiviteten har alltså särskilt betonats. Beträffande präster finns ett särskilt, noggrant reglerat tillsättningsförfarande.

En mer allmän synpunkt som har framförts från offentligt arbetsgivarhåll är att chefernas roll och handlingsutrymme är annorlunda inom den offentliga sektorn än inom den privata. En chef för ett företag har vidsträckta möjligheter att bestämma över verksamheten. Inom den offentliga sektorn styr lagar och andra författningar i stor utsträckning verksamheten, främst i allmänhetens intresse. Många myndighetspersoner har också i första hand till uppgift att tjäna allmänheten och bara i andra hand att vara chefer för de anställda (t.ex. justitiekanslern och biskoparna).

Inte heller här har de offentliga arbetsgivarnas synpunkter lämnats oemotsagda i debatten. De offentligt anställdas organisationer har framför allt pekat på hur man genom ATS har funnit lösningar som väl tillgodoser åtskilliga synpunkter från arbetsgivarsidan och innefattar goda möjligheter till avvägning mellan motstående intressen. Här åsyftas både de särskilda förfaranden som avtalet ger utrymme för och de undantag och lättnader i förfarandet som har gjorts i fråga om vissa befattningar (politiska befattningar inom regeringskansliet och verkschefstjänster m.fl.). På den fackliga sidan underkänns också i varje fall vissa av de nyss återgivna arbetsgivarargumenten. Enligt facklig uppfattning är den praktiska hanteringen av dessa frågor sådan att man inte kan anse att det föreligger problem av någon betydelse. Det påpekas bl.a. att besvärsrätten och möjligheten för en facklig organisation att biträda i besvärsärenden på intet sätt kan jämföras med rätt till förhandlingar och information innan ett tjänstetillsättningsbeslut fattas. Inte heller medför offentlighetsprincipen några garantier för fackligt inflytande.

De här redovisade skälen från arbetsgivarsidan mot förhandlingsskyldighet i fråga om chefstillsättningar inom den offentliga sektorn torde i första hand åberopas som skäl för en förändring av det rättsläge som antas råda för närvarande. Någon rättslig prövning av deras bärighet enligt gällande rätt har inte gjorts.

Tillämpningsområdet för MBL inom den offentliga sektorn. "Förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare". Begreppet "myndighetsutövning"

I inledningen under 7.1 har översiktligt redovisats det mönster som har tecknats i förarbetena (prop. 1975/76:105 bil. 2) rörande tillämpligheten av MBL inom den offentliga sektorn av hänsyn bl.a. till den gräns, som anses böra dras mellan arbetstagarinflytandet och den politiska demokratin. För förståelsen av detta mönster har numera arbetsdomstolens dom AD 1980 nr 150 betydelse. Det har förts en omfattande diskussion om i vad mån den domen står i överensstämmelse med resonemangen och anvisningarna i förarbetena. Den aspekten kan lämnas åt sidan här. Att domen har stort principiellt och rättsligt intresse kvarstår som ett faktum. Huruvida dess praktiska betydelse också är stor är mer omdiskuterat.

I målet AD 1980 nr 150 hade domstolen att bedöma om FHR hade gjort sig skyldigt till förhandlingsvägran i strid mot 10 § MBL. TCO-S hade begärt förhandlingar och ställt vissa yrkanden med anledning av ett utkast till proposition som behandlade en ny läroplan för grundskolan m.m. De konkreta frågorna gällde antalet veckotimmar för

ämnet hemkunskap och huruvida de graderade betygen borde avskaffas inom grundskolans tillvalssystem.

Arbetsdomstolen fann att FHR inte hade varit förhandlingsskyldigt i de båda frågorna. Slutsatsen grundade sig på ett omfattande principiellt resonemang. Rättsligt sett gällde frågan om besluten i de båda frågorna låg inom ramen för "förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare". Det var alltså fråga om tolkningen av 1 § MBL. I sak kom med det synsätt som anlades av domstolen en huvudfråga att bli hur gränsen skall dras kring det område inom vilket politiska beslut skall få fattas utan ett på medbestämmandelagstiftningen grundat arbetstagarinflytande.

Det skulle föra för långt att här mer utförligt återge det resonemang som fördes i domskälen. Kärnpunkten i domstolens analys var emellertid att man får anse att de offentliga organen fattar sina beslut i olika roller. MBL är tillämplig när besluten fattas i rollen av offentlig arbetsgivare (jfr 1 § MBL). Om ett offentligt organ fattar beslut i någon annan roll, t.ex. som ett politiskt organ eller som politiska beslutsfattare, tillhör däremot beslutet inte förhållandet arbetsgivare-arbetstagare. Det faller med andra ord utanför det i 1 § MBL bestämda tillämplighetsområdet. I varje enskilt fall måste med detta synsätt fastställas om det rör sig om ett arbetsgivarbeslut i den åsyftade meningen. Problemet blir efter vilka kriterier den bedömningen skall ske.

I den frågan uttalar arbetsdomstolen att man i princip måste förfara så att man granskar vilka överväganden som ligger bakom beslutet och om dessa objektivt sett är sådana att de direkt tar sikte på statsanställda i denna deras egenskap. Av intresse är också att avgöra vem som så att säga är beslutets adressat, dvs. vilken kategori beslutet tar sikte på. Beslut av regering och riksdag föranleds i flertalet fall av helt andra överväganden än sådana som direkt tar sikte på de statsanställdas förhållanden. Ett exempel på regeringsbeslut som direkt träffar just de statsanställda och reglerar deras anställningsförhållanden är å andra sidan förslag till ändringar i reglerna i LOA om disciplinpåföljd. Det förekommer också att propositioner innehåller serier av beslut av vilka vissa direkt tar sikte på de statsanställda i denna deras egenskap. Dessa senare beslut omfattas av förhandlingsrätten. I den tvist som arbetsdomstolen hade att pröva blev mot denna bakgrund det i första hand avgörande huruvida de båda besluten objektivt sett var av övervägande utbildningspolitisk art. Av betydelse blev emellertid också om arbetsgivar- arbetstagarinslaget framstod som underordnat. Ter sig nämligen detta inslag objektivt sett som ett viktigt moment i beslutsprocessen, även i förhållande till andra aspekter på frågan, får enligt domstolen beslutet anses ligga innanför arbetsgivar-arbetstagarrelationen.

Tre ledamöter av domstolen var skiljaktiga. De ansåg att den analys som majoriteten gjorde saknar stöd i lagförarbetena. Enligt förarbetena har man anordnat mekanismer i syfte att, utan ett formligt avtalsförbud (utom när avtal skulle strida mot tvingande lag), förekomma avtal som skulle "kränka den politiska demokratin". Däremot ingår inte i förarbetenas mönster någon motsvarande begränsning av förhandlingsrätten.

Det har som nyss antyddes förts diskussion om i vad mån domen AD 1980 nr 150 har stöd i förarbetena till MBL och LOA. I det väsentliga har argumenten varit desamma som de i själva domen av majoriteten och de skiljaktiga ledamöterna anförda. Det finns som nämndes inte några skäl att här gå närmare in på detta. Av större betydelse är att försöka överblicka vilken betydelse för den praktiska tillämpningen som domen kan tänkas ha.

Kärnproblemet är alltså enligt domen att man i det enskilda fallet skall bedöma huruvida det föreligger förhandlingsskyldighet genom att undersöka om det beslut som skall fattas (eller ev. förhandlingsfrågan utan att beslut är

att vänta) är ett *"arbetsgivarbeslut"*, antingen genom att det direkt tar sikte på de statligt anställda eller åtminstone till följd av att arbetsgivar-arbetstagarinslaget objektivt sett ter sig som ett även i förhållande till andra aspekter viktigt inslag i beslutsprocessen. I många fall, kanske de flesta, synes det vara ganska lätt att göra en sådan bedömning. En av flera frågor som man har att ställa sig är emellertid om det annat än undantagsvis kan uppkomma svårbedömda gränsfall och i så fall i vad mån detta medför olägenheter av betydelse. Det ligger nära till hands att tro att problematiken praktiskt sett inte är så allvarlig. Såvitt gäller förhandlingsfrågor som uppkommer hos statliga myndigheter är ett skäl för den bedömningen redan att det politiska inslaget där inte är lika starkt som t.ex. när regeringen lägger en proposition. Mer allmänt bör också beaktas att det trots allt finns ett i många stycken gemensamt synsätt hos offentliga arbetsgivare och de offentligt anställdas organisationer och att det för arbetsgivarsidan kan te sig rimligt med en "generös" attityd i varje fall till s.k. samverkansförhandlingar, i fall där det kan vara osäkert på vilken sida gränsen ett visst beslut eller en viss fråga skall anses falla. Å andra sidan är det inte invändningsfritt med en sådan generös attityd i den mån den faktiskt innebär att skyddet för den politiska demokratin träds för när. I fråga om den kommunala sektorn har det av vissa deltagare i debatten gjorts gällande att det däri ligger ett allvarligt problem.

När man tar ställning till problematikens betydelse synes man böra ta med i bilden även följande förhållanden. Domen AD 1980 nr 150 avsåg visserligen förhandlingsrätten enligt 10 § MBL men dess slutsatser är tillämpliga även på den förstärkta förhandlingsrätten enligt 11–14 §§, informationsrätten enligt 19 § och i tvister om giltigheten av kollektivavtal (jfr 23 § MBL). Domen gällde det statliga området och närmare bestämt FHR:s förhandlingsskyldighet inför ett regeringsbeslut. Man får emellertid anta att resonemangen i domen åtminstone principiellt sett kan översättas och vara tillämpliga även inom den kommunala sektorn. Man kan här erinra sig markeringen i domen AD 1980 nr 34 (Järfälla) att förhandlingsrätten enligt 11 § MBL i samband med beredningen av kommunala budgetbeslut tar sikte enbart på frågor som kan anses angå förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare. Hur en sådan översättning skall ske och i vilken utsträckning saken har praktisk betydelse med hänsyn till de kommunalpolitiska frågornas sakliga natur är dock enligt allmän uppfattning osäkert. I debatten hävdas ofta från arbetsgivarhåll att sakfrågorna inte sällan är så sammansatta att det i praktiken inte går att tillämpa det schema som anges i domen 1980 nr 150. Man kan inte skilja mellan de rent politiska aspekterna i en större sakfråga och olika delaspekter som mer eller mindre direkt berör de anställda. Dessutom är, sägs det från det hållet i debatten, ofta de rent politiska besluten så styrande för genomförandet i detaljerna att förhandlingar på detta senare stadium blir föga meningsfulla. Naturligt nog bryter sig här de offentliga arbetsgivarsynpunkterna i hög grad mot de synpunkter som anläggs från fackligt håll. En grundläggande facklig invändning är att de kommunala sakfrågorna i regel inte är sådana att man har anledning att anlägga sådana synpunkter som skulle följa av AD 1980 nr 150 och att de praktiska erfarenheterna inte ger stöd för att det här finns något problem av betydelse.

I princip samma synsätt som det i AD 1980 nr 150 anlagda blir tillämpligt även när det gäller att bestämma andra än politiska organs beslut, t.ex. beslut av statliga förvaltningsmyndigheter eller av kommunala nämnder i deras förvaltande verksamhet. Här knyter sig emellertid gränsdragningen kring förhandlingsskyldigheten i väsentlig utsträckning till begreppet myndighetsutövning. Rättsligt sett är även här grundfrågan vad som hör till förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare. Att beslut om myndighetsutövning gentemot tredje man faller utanför MBL är oomstritt och framgår klart av förarbetena. Sannolikt har i praktiken tillämpningsproblemet dock lägre valör i detta sammanhang än när det gäller "politiska" beslut.

Det bör nämnas att arbetsdomstolen i AD 1980 nr 91 (Varbergsdomen) har gjort vissa uttalanden om förhållandet mellan myndighetsutövning och förhandlingsskyldighet. Dessa är dock knappast ägnade att ge ledning i gränsdragningsfrågorna.

För värderingen av gränsdragningsproblemets betydelse för den praktiska tillämpningen kan det vara skäl att också peka på att den lösning som valdes i AD 1980 nr 150 får till följd att en tvist om begränsning av förhandlingsrätten av hänsyn till den politiska demokratin kan komma att hänskjutas till arbetsdomstolen som en tvist om tillämpningsområdet för MBL. Det blir därmed en uppgift för domstolen att bestämma i vad mån en viss fråga eller ett beslut skall anses ha övervägande allmänpolitisk innebörd eller i stället ha sådana inslag, att det bör tillkomma arbetstagarna en rätt till inflytande i form av förhandlingsrätt enligt MBL. I vilken utsträckning detta har varit avsett vid tillkomsten av MBL och LOA och i vilken mån det är en lämplig ordning är omdiskuterat.

I varje fall kan i nu rådande rättsläge finnas anledning att fråga sig hur möjligheten till rättslig prövning hos arbetsdomstolen principiellt sett förhåller sig till proceduren inför den s.k. SHA- nämnden. Det är svårt att se annat än att en offentlig arbetsgivare som från arbetstagarsidan ställs inför anspråk på förhandling om medbestämmandeavtal i en fråga som arbetsgivaren finner ha "allmänpolitisk" karaktär kan välja mellan två handlingsvägar. Den ena är att förhandla i saken men hävda att frågan är sådan att ett avtal skulle kränka den politiska demokratin. Vid skilda meningar på den punkten skulle man då kunna vända sig till SHA-nämnden och begära ett sådant utlåtande som den nämnden har till uppgift att avge. Den andra handlingsvägen skulle vara att vägra förhandla under hänvisning till att frågan faller utanför förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare. Resultatet kan då bli att arbetstagarsidan tvingas föra saken till rättslig prövning hos arbetsdomstolen. Sannolikt får man i det läget säga sig att det råder fredsplikt i frågan (jfr 3 kap. LOA). I själva verket synes rättsläget närmast innebära att det har getts ett försteg åt domstolsprövningen, eftersom SHA-nämnden inte är behörig att pröva annat än förenligheten av tilltänkta medbestämmandeavtal med den politiska demokratin. Förhandlingsanspråk med stöd av 11-14 §§ MBL faller utanför SHA-nämndens område. Till ett annat resultat på denna punkt synes man inte kunna komma med mindre man gör gällande att den prövning, som arbetsdomstolen har att göra i enlighet med AD 1980 nr 150, skiljer sig principiellt sett från SHA-nämndens prövning. Det är svårt att se att det finns en sådan skillnad.

Principproblemet på detta område föreligger även om dess praktiska betydelse rimligen inte är särskilt stor, för statens del med tanke på t.ex. funktionsfördelningen mellan SAV och FHR och till följd av andra organisatoriska förhållanden. Man skall självfallet inte heller förlora ur sikte att SHA-nämndens väsentliga uppgift är att ta ställning till frågor om tilltänkta medbestämmandeavtals förhållande till den politiska demokratin när man otvetydigt befinner sig inom tillämpningsområdet för MBL (jfr prop. 1975/76:105 bil. 1 s. 150 ff). Något sådant ärende har hittills inte av någondera partssidan dragits under nämndens prövning. Och från arbetsdomstolen finns alltså bara en dom av betydelse för denna aspekt på förhållandet mellan MBL och den politiska demokratin.

Förhållandet mellan medbestämmandet och "den praktiska politiska beslutsprocessen". Skillnader mellan statens och kommunernas områden.

Det problem som har behandlats i föregående avsnitt är närmast vilken betydelse det har för arbetstagarnas medbestämmanderätt att vissa frågor i sak (eller "till sitt ämne") är helt eller till övervägande delen av politisk natur. En något annan frågeställning som har förekommit i debatten är emellertid om och i vilken utsträckning själva *ordningen för beslutsfattandet* hos de offentliga beslutsorganen är sådan, att det måste få återverkningar på medbestämmandet.

Ett exempel skulle kunna vara frågan om skyldighet att "omförhandla" om arbetsgivarbeslut som redan har varit föremål för förhandlingar enligt 11 eller 12 § MBL. Inom den privata sektorn gäller att en arbetsgivare inte har rätt att utan omförhandling fatta ett beslut som strider mot resultatet av en förhandling enligt 11 eller 12 §. Frågan har varit uppe i några domar från det kommunala området (AD 1978 nr 88 och 1980 nr 34, jfr AD 1980 nr 93). Principen anses på det området vara att den politiskt beslutsfattande instansen står fri att fatta beslut utan förnyade förhandlingar, även om beslutet skulle avvika från förhandlingsresultatet. En förutsättning är dock att beslutet inte grundas på nytillkomna omständigheter eller i övrigt på annat material än sådant som på beredningsstadiet har varit föremål för förhandlingar med arbetstagarsidan. En annan ordning (dvs. en ordning med omförhandlingsskyldighet på samma sätt som inom den privata sektorn) skulle innebära ett ingrepp i den kommunala beslutsordningen som saknar tillräckligt stöd i lagen och förarbetena.

Förhandlandet enligt 11 och 12 §§ får med ett annat sätt att beskriva saken ses som ett inslag i beredningen av de beslut som skall fattas av de politiska beslutsorganen. I förarbetena har förhandlingarna också betraktats på det sättet (jfr prop. 1975/76:105 bil. 2 s. 173). Det sägs där bl.a. att det av principiella skäl inte har kunnat komma i fråga att införa ett förhandlingsförfarande direkt med regeringen eller som ett moment i riksdagsbehandlingen av en fråga. Detsamma gäller beslutsfattandet i en kommuns politiska organ. De anställdas medverkan har i stället ansetts böra förekomma i ett tidigare skede av ett ärendes handläggning när ärendet inför det politiska avgörandet förbereds av tjänstemän i regeringskansliet eller av olika kommunala myndigheter. Den vanligtvis mest lämpade ordningen anges

vara att förhandlingar sker på den nivå där underlaget för de politiska organens beslut slutligt arbetas fram. Här ligger för regeringens och riksdagens del grunden till tillskapandet av FHR.

Det kan knappast bestridas att en sådan ordning som den här beskrivna medför att arbetstagarorganisationernas rätt till inflytande genom förhandlingar får en i varje fall när det gäller vissa frågor delvis annan karaktär än inom den privata sektorn. Den väsentligaste skillnaden ligger dock i att ett förhandlingsresultat inte blir på samma sätt bindande för den beslutsfattande instansen som på den privata sidan. Detta har emellertid ansetts nödvändigt för att inte ett alltför djupt ingrepp i det politiska beslutsfattandet skall bli följden av primärförhandlingsrättens införande (jfr AD 1978 nr 88).

En annan sak är sedan i vad mån förhandlingsförfarandet, inom de ramar som här har redovisats, i den praktiska tillämpningen ger vad det skulle kunna ge. På den punkten har det särskilt intresse att se att man ibland på fackligt håll har ställt sig kritisk bl.a. mot förhandlandet hos FHR. Det har från facklig sida framför allt hävdats, att förhandlingsinitiativen tas på ett alltför sent stadium i det samlade arbetet på beredningen av regeringsbesluten och att möjligheterna att vinna beaktande av arbetstagarsynpunkterna därmed begränsas mer än nödvändigt. Samma kritik förekommer även i debatten om vissa inslag i förhandlandet inom den kommunala sektorn (jfr under 5.3). Det har för övrigt här sin betydelse att notera att de kritiska synpunkterna anförs även av andra än företrädare för de fackliga organisationerna. Även på arbetsgivarsidan och i debatten i övrigt sägs ofta att man allmänt sett skulle nå bättre resultat om man sökte sig fram till en ordning enligt vilken förhandlandet mer inriktades på att ge ett verkligt arbetstagarinflytande i sammanhang där inte redan fattade politiska beslut i realiteten i hög grad begränsar förhandlingsutrymmet.

I debatten rörande den kommunala sektorn gör emellertid företrädare för kommunerna ofta också gällande att svårigheterna att dra gränsen mellan det "beredande" stadiet i beslutsprocessen och det stadium i vilket man har kommit över i det egentliga politiska beslutsfattandet är särskilt stora. Det sägs ofta att varken lagstiftaren eller arbetsdomstolen som rättstillämpare har tillräckligt beaktat de skillnader i detta avseende som faktiskt finns mellan det statliga och det kommunala området. Det är i sammanhanget vanligt att peka på att de politiskt utsedda beslutsfattarna (de förtroendevalda) spelar en annan och mer omedelbar roll i handhavandet av de offentliga angelägenheterna och i det dagliga beslutsfattandet inom förvaltningen än som är fallet inom det statliga området, där någon motsvarighet till de kommunalt förtroendevaldas deltagande i det löpande förvaltningsarbetet inte finns.

Sannolikt rör sig här debatten om något olika frågeställningar.

Diskussionen om gränsen mellan beredande verksamhet och politiskt beslutsfattande har en av sina utgångspunkter i några av de tidigare nämnda "kommunala budgetdomarna" från arbetsdomstolen. I den dom där principproblemet första gången ställdes på sin spets (AD 1980 nr 34 Järfälla) gällde tvisten huruvida en kommun är primärt förhandlingsskyldig, som ett led i beredandet av fullmäktiges budgetbeslut, inte bara på facknämndsnivå utan även i det skede då kommunstyrelsen gör den slutliga beredningen av det samlade budgetförslaget.

Från Järfälla kommuns sida hävdades att någon sådan förhandlingsskyldighet inte bör anses föreligga. Ett av skälen var att budgetarbetet hos kommunstyrelsen till följd av bl.a. kommunallagens föreskrifter bedrivs under så stark tidspress att praktiska förutsättningar för primära förhandlingar på det stadiet saknas. Vidare åberopades som ett principiellt skäl att det avslutande budgetarbetet i kommunstyrelsen i sin helhet är av politisk karaktär. Det politiska beslutsfattandet bör hållas isär från förhandlingsförfarandet.

Arbetsdomstolen fann att de av kommunen åberopade tidsskälen inte borde tillmätas någon avgörande betydelse för tvistefrågan. I frågan om den principiella gränsdragningen uttalade domstolen:

"Anser man att hänsynen till den politiska demokratin kräver att det politiska beslutsfattandet helt hålls isär från förhandlingsförfarandet enligt medbestämmandelagen, torde det knappast vara möjligt att inrymma en avslutande förhandling i budgetberedningen hos kommunstyrelsen. För att en sådan förhandlingsomgång skall vara meningsfull, fordras sannolikt att den politiska gruppering som kan väntas ha det avgörande inflytandet när kommunstyrelsen fattar beslut om förslag till budget också får sätta sin prägel på underlaget för förhandlingen. I allmänhet torde också den avslutande budgetberedningen i kommunstyrelsen påbörjas genom att kommunens ledande politiker ger riktlinjer i en eller annan form för det budgetberedande organets arbete på att upprätta beslutsunderlag för den vidare behandlingen av budgeten. På detta sätt är budgetarbetet i kommunstyrelsen otvivelaktigt av politisk karaktär även i det skede då frågan behandlas på tjänstemannanivå i styrelsen.

Det bör emellertid framhållas att man inte heller med kommunens synsätt kan upprätthålla någon klar gräns mellan beredningen av de kommunala ärendena och det politiska beslutsfattandet. Detta framgår med särskild tydlighet när det gäller budgetbehandlingen. Sålunda kan pekas på att det är vanligt förekommande att kommunstyrelsen utfärdar mer eller mindre långtgående, politiskt förankrade riktlinjer för budgetberedningen i facknämnderna. Därtill kommer att nämnderna är politiskt sammansatta. I själva verket sker ställningstaganden av politisk natur fortlöpande under budgetbehandlingens hela förlopp."

Arbetsdomstolen konstaterade därefter att den ordning som förordades av kommunen skulle innebära en betydelsefull inskränkning i personalorganisationernas förhandlingsrätt i jämförelse med vad som i allmänhet gäller. Förhandlingen skulle i själva verket inte komma att gälla den samlade kommunala budgeten, utan endast nämndernas särskilda anslagsyrkanden för den egna verksamheten. En sådan ordning kunde måhända för många te sig välgrundad av hänsyn till den politiska demokratin. Något stöd i lagen eller i förarbetena för en sådan begränsning av det fackliga inflytandet finns emellertid inte. Enligt domstolens mening hade inte anförts någon mer påtaglig omständighet som skulle hindra att budgetarbetet i kommunstyrelsen anordnas på det sättet att en avslutande primär förhandling – eventuellt på tjänstemannanivå – äger rum innan det politiska beslutsfattandet tar vid.

Domstolen fann alltså att kommunen hade varit skyldig att primärförhandla även på kommunstyrelsenivån. Denna förhandling borde enligt domstolen kunna begränsas till de i jämförelse med facknämndernas förslag ändrade ställningstaganden som övervägs från kommunens sida och till de frågor i övrigt som inte behandlats redan tidigare men som kan anses angå förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare.

Tre skiljaktiga ledamöter hade motsatt uppfattning. De såg en avgörande skillnad mellan budgetfrågans behandling vid facknämnderna och den avslutande budgetberedningen i kommunstyrelsen. Den senare ingår i och är oskiljaktig från det politiska beslutsfattandet. En primär förhandling på detta stadium av budgetberedningen kan inte äga rum utan att ett betydelsefullt ingrepp sker i den hittills tillämpade kommunala beslutsordningen i de ledande politiska organen. Enligt dessa ledamöters mening finns

det stöd i förarbetena för att primärförhandlingar skall förekomma enbart som ett led i det rena beredningsarbetet på facknämndsnivå. Ett särskilt argument för dem var att det med hänsyn till det politiska beslutsfattandet inte skulle vara möjligt för dem som företräder kommunen i förhandlingar på kommunstyrelsestadiet att aktivt medverka till ett förhandlingsresultat på det sätt som förutsätts i lagens regler om förhandlingsskyldighet. I övrigt förde de skiljaktiga ledamöterna ett resonemang som bygger på att inte hela budgetbeslutet utan enskilda beslut inom dess ram är beslut om viktigare förändring i lagens mening.

De här behandlade tvistefrågorna har sedermera återkommit i de båda domarna om "långtidsbudget" (AD 1981 nr 125 Borås och 1982 nr 6 Stockholm).

I Boråsfallet hävdade kommunen bl.a. att den femåriga "finansplan" som tvisten gällde till sin karaktär och sitt innehåll var sådan att den över huvud inte borde omfattas av förhandlingsskyldighet enligt MBL. Det var närmast fråga om ett politiskt program. Invändningen var alltså i princip av den art som har behandlats i det föregående och som tar sikte på den sakliga eller ämnesmässiga innebörden av ett omtvistat beslut. Arbetsdomstolen underkände denna invändning under hänvisning till att det fick anses vara fråga om ett beslut som var jämförbart med beslut i andra kommunala ärenden. Innehållet var enligt domstolen inte så speciellt att det på grund därav fanns skäl att av hänsyn till den politiska demokratin utesluta förhandlingsskyldighet enligt MBL.

Kommunen invände också att förhandlingsskyldighet i varje fall inte borde komma i fråga annat än på facknämndsnivå. I den frågan följde arbetsdomstolen synsättet i AD 1980 nr 34 (Järfälla). Två skiljaktiga ledamöter inledde sin argumentation med att hänvisa till att det inte har gjorts någon tillfredsställande analys av hur arbetstagarnas medbestämmanderätt skall förhålla sig till den politiska demokratin och att detta åtminstone bör föranleda att man i rättstillämpningen beaktar inte bara förarbetena till MBL utan även grundlagens och kommunallagens förarbeten. Den omtvistade finansplanen var enligt dessa ledamöter enbart ett politiskt instrument som uttrycker den sittande majoritetens politiska vilja, dess utarbetande och antagande var alltigenom ett politiskt planeringsarbete utan bindande beslut. Förhandlingsskyldighet borde bl.a. därför inte anses föreligga. I varje fall borde förhandlingsskyldigheten inte anses sträcka sig utöver facknämndsnivån; förhandlingar enligt MBL skall inte ske som ett direkt led i beslutsfattandet i de ledande politiska organen inom kommunen.

I AD 1982 nr 6 (Stockholm) liknade tvistefrågan i väsentliga avseenden tvisten i Boråsmålet. Det gällde i detta senare mål förhandlingsskyldighet beträffande ett femårsprogram för kommunen. Arbetsdomstolen anlade samma synsätt som i den föregående domen. Om domskälen bör anmärkas följande. Kommunen hade gjort gällande att femårsprogrammet hade karaktären av en politisk programförklaring som inte borde föranleda förhandlingsskyldighet. Domstolen ansåg i och för sig beskrivningen träffande. Men beslutet om programmet var ett kommunalt beslut, fattat av kommunstyrelsen efter beredning hos facknämnderna och utredning som utförts av kommunalt anställda tjänstemän. Kommunen hade också invänt att beredningsarbetet inom kommunstyrelsen praktiskt taget helt hade

utförts av borgarråden med biträde av politiskt tillsatta tjänstemän. Arbetsdomstolen konstaterade att denna form för beredningen otvivelaktigt är ägnad att länka samman beredningsverksamheten och det reella politiska beslutsfattandet på ett mycket påtagligt sätt. Vid sitt övervägande av denna aspekt drog domstolen en parallell till beredningen av partipolitiskt betydelsefulla beslut i regeringskansliet och förhandlandet i sådana sammanhang i FHR. Domstolen anmärkte att man kan fråga sig om förhandlingarna hos FHR i sådana sammanhang kan ges någon reell betydelse som led i en av partipolitiska hänsyn starkt präglad beslutsprocess. Den frågeställningen har emellertid för statens område inte lett till slutsatsen att förhandlingsskyldighet borde uteslutas.

Arbetsdomstolen konstaterade också att förarbetena behandlar frågan om hur förhandling skall kunna anordnas som ett led i beslutsfattandet i de högsta beslutsorganen inom den kommunala sektorn som en fråga om hur part låter sig representeras vid förhandling. Däremot finns det ingen som helst antydan i förarbetena om att förhandlingsskyldigheten skulle vara på något sätt begränsad med hänsyn till att beredningen av ett ärende kan vara sammanvävd med ett starkt politiskt präglat beslutsfattande. Domstolens slutsats blev att beslutsprocessens särskilda karaktär när det gäller kommunala beslut av det slag som femårsprogrammet representerar inte föranleder att primär förhandlingsskyldighet är utesluten. Även i detta fall hade förhandlingar eventuellt kunnat anordnas på tjänstemannanivå som ett led i beredningen av ärendet i kommunstyrelsen. Under alla förhållanden, anmärks det i domskälen, skulle en sådan förhandling ha haft betydelsen att de fackliga organisationerna skulle ha blivit informerade i saken.

Även i detta mål var två ledamöter skiljaktiga. De hänvisade allmänt till den skiljaktiga meningen i Boråsmålet. Härutöver lade de särskild vikt vid att beredningen av femårsprogrammet ovanför facknämndsnivån var av enbart partipolitisk natur. Tjänstemannamedverkan förekom endast i den formen att det gjordes en totalsammanställning med vissa justeringar av rent teknisk natur (med avseende på förutsättningar i fråga om befolkningstal m.m.) och att tjänstemännen bistod med sakupplysningar. En förhandlingsskyldighet i ett sådant sammanhang skulle innebära möjligheter till en otillåten påverkan vid utövandet av den politiska demokratin. De skiljaktiga ledamöterna menade vidare att man inte utan ingående analys kan dra slutsatser av en jämförelse med förhandlingsgången på regeringsnivå.

Det är inte lätt att mot bakgrund av förarbetena och rättspraxis på ett invändningsfritt sätt sammanfatta rättsläget i det här behandlade avseendet. Det är emellertid tydligt att ordningen för det politiska beslutsfattandet har åtminstone den inverkan på den offentliga arbetsgivarens förhandlingsskyldighet, att förhandlandet i princip skall vara ett inslag i beredningen av besluten och att den politiskt sammansatta beslutsinstansen sedan är fri att fatta det beslut som de politiska styrkeförhållandena föranleder (jfr vad som har sagts i det föregående om "omförhandlingsskyldigheten").

Vidare dras en gräns mellan beslut som fattas av det offentligrättsliga subjektet som sådant (jfr uttalandena i AD 1982 nr 6) och beslut som fattas av en rent partipolitisk gruppering. Hur den gränsen skall dras är väl i allmänhet, om än inte alltid, i praktiken någorlunda klart. I övrigt kan det i vissa fall vara svårt att dra den gräns mellan beredningsstadiet och

beslutsfattandet som eftersträvas. Någon fullständigt entydig och klar sådan gräns kan sannolikt dock inte dras utan att man förändrar medbestämmanderätten i jämförelse med vad som gäller enligt hittills utvecklad praxis. Som arbetsdomstolen påpekar i domen 1980 nr 34, styrs ofta beredningsförfarandet som sådant i större eller mindre utsträckning av politiska beslut, t.ex. genom att anvisningar ges för budgetberedningen (jfr om detta även AD 1978 nr 88 Nacka). Att gränsdragningsproblemet som sådant är av så stor vikt att man har skäl att överväga en förändring av den innebörden har i varje fall hittills inte visats.

Frågan om den här behandlade gränsdragningen har nyligen varit uppe i riksdagen. I motionen 1980/81:215 hade begärts en sådan ändring av 11 § MBL att det därav framgår att denna inte omfattar kommunstyrelse, åtminstone då förhandling redan ägt rum under ärendets tidigare beredning. I en annan motion (1980/81:1430) hade yrkats att riksdagen skulle besluta att begära utredning och förslag om ändringar i MBL i syfte att få en klarare gränsdragning mot den politiska demokratin i förhandlings- och informationsfrågor. Båda motionerna innehöll vissa förslag till förändringar. Motionerna remitterades till kommunförbunden, SAF, LO, TCO och SACO/SR och till arbetsdomstolen. Kommunförbunden tillstyrkte utredning med hänsyn till den oklarhet som råder rörande gränsdragningen mellan medbestämmandet enligt MBL och den politiska demokratin. SAF tillstyrkte och de fackliga organisationerna avstyrkte. Arbetsdomstolen menade att utvecklingen genom rättspraxis och parternas anpassning till denna borde tillåtas fortsätta, och avstyrkte.

Riksdagens arbetsmarknadsutskott uttalade att det är otillfredsställande att kommunerna i avvägningen av de anställdas rätt till inflytande mot skyddet för den politiska demokratin saknar tillräcklig vägledning genom att frågan om gränsdragningen mot den politiska demokratin blev så dåligt belyst i förarbetena till MBL och LOA. Utskottet tillstyrkte utredning och sade sig fästa stort avseende vid att kommunförbunden hade enhälligt förordat en sådan utredning (AU 1981/82:4 s. 41). Mot detta beslut reserverade sig utskottets socialdemokratiska ledamöter. De ansåg att man bör gå avtalsvägen för att undanröja oklarheter i fråga om tillämpningen av MBL:s förhandlingsrättsregler inom den kommunala sektorn och att utskottet borde uttala att det avvisar förslag som direkt syftar till att försämra de möjligheter till medinflytande som har tillförsäkrats de offentligt anställda genom medbestämmandereformen. Riksdagen följde utskottsmajoriteten. Det bör anmärkas att utskottets yttrande tog sikte enbart på den kommunala verksamheten. Det sades inte något närmare om vilka gränsdragningsfrågor i det här aktuella sammanhanget som åsyftades. Det betyder sannolikt att man tänkte både på den ämnesmässiga gränsdragningen och den fråga om betydelsen av ordningen för det politiska beslutsfattandet som har behandlats här senast. Det är som har framgått för övrigt knappast möjligt att hålla de båda aspekterna helt isär.

Vi kan för vår del konstatera att det i den kritik mot vissa domar och mot rättsläget i stort, som har förts fram från i första hand kommunalt håll, är en huvudtanke att tillräcklig hänsyn inte har tagits till mekanismerna i det politiska beslutsfattandet och riskerna för otillbörliga ingrepp häri genom en alltför vidsträckt tillämpning av MBL. Det är svårt att få ett säkert grepp om

innebörden och omfattningen av denna kritik. Kritiken har tillbakavisats av de fackliga organisationerna.

Som redan har framhållits har riksdagen beslutat begära en särskild utredning såvitt gäller den kommunala sektorn. Man har anledning att räkna med att de nu beskrivna frågeställningarna blir centrala i ett kommande utredningsarbete och vi har bl.a. därför inte ansett oss böra gå djupare in på saken här.

8. Föreningsrätt

8.1 Inledning. Direktiven och MBL:s förarbeten

Den förra arbetsrättskommittén gjorde inom ramen av sin allmänna översyn av den äldre s.k. arbetsfredslagstiftningen en genomgång även av lagregler och rättspraxis i fråga om föreningsrätt. I betänkandet beskrivs innebörden av bestämmelserna om föreningsrätt i 3 § lagen (1936:506) om förenings- och förhandlingsrätt (FFL) och redovisas utförligt tidigare utrednings- och lagstiftningsarbete inom detta rättsområde (SOU 1975:1 Demokrati på arbetsplatsen s. 211 ff). Vidare behandlas ett antal omdiskuterade principfrågor på föreningsrättsområdet (den s.k. negativa till skillnad från den i FFL reglerade positiva föreningsrätten, frågan om föreningsrättsligt skydd för arbetssökande, organisationsklausuler, ett självständigt rättsligt skydd för arbetsgivarnas och arbetstagarnas organisationer) vilka har gemensamt att de på ett eller annat sätt gäller omfattningen av det i lagen stadgade föreningsrättsskyddet (s. 228 ff). Slutligen tog kommittén upp vissa ytterligare, mer begränsade frågor som av olika skäl var föremål för särskild uppmärksamhet vid tiden för utredningsarbetet.

Övervägandena i den förra kommittén mynnade ut i att kommittén inte fann skäl att föreslå några förändringar av rättslig betydelse i FFL:s föreningsrättsregler. En ledamot ansåg dock att det borde ha varit en naturlig uppgift för kommitten att föreslå en utbyggnad av föreningsrättsreglerna till ett fullt lagligt föreningsrättsskydd för arbetssökande. En annan av ledamöterna sade sig godta kommitténs skäl för att inte föreslå lagregler om skydd för den negativa föreningsrätten men förklarade att hela frågan om sådana regler borde göras till föremål för ytterligare utredning med inriktning på lagstiftning.

I regeringens förslag till MBL (prop. 1975/76:105 bil. 1 s. 205 ff) stannade föredragande departementschefen liksom arbetsrättskommittén för att de gällande föreningsrättsliga reglerna borde i princip oförändrade föras över till den nya lagen. Det var enligt hans uppfattning inte befogat att ändra den lagstadgade föreningsrättens grunder och utsträcka det rättsliga skyddet utanför de gränser som gällde enligt FFL och som hade sin bakgrund i anknytningen till den i lagen föreskrivna förhandlingsrätten. Det var viktigt att inte utan starka skäl gripa in i konkurrensen mellan olika fackliga organisationer eller i övrigt i organisationernas verksamhet. Departementschefen tillade med anledning av den diskussion som hade förts om en särskild tillämpningsfråga på det föreningsrättsliga området, att den nya utredning

som regeringen avsåg att tillsätta och ge i uppdrag att följa rättsutvecklingen borde ägna uppmärksamhet även åt tillämpningen av den regel om bevisbördan i föreningsrättsmål som har utbildats i arbetsdomstolens praxis (a.prop. s. 207).

Under riksdagsbehandlingen av regeringsförslaget väcktes motioner i frågorna om skydd för den negativa föreningsrätten och föreningsrättsligt skydd för arbetssökande. Dåvarande inrikesutskottet erinrade om att frågorna om föreningsrättsskyddets omfattning är av komplicerad natur och innefattar känsliga avvägningar mellan olika intressen. Frågan om den negativa föreningsrätten, tillade utskottet, är inte enbart av arbetsrättslig art utan hänger samman med problemet om en allmän rättslig reglering av ideella föreningars verksamhet. Utskottet uttalade sig för att den aviserade nya arbetsrättsliga utredningen skulle få i uppgift att i anslutning till sina undersökningar i övrigt rörande vissa föreningsrättsliga spörsmål överväga även de av motionärerna väckta frågorna om föreningsrättsskyddets omfattning (InU 1975/76:45 s. 29). Vissa utskottsledamöter motsatte sig i en reservation att detta uppdrag gavs åt den nya utredningen. De erinrade om att de gällande föreningsrättsliga reglerna hade till uppgift att vara en grundval för systemet med kollektiva förhandlingar och avtal mellan arbetsgivaren och arbetstagarnas fackliga organisationer. Sådana förändringar som åsyftades av motionärerna skulle innebära att man gav reglerna om skydd för föreningsrätten nya uppgifter. Problemen hade också en sådan innebörd att de förde över till andra områden än det arbetsrättsliga. Man skulle komma in bl.a. på djupgående problem kring organisationernas frihet att själva bestämma om sina inre angelägenheter, frågor om förhållandet mellan organisationerna och deras enskilda medlemmar etc. Hela ämnesområdet var sådant att en utredning inte kunde passas in i de uppgifter av arbetsrättslig natur som skulle anförtros den aviserade nya utredningen. Riksdagen fattade beslut i enlighet med utskottets hemställan. I våra direktiv erinras också om att riksdagen hade uttalat sig för fortsatt utredningsarbete rörande den s.k. negativa föreningsrätten och föreningsrättsskyddet för arbetssökande (jfr avsnitt 3.1 i det föregående).

Som framgår av det nyss sagda pekar man vid diskussion om ett lagstadgat skydd för den negativa föreningsrätten (dvs. såvitt gäller arbetsrättens område rätten att stå utanför organisationerna på arbetsgivar- eller arbetstagarsidan, till skillnad från den positiva rätten att vara organiserad och verka för sin organisation, jfr definitionen i 7 § MBL) ofta på sambandet mellan denna fråga och den mer vidsträckta frågan om den rättsliga regleringen av de ideella föreningarnas förhållanden. Till de ideella föreningarna som rättsligt begrepp hör bl.a. arbetsmarknadens organisationer.

Så har också skett när det i skilda sammanhang har ställts krav på lagstiftning om ideella föreningar. Någon sådan lagstiftning finns f.n. inte utan de rättsliga frågor som rör dessa föreningar, bl.a. frågor kring förhållandet mellan föreningarna och deras medlemmar, får lösas med ledning av allmänna rättsgrundsatser och viss domstolspraxis. I riksdagen har sådana krav på lagstiftning ställts vid åtskilliga tillfällen och flera gånger under senare år (jfr LU 1979/80:1 och motionerna 1981/82:2018 och 2033). När frågan har behandlats där har lagutskottet uttalat bl.a. att man borde

avvakta resultatet av vår kommittés arbete med frågan om den negativa föreningsrätten (jfr numera även LU 1982/83:2).

Allmänt sett torde man ha skäl för omdömet att den närmare innebörden av lagens föreningsrättsregler hade noga utmejslats och en fast praxis utbildats redan före tillkomsten av MBL. Arbetsdomstolen har i åtskilliga mål från tiden därefter tillämpat de i tidigare praxis utbildade reglerna. Vissa åtminstone delvis nya frågor av allmän betydelse har emellertid också kommit upp och föranlett avgöranden av domstolen. På några punkter har tvistefrågorna och det rättsliga avgörandet föranlett en fortsatt diskussion.

En mer omfattande fråga med viss anknytning till föreningsrättsområdet har under den senaste tiden föranletts av några uppmärksammade fall i vilka fackliga organisationer har understött krav på kollektivavtal med fackliga stridsåtgärder i form av blockad. Det har i anledning av de fallen sagts bl.a. att blockader mot s.k. enmansföretag bör betraktas som ett angrepp mot den frihet som bör tillkomma enmansföretagaren att själv avgöra om företaget skall tillhöra en arbetsgivarorganisation eller inte. Med det synsättet skulle frågan med andra ord gälla den negativa föreningsrätten på arbetsgivarsidan. Krav på lagstiftning med begränsning av rätten att vidta blockadåtgärder av detta slag har ibland motiverats genom hänvisning till föreningsrättsligt betonade resonemang.

Vi har i vårt utredningsarbete på föreningsrättsområdet inriktat oss på de frågor som uttryckligen berörs i direktiven, dvs. frågorna om negativ föreningsrätt och om föreningsrättsligt skydd för arbetssökande. Som utförligt utvecklas i den förra arbetsrättskommitténs betänkande har de frågorna i praktiken nära beröring med den faktiska förekomsten och den rättsliga behandlingen av s.k. organisationsklausuler. Utan anspråk på precision kan sådana klausuler beskrivas som bestämmelser i kollektivavtal genom vilka en arbetsgivare förbinder sig att ge den avtalsslutande arbetstagarorganisationens medlemmar företräde till arbete. Vi har som ett inslag i utredningsarbetet undersökt i vad mån det efter tillkomsten av MBL har inträffat förändringar i bruket av sådana klausuler i kollektivavtal på arbetsmarknaden. I övrigt har vi tagit under förnyat övervägande de principiella och rättsliga skälen för och emot sådana förändringar av det i lagen föreskrivna föreningsrättsskyddets omfattning som åsyftas när man begär skydd genom lag för den negativa föreningsrätten och ett lagstadgat föreningsrättsskydd för arbetssökande. Sådana förslag om lagstiftning har framställts även sedan saken förra gången utreddes (se senast mot. 1981/82:635 och 1531).

Vi har valt att i nästa avsnitt (8.2) i ett sammanhang redovisa våra överväganden i dessa frågor. Därefter har vi i ett avslutande avsnitt (8.3) tagit upp den fråga om bevisbördan i föreningsrättsmål som nyss nämndes. I övrigt har någon uttömmande redovisning av de senare årens rättspraxis på föreningsrättsområdet inte eftersträvats.

8.2 Negativ föreningsrätt och föreningsrättsskydd för arbetssökande

8.2.1 Bakgrunden. Det huvudsakliga problemet

Begreppet föreningsrätt har i 7 § medbestämmandelagen definierats som rätten för arbetsgivare och arbetstagare att tillhöra arbetsgivar- eller arbetstagarorganisation, att utnyttja medlemskapet och att verka för organisationen eller för att en sådan bildas.

I 8 § MBL fastslås inledningsvis huvudregeln att föreningsrätten skall lämnas okränkt. Därefter beskrivs vad som i lagens mening betraktas som en (otillåten) kränkning av föreningsrätten. En sådan kränkning föreligger om någon på arbetsgivar- eller arbetstagarsidan vidtar en åtgärd till skada för någon på andra sidan för att denne har utnyttjat sin föreningsrätt. Det är också föreningsrättskränkning om någon på ena sidan vidtar en åtgärd mot någon på andra sidan i syfte att förmå denne att inte utnyttja sin föreningsrätt.

Som framgår av denna beskrivning i lagen är skyddet för föreningsrätten i den meningen ömsesidigt att både enskilda arbetstagare och enskilda arbetsgivare skyddas mot åtgärder från motsidan som är ägnade att begränsa rätten att vara organiserad. Detta hindrar inte att det i lagen föreskrivna skyddet för föreningsrätten har kommit till i arbetstagarnas intresse, som ett skydd för deras rätt att vara fackligt organiserade och låta sig företrädas av sin organisation i kollektiva förhandlingar och avtal med arbetsgivaren. Det ojämförligt vanligaste fallet av föreningsrättskränkning, som alltså förbjuds i 8 § MBL liksom det förbjöds i den motsvarande bestämmelsen i den äldre lagen (FFL), är att en arbetstagare blir uppsagd eller avskedad för att han eller hon ansluter sig till en facklig organisation och låter organisationen företräda sig gentemot arbetsgivaren eller för att arbetstagaren själv är aktivt verksam för en facklig organisation. Men förbudet i 8 § sträcker sig även över andra slag av åtgärder som riktar sig mot arbetstagarens anslutning till eller verksamhet för en facklig organisation, t.ex. att en arbetsgivare med ett eller annat medel söker förmå arbetstagaren att lämna sin organisation.

Som synes av 8 § MBL är föreningsrättsskyddet ett skydd för den enskilde arbetsgivaren eller arbetstagaren, inte för organisationen som sådan. Organisationen har ett indirekt skydd på det sättet att en kränkning av den enskildes föreningsrätt regelmässigt betraktas som ett intrång i organisationens verksamhet. För det intrånget har organisationen rätt till skadestånd av den som gör sig skyldig till kränkningen (8 § andra stycket MBL).

Som framgår av begreppsbestämningen i 7 § MBL är det rätten för arbetsgivare och arbetstagare att vara organiserad och att utnyttja medlemskapet, att arbeta för en redan bildad organisation och att verka för att en organisation bildas, som skyddas av lagen. Ibland beskrivs detta så att det är den *positiva föreningsrätten* som lagen skyddar. När man använder det uttryckssättet sker det för att man anser sig kunna se positiv och negativ föreningsrätt som ett slags motsatta aspekter på samma sak. Medan den positiva rätten är att tillhöra en arbetsmarknadsorganisation är den *negativa föreningsrätten* rätten att inte tillhöra en sådan organisation, att vara verksam

som arbetsgivare eller arbetstagare utan att vara organiserad.

Det finns emellertid skäl att vara vaksam när man använder och argumenterar kring begreppen positiv och negativ föreningsrätt. Det förhåller sig nämligen inte så att det finns något slags oupplösligt juridiskt eller logiskt samband mellan de båda, så att man inte skulle kunna eller böra ha regler i lagen om skydd för den positiva föreningsrätten utan att också ha det för den negativa. Detta belyses egentligen bäst av att vi sedan tillkomsten av FFL år 1936 faktiskt har haft ett lagstadgat skydd för den positiva föreningsrätten men inte för den negativa (jfr även den förra arbetsrättskommitténs analys av sammanhangen, SOU 1975:1 s. 231).

Det samband som man har velat se mellan positiv och negativ föreningsrätt har också i viss utsträckning förändrats under årens lopp. När fackföreningsrörelsen kring sekelskiftet kämpade för ett erkännande från samhällets och arbetsgivarnas sida av grundsatsen om arbetarnas rätt att organisera sig och att förhandla kollektivt om arbetslöner och anställningsvillkor restes invändningen att ett erkännande av den rätten inte kunde ges utan att man också erkände den enskilde arbetarens rätt att välja fritt och att då välja att stå utanför fackföreningen. Argumentet var ett led i motståndet mot fackföreningsrörelsens strävanden. Ännu under 1920- och 1930-talens politiska strider kring olika förslag till lagstiftning om ekonomiska stridsåtgärder och skyddet för tredje man och om de fackliga organisationernas inre förhållanden (jfr redogörelsen i SOU 1975:1 s. 213 ff) hävdades ofta att ett lagstadgat skydd för rätten att vara organiserad förutsatte ett sådant skydd även för rätten att inte vara det. Småningom har synsättet blivit ett annat. Det sätts inte längre i fråga annat än att arbetstagarna skall ha rätt att organisera sig och att företrädas av sina organisationer i förhandlingar och kollektivavtal med arbetsgivarna. Inte heller bestrids att den rätten bör vara skyddad genom föreskrifter i lag, som den nu är i 7-9 §§ MBL. När det numera hävdas att även den negativa föreningsrätten bör skyddas av lagen är syftet inte att angripa dessa grundsatser, på vilka den gällande lagen bygger, eller att sätta i fråga betydelsen för arbetsmarknaden och för samhället i stort av att arbetstagarnas stora flertal är organiserade i starka och enhetliga fackliga organisationer. Skälet är det principiella att varje människa bör ha frihet gentemot både organisationer och enskilda att själv bestämma om han eller hon skall tillhöra en organisation på arbetsmarknaden eller inte.

Att det bör finnas en sådan personlig frihet råder det nu i allt väsentligt inte några delade meningar om. Den förra arbetsrättskommittén uttalade enhälligt att facklig anslutning principiellt bör ske frivilligt och bero av den enskildes bestämmanderätt (SOU 1975:1 s. 242). Frågan har varit uppe vid flera tillfällen i samband med debatt om de s.k. organisationsklausulerna under senare års fackliga kongresser. Vid 1971 års LO-kongress gjordes principiella uttalanden om det värde för fackföreningsrörelsen och principiellt sett som ligger i att den fackliga anslutningen sker frivilligt (kongressprotokollen s. 670 f), och synsättet har varit detsamma när frågan har behandlats i senare fackliga sammanhang. Principen som sådan är i det väsentliga oomstridd. Frågan är därmed inte om frivillighetsprincipen bör gälla utan om det bör stiftas lag i saken. För att besvara den frågan bör man undersöka om det finns ett praktiskt behov av lagstiftning och om det till äventyrs finns skäl av allmän natur som talar emot ett ingripande i

arbetsmarknadens förhållanden genom lagstiftning om negativ föreningsrätt. Skulle man vid en bedömning av de frågorna komma till att det finns skäl för lagstiftning, måste också undersökas hur en lagstiftning skulle kunna ta sig ut och om den skulle föra med sig nackdelar eller svårigheter som i sig talar emot att lagstiftning sker.

I klarhetens intresse bör här inskjutas att vad saken gäller är ett skydd för föreningsrätten i förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare. Föreningsfriheten i förhållandet mellan medborgarna och samhällsmakten är en grundlagsfråga och den enskildes skydd i det hänseendet tryggas genom 2 kap. 1 § regeringsformen.

För bedömningen av behovet i praktiken av en lagstiftning om negativ föreningsrätt är det av betydelse att något närmare granska rättsläget på det arbetsrättsliga området för arbetstagare som vill vara oorganiserade.

Reglerna i 7-9 §§ MBL tar som redan har framgått inte sikte på den negativa föreningsrätten, de ger inte något skydd gentemot arbetsgivaren för en arbetstagares anspråk på att få vara oorganiserad. Annan lagstiftning och andra regler i övrigt har emellertid indirekt betydelse i sammanhanget. Det kanske viktigaste exemplet är de regler i 7 och 18 §§ anställningsskyddslagen som skyddar arbetstagarna mot obefogade uppsägningar och avskedanden. De reglerna innebär att en arbetstagare inte kan skiljas från sin anställning på grund av att arbetstagaren är fackligt organiserad eller tvärtom är och vill fortsätta att vara oorganiserad. Detta gäller även om arbetsgivaren skulle vara bunden av en organisationsklausul och alltså avtalsmässigt bunden vid att ge företräde åt den avtalsslutande arbetstagarorganisationens medlemmar. Det skydd som den fackligt organiserade får genom 7–9 §§ MBL och anställningsskyddslagen i förening får med andra ord den oorganiserade genom enbart anställningsskyddslagen. Reglerna i den lagen om turordning vid arbetsbrist och företrädesrätt till ny anställning ger på motsvarande sätt de oorganiserade ett rättsligt skydd i praktiskt betydelsefulla situationer, inte för att de uttryckligen är avsedda att skydda anspråket på att få vara oorganiserad utan därför att de innebär att den enskildes rättsställning inte får oförmånligt påverkas av att han eller hon har det anspråket. I bestående anställningsförhållanden gäller vidare av skäl som inte direkt har samband med föreningsrättsfrågan regelmässigt att oorganiserade arbetstagare har samma villkor som organiserade; kollektivavtalen tillämpas lika för alla (jfr om detta dock under 8.2.2 i det följande).

Mot denna bakgrund kan konstateras att den redan anställde oorganiserade arbetstagarens rättsställning i förhållande till arbetsgivaren är i det väsentliga likvärdig med den fackligt organiserades, även utan att MBL innehåller några regler om skydd för den negativa föreningsrätten. Det var också slutsatsen av den förra arbetsrättskommitténs analys. Även rent faktiskt torde den oorganiserade arbetstagarens situation i arbetet vara densamma som den organiserades, åtminstone såtillvida som erfarenheten inte ger något stöd för att det skulle förekomma att arbetsgivare diskriminerar oorganiserade arbetstagare i bestående anställningsförhållanden på ett sådant sätt att det bör ses som något problem för lagstiftaren. En annan sak är det i grunden naturliga förhållandet att organiserade arbetstagare bl.a. till följd av medbestämmandelagstiftningen har en starkare ställning i medbestämmandefrågor än de arbetstagare som föredrar att vara oorganiserade

och att därmed avstå från det stöd som de fackliga organisationerna ger sina medlemmar. När man talar om ett lagstadgat skydd för den negativa föreningsrätten är syftet inte att gå så långt som till att säkerställa likställighet i det avseendet. Det skulle ju ytterst innebära att man övergav den grundval för hela det arbetsrättsliga systemet som ligger i att rätten till medbestämmande utövas kollektivt genom de fackliga organisationerna på medlemmarnas vägnar. Kravet på skydd för den negativa föreningsrätten skulle då vara liktydigt med att man gjorde ingrepp i de fackliga rättigheter som tillkommer de organiserade. Att de fackliga organisationerna i vissa för hela arbetsplatsen betydelsefulla frågor har att ta tillvara alla de anställdas intressen är för övrigt en princip som kommer till uttryck i MBL:s förarbeten. En annan sak är också att det kan få betydelse för förhållandet arbetstagarna emellan att den ene är organiserad och den andre oorganiserad. Detta är inte något problem för den arbetsrättsliga lagstiftningen som behandlar enbart förhållandet mellan arbetstagare och arbetsgivare.

Ett annat sätt att beskriva slutsatsen är att säga att det inte torde finnas något egentligt faktiskt behov av lagstiftning som direkt syftar till att ge oorganiserade arbetstagare i bestående anställningsförhållanden ett rättsligt skydd gentemot arbetsgivaren för rätten att vara oorganiserad, eller med andra ord för den negativa föreningsrätten. Det förutsätts då att man inte strävar efter en sådan fullständig omgestaltning av den gällande kollektiva arbetsrätten som skulle bli nödvändig för att ge oorganiserade samma rättigheter som de organiserade på medbestämmandeområdet. Av debatten kring den negativa föreningsrätten framgår också att det praktiska problemet anses ligga på ett annat plan. Vad som eftersträvas är i realiteten att säkerställa att en oorganiserad arbetstagare inte skall kunna vägras anställning enbart av det skälet att han eller hon inte är ansluten och inte vill vara ansluten till en facklig organisation. Därmed har man kommit i beröring med den andra huvudfrågan kring det gällande föreningsrättsskyddets omfattning, nämligen det föreningsrättsliga skyddet för den som söker arbete *(föreningsrättsskyddet för arbetssökande)*.

Om man ett ögonblick återvänder till den inledningsvis gjorda beskrivningen av innebörden av det skydd för föreningsrätten som ges av 7–9 §§ MBL kan man se att lagen tar sikte bara på bestående anställningsförhållanden, inte på den situationen att en arbetstagare söker arbete hos en arbetsgivare. Det bortses då från att det finns vissa gränsfall som anses omfattade av föreningsrättsskyddet (jfr AD 1982 nr 16). En arbetsgivare kan enligt gällande rätt utan hinder av föreningsrättsreglerna i MBL vägra en arbetstagare anställning av det skälet att arbetstagaren är fackligt organiserad eller därför att arbetstagaren tillhör en viss facklig organisation och inte en annan. Det positiva föreningsrättsskyddet sträcker sig med ett annat sätt att beskriva saken inte till att vara ett skydd även för den arbetssökande. Arbetsgivaren kan också vägra att anställa därför att den som söker arbete är oorganiserad. Det finns med andra ord inte något skydd i lagen för den negativa föreningsrätten i det läge då någon söker en anställning, lika lite som i bestående anställningsförhållanden (jfr i det föregående).

Detta har som vi redogjorde för i avsnitt 8.1 på vissa håll betraktats som en betydelsefull brist i lagen. Det har begärts en vidgning av såväl föreningsrätts- som förhandlingsrättsreglerna i lagen till att omfatta även arbetssö-

kande (jfr även SOU 1975:1 s. 283 f). Den tanken fördes fram redan när FFL var ny, bl.a. i samband med den översyn av FFL som gjordes redan år 1940. En lösning bland flera som då övervägdes var att införa ett slags självständigt skydd för de fackliga organisationerna, inte enbart det indirekta skydd som ligger i att organisationerna inte behöver godta intrång i sin verksamhet genom kränkning av enskildas föreningsrätt. Syftet skulle vara att hindra arbetsgivare att systematiskt vägra anställa medlemmar i en viss facklig organisation. Kravet på en vidgning av föreningsrättsskyddet har senare återkommit vid åtskilliga tillfällen. Det vill synas som om numera det intresse som ligger bakom kravet huvudsakligen är att säkerställa att anställning inte skall kunna vägras den som är oorganiserad av det skälet eller fackligt organiserade därför att de tillhör en annan facklig organisation än den som är etablerad på arbetsplatsen (en facklig minoritet). Med den utveckling som har skett på arbetsmarknaden är det väl dock numera mindre vanligt, även om det otvivelaktigt förekommer, att arbetsgivare vägrar att anställa arbetstagare därför att arbetsgivaren över huvud inte vill ha fackligt organiserad arbetskraft på arbetsplatsen.

Att det är skyddet för de oorganiserade och för de fackliga minoriteterna som saken i första hand gäller bestyrks i sin mån av att kraven på lagändring inte framställs av de stora organisationerna på arbetsmarknaden. De anser sig kunna lita till de fackliga maktmedel som ligger i rätten att vidta fackliga stridsåtgärder i form av blockad mot arbetsgivare som vägrar anställa dem som har organiserat sig fackligt och vägrar att teckna kollektivavtal. Det bestyrks också av utformningen av de förslag till lagstiftning som har lagts fram av dem som begär en förändring av lagen (jfr t.ex. den motion som behandlades i InU 1975/76:45 s. 29 och som innehöll ett förslag som närmast hade karaktären av ett förbud mot organisationsklausuler).

Det här senast sagda om det huvudsakliga skälet för kraven på en vidgning av lagen till att omfatta även föreningsrättsskydd för arbetssökande ger anledning till ett par konstateranden av betydelse både för denna fråga och för frågan om skydd för den negativa föreningsrätten. En utgångspunkt är då den slutsats som nyss drogs av innebörd att ett praktiskt behov av lagstiftning om den negativa föreningsrätten i varje fall inte synes föreligga annat än i den mån den tar sikte på att skydda dem som söker arbete. I den meningen sammanfaller alltså de båda önskemålen om en vidgning av det skydd för föreningsrätten som ges av 7–9 §§ MBL i gällande lydelse.

Det ena konstaterandet är följande. Kärnfrågan är om man skall genom lag resa hinder mot att arbetsgivare vägrar att anställa arbetstagare på grund av deras medlemskap i en viss facklig organisation eller på grund av att de är oorganiserade. I realiteten är det huvudsakliga problemet om ett sådant hinder skall resas mot att arbetsgivare i kollektivavtal förbinder sig att ge företräde till anställning åt den kollektivavtalsslutande arbetstagarorganisationens medlemmar, eller med andra ord att arbetsgivaren träffar avtal med en organisationsklausul. En lagregel genom vilken föreningsrättsskyddet sträcks ut till att omfatta arbetssökande syftar till och får till huvudsaklig verkan att medföra hinder mot organisationsklausuler. Hindret skulle resas till förmån för medlemmar i konkurrerande fackliga organisationer (i regel "fackliga minoriteter") och därmed, med den terminologi som vi har beskrivit i det föregående, vara en vidgning av det positiva föreningsrätts-

skyddet. Men det skulle också gälla till förmån för oorganiserade och därmed vara ett "negativt föreningsrättsskydd" för arbetssökande. Den fråga i sak som skall bedömas är med andra ord *om det bör stiftas lag mot organisationsklausuler.* När man i debatten ibland talar om skydd för den negativa föreningsrätten och ibland i stället om ett lagstadgat skydd för arbetssökandes föreningsrätt ligger skillnaden inte i lagstiftningsfrågans reella innebörd. Skillnaden ligger i stället i vilket slag av lagregel, vilken lagteknisk lösning, som man främst har i tankarna. Samma huvudsakliga faktiska verkan skulle kunna uppnås med olika regler eller kombinationer av regler.

Saken kan också uttryckas så att det inte finns några skäl för lagstiftning om föreningsrättsskydd för arbetssökande eller om skydd för negativ föreningsrätt med mindre lagen, liksom 7–9 §§ MBL nu gör i fråga om redan anställda, sätter föreningsrättsskyddet för arbetssökande framför arbetsgivares och arbetstagarorganisationers rättsliga möjlighet att träffa och upprätthålla avtal om företräde till arbete för arbetstagarorganisationens medlemmar. Ett lagstadgat föreningsrättsskydd för arbetssökande utan den innebörden skulle sakna mening. Detsamma skulle gälla om ett i lagen inskrivet skydd för den negativa föreningsrätten, mot bakgrund av vad som har sagts i det föregående om oorganiserade anställdas faktiska rättsställning i förhållandet till arbetsgivaren.

Vi förklarade nyss på tal om den negativa föreningsrätten och principen om frivillig anslutning till de fackliga organisationerna att frågan om det bör stiftas lag om negativ föreningsrätt bör bedömas efter en undersökning av det praktiska behovet men också av om det finns skäl av allmän natur som talar emot ett ingripande i arbetsmarknadens förhållanden genom sådan lagstiftning. Dessa senare frågor bör alltså besvaras med utgångspunkt i att saken gäller en förändring av det rådande rättsläget enligt vilket organisationsklausuler tillerkänns giltighet men underkastas vissa av de nu gällande föreningsrättsreglerna beroende begränsningar i sina rättsverkningar. Vi skall strax i ett särskilt avsnitt (8.2.3) gå närmare in på detta ämne. Först skall vi dock göra det andra allmänna konstaterande som vi förutskickade efter vår analys av kraven på skydd för den negativa föreningsrätten och föreningsrättsskydd för arbetssökande. Före behandlingen av organisationsklausulerna skall vi också något beröra vissa redan av den förra arbetsrättskommittén behandlade lagtekniska aspekter (avsnitt 8.2.2).

Vårt andra allmänna konstaterande är följande. Vi anmärkte nyss att kravet på lagstiftning om föreningsrättsligt skydd för arbetssökande inte framställs av de stora fackliga organisationerna, trots att det självfallet i och för sig kunde ligga i varje facklig organisations intresse att uppnå ett förbud mot arbetsgivares vägran att anställa dess medlemmar. Ett av skälen antogs vara att de stora organisationerna anser sig kunna lita till sina möjligheter att tillgripa fackliga påtryckningsmedel mot arbetsgivare som vägrar anställa fackligt organiserade arbetstagare, i den utsträckning det ännu förekommer sådan vägran på vår arbetsmarknad.

Detta drar emellertid uppmärksamheten till en aspekt på det i lag föreskrivna föreningsrättsskyddet av allmän betydelse. Det måste någonstans gå en gräns mellan området för tillåtna fackliga stridsåtgärder och det område där skilda förfaranden skall anses utgöra en kränkning av själva grundsatsen om de fackliga organisationernas rätt att fritt bedriva sin

verksamhet (jfr bl.a. AD 1971 nr 34 och 1972 nr 11; jfr även 1982 nr 69). Den gränsen kan vara svår att dra. Vad är en fråga om rätten att bedriva facklig verksamhet och vad är en intressefråga i förhållandet mellan två parter på arbetsmarknaden? I själva verket kan det med hänsyn till gränsdragningssvårigheterna vara nödvändigt att avstå från att söka utvidga det i lagen föreskrivna föreningsrättsskyddet till att omfatta allt som i och för sig skulle kunna vara ett angrepp på den fackliga verksamheten som sådan och i stället lita till andra medel, bland dem den allmänna opinionsbildningen och den principiellt fria rätten för arbetsmarknadens organisationer att hävda sina legitima intressen med fackliga påtryckningsåtgärder. Det synsättet har sedan länge varit avgörande när man har avstått från att vidga föreningsrättsskyddet till att utgöra ett självständigt skydd för de fackliga organisationernas verksamhet, inte bara ett skydd för enskilda arbetsgivare och arbetstagare (jfr SOU 1975:1 s. 242 f). Problemet var gränsen skall dras mellan det av lagen skyddade området och området för det fria spelet mellan olika intressen och intressegrupper på arbetsmarknaden möter för övrigt också när den grundläggande motsättningen ligger i konkurrensen mellan fackliga organisationer (jfr avsnitt 8.2.3).

Denna gränsdragningsaspekt kommer in i bilden även när det görs gällande att fackliga stridsåtgärder i vissa fall, t.ex. blockader mot s.k. enmansföretag, borde betraktas som otillåtna av föreningsrättsliga skäl. Rent formellt är det med gällande rätts synsätt inte fråga om arbetsgivarens föreningsrättsskydd när en sådan blockad riktas mot ett enmansföretag (eller mot ett företag utan medlemmar i den angripande fackliga organisationen bland de anställda). Det krav som ställs av den fackliga organisationen är inte att företaget skall mot sin vilja ansluta sig till en arbetsgivarorganisation, utan att företaget skall teckna ett kollektivavtal. Men även i sak bör i situationer av detta slag frågan betraktas som en fråga om tillämpningen av grundsatsen om den fria rätten att tillgripa ekonomiska påtryckningsåtgärder i s.k. intressetvister. I vad mån det finns skäl att lagstiftningsvägen begränsa den rätten är en fråga för sig av större omfattning och i det väsentliga av annan innebörd än dem som vi nu behandlar (jfr avsnitt 5.6 i detta betänkande). Det bör bara tilläggas att ett krav för rätt att blockera ett företag att den fackliga organisationen kan visa sig ha medlemmar hos företaget i svåra lägen skulle kunna innefatta tydliga risker för just de medlemmarnas föreningsrättsskydd.

8.2.2 Vissa lagtekniska aspekter

I den förra arbetsrättskommitténs betänkande (SOU 1975:1 s. 232 ff) har diskuterats vissa principiella och vissa rent lagtekniska aspekter på möjligheterna att införa lagregler som tar direkt sikte på den negativa föreningsrätten och på ett föreningsrättsligt skydd för arbetssökande.

En regel av det förra slaget skulle kunna utformas som en vidgning av definitionen i 7 § MBL så att föreningsrätten sades omfatta inte bara rätten att tillhöra en organisation på arbetsmarknaden utan även rätten att *inte tillhöra en sådan organisation.* Bland invändningarna mot en sådan regel anförde kommittén bl.a. att regeln borde föra med sig att man också övervägde ett motsvarande skydd mot organisationstvång även i förhållan-

den utanför arbetsmarknaden. Vidare menade kommittén att frågan borde dra med sig överväganden också om det rättsliga förhållandet mellan organisationer och enskilda på vardera partssidan. Frågan om ett skydd mot organisationstvång är nämligen inte primärt en fråga i förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare, utan berör i första hand de inbördes förhållandena på vardera sidan. Man är därmed inne på problemen kring organisationsklausulerna. Kommittén ansåg sig inte böra gå in på de vidsträckta frågor om lagstiftning rörande de ideella föreningarnas inre förhållanden och om förhållandet mellan organisationer och enskilda på vardera sidan som ett allmänt skydd mot organisationstvång för med sig, och anförde också vissa principiella skäl mot lagstiftning av den vidden och innebörden.

Härutöver anförde arbetsrättskommittén också invändningar som mer direkt gäller verkningarna av en sådan regel om negativ föreningsrätt som den nyss beskrivna. En sådan är att regeln, mot vad som kan vara berättigat i sak, skulle tendera att bli en allmän regel om likabehandling även såvitt gäller de materiella anställningsvillkoren av oorganiserade och organiserade arbetstagare (jfr vad vi har sagt om likställighet på medbestämmandeområdet i avsnitt 8.2.1). En sådan reform skulle kunna få verkningar för hela det fackliga organisationsväsendet som manar till försiktighet. Vidare skulle ett överförande till det nya sammanhanget av den bevisbörderegel som tillämpas i föreningsrättsmål dra med sig stora eller t.o.m. avgörande svårigheter. Att begränsa det negativa föreningsrättsskyddet till enbart vissa åtgärder av arbetsgivaren, t.ex. uppsägningar och avskedanden, skulle å andra sidan både vara praktiskt svårt och reducera värdet av den ifrågasatta lagregeln. Kommittén fann att de angivna omständigheterna sammantagna utgjorde avgörande skäl för kommittén att inte inom ramen av sitt uppdrag lägga fram förslag till lagreglering av den negativa föreningsrätten.

En lagregel om föreningsrättsskydd för arbetssökande skulle till det yttre kunna utformas som ett *frångående av de gällande föreningsrättsbestämmelsernas anknytning till bestående anställningsförhållanden*. En sådan lagregel skulle emellertid om man eftersträvade att göra den effektiv medföra att man införde rättsliga begränsningar av långtgående art i den principiellt sett fria anställningsrätten på den privata arbetsmarknaden. Man skulle som ett nödvändigt underlag för rättstillämpningen få utbilda principer för meritvärderingen, eftersom det utan sådana principer inte skulle kunna åläggas arbetsgivarna att inför ett påstående om kränkning av en arbetssökandes föreningsrätt visa att anställningsbeslutet hade fattats på sakliga grunder och utan obehörigt beaktande av den sökandes tillhörighet eller icke-tillhörighet till en facklig organisation. Man skulle ytterst komma i närheten av ett allmänt arbetsförmedlingstvång. En regel med så långtgående verkningar borde inte övervägas, i varje fall inte inom ramen för kommitténs uppdrag. Olika tänkbara begränsningar av föreningsrättsskyddet för arbetssökande, t.ex. av innebörd att en arbetsgivare inte får avvisa en arbetssökande med hänvisning till hans eller hennes föreningstillhörighet, borde inte heller övervägas. Sådana regler innefattade alltför uppenbara möjligheter till kringgående och skulle inte vara någon lösning på frågan om skydd för arbetssökandes föreningsrätt.

Vi har övervägt dessa synpunkter på regler som direkt tar sikte på negativ

föreningsrätt och föreningsrättsskydd för arbetssökande och har inte funnit anledning att sätta i fråga de slutsatser som den förra kommittén kom fram till. Bilden har visserligen förändrats under tiden efter tillkomsten av MBL, såtillvida som det numera i lagen (1979:1118) om jämställdhet mellan kvinnor och män i arbetslivet finns ett slags punktingripande genom lagstiftning mot diskriminering av arbetssökande vid anställningstillfället. Jämställdhetslagen torde i sig visa att lagstiftning som ställer krav på objektivitet vid anställningstillfället är tekniskt genomförbar, även om objektivitetskravet inte görs generellt utan tar sikte enbart på en viss form av diskriminering. Att svårigheterna är stora utgör inte desto mindre jämställdhetslagen ett gott belägg för. Det kan inte heller med säkerhet sägas att den lösning som där har valts utan vidare kan överföras till föreningsrättsområdet, eller att man med samma slags tekniska lösning skulle uppnå de eftersträvade resultaten.

Det avgörande skälet för oss att dela den förra arbetsrättskommittens mening om sådana direkt på den negativa föreningsrätten och föreningsrättsskyddet för arbetssökande inriktade lagregler som här har diskuterats är emellertid vad vi har sagt i det föregående om lagstiftningsfrågans reella innebörd, nämligen huruvida man bör eller inte bör överväga ett ingripande genom lag mot organisationsklausuler. Vi övergår nu till den frågan.

8.2.3 Organisationsklausuler

Bruket att i kollektivavtal ta in organisationsklausuler hade ursprungligen sin bakgrund i fackliga organisationers strävan att trygga arbetsmöjligheterna för dem vilkas fackliga företrädare hade arbetat på att höja förtjänstläget och öka anställningstryggheten (protokollen vid 1971 års LO-kongress s. 675). För organisationerna har klausulerna varit ett medel bland andra att hävda sig i konkurrens med andra organisationer, vilket i princip liksom andra sådana medel har stått alla förhandlande arbetstagarorganisationer till buds på lika villkor. Klausulerna har också setts som ett medel att påverka oorganiserade till anslutning. I tidigare debatt har brukat framhållas att ett förbud mot avtalsklausuler av detta slag skulle vara ett ingrepp i vad som har ansetts tillhöra det fria avtalsområdet. Kritiken mot organisationsklausulerna har tagit fasta på att de innefattar eller kan innefatta en monopolisering av arbetstillfällena (gentemot oorganiserade och andra organisationers medlemmar). Det har också sagts att de oavsett om de har ett monopoliseringssyfte innefattar en inskränkning av organisationsfriheten.

Till begreppet organisationsklausuler kan i och för sig höra avtalsbestämmelser av flera olika slag och med olika innebörd. Det förekommer åtskilliga bestämmelser i kollektivavtal som ger uttryck för målsättningen att de anställda skall tillhöra den avtalsslutande arbetstagarorganisationen, utan att innebära någon skyldighet för arbetsgivaren att enbart anställa sådana arbetstagare eller i övrigt någon rättslig förpliktelse för arbetsgivaren. I själva verket synes utvecklingen inte minst på senare år ha gått i riktning mot att klausulerna, i den mån de över huvud förekommer, ges en sådan innebörd. Det fackliga intresset i saken tillgodoses ibland också på annat sätt än genom organisationsklausuler i egentlig mening, t.ex. genom ekonomiska åtaganden av arbetsgivaren. Från föreningsrättsliga utgångspunkter är

emellertid framför allt organisationsklausuler som innebär en rättslig förpliktelse för arbetsgivaren att ge företräde åt arbetstagarorganisationens medlemmar av intresse. När man talar om organisationsklausuler i den meningen syftar man på avtalsbestämmelser genom vilka arbetsgivaren förpliktar sig att uteslutande anställa eller ha anställda medlemmar i en viss organisation eller att lämna organisationens medlemmar företräde till anställning framför andra arbetssökande (men med rätt att anställa andra om arbetstagarorganisationens medlemmar inte söker anställningen).

Den förra arbetsrättskommittén gjorde vissa undersökningar beträffande den faktiska förekomsten av organisationsklausuler vid tiden för dess utredningsarbete. Kommittén påpekade bl.a. att sådana klausuler över huvud inte förekom i kollektivavtalen på SAF:s område och inte heller inom den offentliga sektorn av arbetsmarknaden (på det kommunala området i varje fall inte i de centrala rekommendationsavtalen, jfr SOU 1975:1 s. 238 f). Organisationsklausuler förekom särskilt i s.k. hängavtal som slutits av olika LO-förbund med oorganiserade arbetsgivare. Allmänt sett kunde konstateras att det var en klar minoritet av arbetstagarna som omfattades av kollektivavtal med organisationsklausuler.

Arbetsrättskommittén uttalade att det i och för sig inte torde möta några lagtekniska hinder mot att i lag fastställa att organisationsklausuler är ogiltiga, om man inte önskar uppnå mer än ogiltigförklaring av sådana klausuler som föreskriver ensamrätt eller företrädesrätt till anställning eller som innehåller att nyanställda skall inom viss tid ansluta sig till den kollektivavtalsslutande arbetstagarorganisationen. Kommittén påpekade dock att en sådan ogiltigförklaring inte skulle hindra arbetsgivare att frivilligt uppfylla en i och för sig ogiltig organisationsklausul i kollektivavtal. Vidare skulle ett kringgående av ogiltigheten i och för sig lätt kunna göras, t.ex. genom tillämpning av sämre anställningsvillkor för icke-medlemmar och på andra sätt. En fullt effektiv lagregel skulle få syfta till fullständig likabehandling även i bestående anställningsförhållanden och man skulle då stå inför samma principproblem och samma tillämpningssvårigheter som om man införde en sådan allmän lagstiftning till skydd för den negativa föreningsrätten som kommittén hade rest åtskilliga invändningar emot (jfr avsnitt 8.2.2 i det föregående; SOU 1975:1 s. 241).

Behandlingen i det tidigare betänkandet av frågan om organisationsklausuler utmynnade i följande uttalanden (s. 241 f).

Mot bakgrund av det nu anförda finner sig kommittén inte böra lägga fram förslag till lagstiftning rörande organisationsklausuler. Härvidlag vill kommittén även beakta det allmänna betraktelsesätt som synes prägla arbetsmarknadens parter, nämligen att frågan om organisationstillhörighet bör i princip få fritt avgöras av den enskilde. I anslutning härtill vill kommittén också som sin bestämda mening uttala, att facklig anslutning principiellt bör ske frivilligt och bero av den enskildes bestämmanderätt; avsaknad av lagstadgat förbud får inte medföra missbruk av den avtalsfrihet som råder på området. Kommittén konstaterar att parterna - såsom också framgått av den tidigare översikten - i allmänhet undviker att ta med organisationsklausuler i kollektivavtal. Skulle framdeles komma att uppträda menliga effekter av rådande avtalsfrihet bör frågan om lagstiftning tas upp på nytt.

Rättsläget på detta område har principiellt sett inte förändrats med tillkomsten av MBL eller under tiden därefter. I arbetsdomstolens praxis har man kommit i beröring med frågan främst i anledning av att det i kollektivavtal på några områden har förekommit klausuler som syftar till att förta verkningarna av en konkurrerande facklig organisations starka ställning på en arbetsplats eller inom en viss bransch. Kollektivavtal har t.ex. träffats om att arbetsgivaren inte får binda sig i ett senare kollektivavtal vid förpliktelser med monopoltendens (AD 1978 nr 111 och 112). Dessa tvister har av domstolen lösts på grundval av tidigare utvecklade principer för behandlingen av konkurrerande kollektivavtal.

Det kan också förtjäna nämnas att frågan om den rättsliga behandlingen av organisationsklausuler har en vida större praktisk betydelse på andra arbetsmarknader än vår. Särskilt i Storbritannien har bruket av s.k. closed shop practices sedan länge varit en omdiskuterad och praktiskt betydelsefull fråga, vars rättsliga behandling också har varit komplicerad och omtvistad. Jämförelser med svenska förhållanden är emellertid svåra att göra bl.a. på grund av att den allmänna arbetsrättsliga bakgrunden skiljer sig mycket från vår. Detsamma gäller om jämförelser med åtskilliga andra europeiska länder. När det enligt vissa länders rätt betraktas som otillåtet att säga upp arbetstagare under hänvisning till en organisationsklausul, eller när sådana klausuler anses otillåtna och arbetsgivarna förbjuds att låta fackföreningstillhörighet inverka på anställningsbesluten, ligger förklaringen ofta i att de arbetsrättsliga reglerna bygger på andra utgångspunkter och annan tradition än hos oss liksom på att organisationsklausuler av andra skäl än rättsliga inte utgör något i praktiken förekommande problem. På flera håll anses det för övrigt föreligga en avsevärd skillnad mellan lagens bokstav och den praktiska verkligheten på arbetsmarknaden. Frågan har ganska nyligen också uppmärksammats i ett internationellt sammanhang. Den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna i Strasbourg behandlade i en dom den 13 augusti 1981 frågan om organisationsklausuler i kollektivavtal på den brittiska arbetsmarknaden, mot bakgrunden av art. 11 i den europeiska konventionen den 4 november 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Tvisten gällde emellertid där avskedande av oorganiserade arbetstagare sedan arbetsgivaren efter anställningstillfällena hade träffat kollektivavtal med organisationsklausul. Ett sådant avskedande skulle om det hade förekommit i Sverige ha stått i strid med anställningsskyddslagen.

Nyligen har det danska folketinget antagit en lag om "beskyttelse mod afskedigelse på grund af foreningsforhold". Den lagen går såtillvida längre än svensk motsvarande rätt som den tar sikte även på annan föreningstillhörighet än facklig. I övrigt är emellertid skyddet enligt 7–9 §§ MBL och anställningsskyddslagen betydligt mer långtgående än enligt den danska lagen, bl.a. på det sättet att den lagen inte ger något skydd åt oorganiserade och genom att den danska arbetstagaren till skillnad från den svenska saknar skydd om han eller hon vid anställningstillfället kände till att arbetsgivaren var bunden av en organisationsklausul (et eksklusivaftale). Enligt den danska lagen kan för övrigt också fortsatt anställning göras beroende av att arbetstagaren inte lämnar en facklig organisation som han eller hon tillhörde vid anställningstillfället.

Vi har som ett led i vårt arbete med detta ämne gjort en ny undersökning av den faktiska förekomsten av organisationsklausuler i kollektivavtalen på arbetsmarknaden. Vi har också berett vissa arbetsmarknadsorganisationer med särskilt intresse i saken tillfälle att inför vår kommitté lägga fram sina synpunkter. Vår undersökning av kollektivavtalen har gett till resultat att utvecklingen är på väg mot att organisationsklausuler, mätt i antalet arbetstagare som berörs av kollektivavtal med sådana klausuler, får en efter hand mindre betydelse. På några betydelsefulla avtalsområden har klausulerna helt tagits bort. Vidare förekommer det som vi redan tidigare antydde att klausulerna får en annan och för arbetsgivaren mindre förpliktande avfattning än tidigare och att de byts ut mot andra bestämmelser som tillgodoser den fackliga organisationens intresse av tillräckligt ekonomiskt stöd för sin verksamhet.

Organisationsklausuler tas numera främst in i hängavtal på sådana områden som kännetecknas av att det finns ett stort antal små och tillfälliga arbetsplatser. Ett exempel är byggnadsbranschen. Där motiveras klausulerna med att de bidrar till att möjliggöra för de fackliga organisationerna att övervaka att arbetsgivarna på ett riktigt sätt följer gällande lagar och allmänt vedertagna normer för arbetet. Bevakningen måste enligt sakens natur ske genom att organisationerna har medlemmar anställda på arbetsplatserna. Man anser sig därigenom kunna bidra till att tillgodose intressen som är gemensamma för arbetsgivarna och arbetstagarkollektivet i stort inom branschen, genom att motverka osund konkurrens i den formen att arbetsgivarna anställer oorganiserad arbetskraft som inte får avtalsmässiga löner och andra anställningsvillkor. Ett annat skäl som ofta åberopas är att alla anställda bör bidra till kostnaderna för det fackliga arbete som läggs ned i allas intresse.

Vi har nyss återgett den förra arbetsrättskommitténs ställningstagande i den fråga som vi här behandlar. Det ställningstagandet innefattade ett bestämt och enhälligt uttalat stöd för grundsatsen att facklig anslutning principiellt bör ske frivilligt och bero av den enskildes bestämmanderätt. Att den grundsatsen skall vara vägledande var emellertid enligt arbetsrättskommittén inte liktydigt med att man i det då rådande läget borde ingripa med lagstiftning om organisationsklausuler, med det ingrepp i avtalsfriheten som detta innebär. Vad som inte borde tillåtas var ett missbruk av avtalsfriheten. I det läge som rådde och med den utveckling som kunde väntas borde man avstå från lagstiftning, i varje fall till dess det kunde konstateras menliga effekter av den rådande avtalsfriheten.

Vi har efter vårt arbete med och förnyade övervägande av frågan inte funnit anledning till något annat ställningstagande.

Mot bakgrund av vad vi tidigare har sagt (avsnitt 8.2.1) om innebörden av önskemålen om lagstiftning rörande skydd för den negativa föreningsrätten och föreningsrättsskydd för arbetssökande innebär detta att vi inte anser att det i lagen föreskrivna föreningsrättsskyddet bör vidgas på det sätt som åsyftas med de önskemålen. Något skäl att överväga motsvarande frågor i förhållanden utanför arbetsmarknaden har vi inte haft. Inte heller har vi funnit anledning att inom ramen för vårt utredningsuppdrag gå in på den vittsyftande frågan om lagstiftning rörande ideella föreningars inre förhållanden och förhållande till medlemmar och utanförstående.

8.3 Bevisbördan i föreningsrättsmål

Reglerna i 7-9 §§ MBL innebär som vi redan har påpekat att den tidigare gällande lagstiftningen om skydd för föreningsrätten i princip oförändrad överfördes till den nya lagen (prop. 1975/76:105 bil. 1 s. 206). Under förarbetena till MBL ägnades dock med anledning av förslag till förändringar från några håll uppmärksamhet åt en särskild tillämpningsfråga på föreningsrättens område, nämligen frågan om vad som vanligen brukar kallas *fördelningen av bevisbördan i föreningsrättsmål* (SOU 1975:1 s. 234 f, 269, 757 f, prop. s. 206 f). Utgångspunkten var den i arbetsdomstolens praxis utvecklade regel som brukar beskrivas som en uppdelning mellan arbetstagarparten och arbetsgivaren av bevisskyldigheten på det sättet, att arbetstagarparten har att visa sannolika skäl för att en kränkning av föreningsrätten föreligger varefter det ankommer på arbetsgivaren att, om sådana skäl har framlagts, styrka att det oberoende av föreningsrättsfrågan har funnits skälig orsak (objektivt godtagbara skäl) för den åtgärd (i de flesta fallen en uppsägning eller ett avskedande) som påstås vara en föreningsrättskränkning (jfr t.ex. AD 1958 nr 20).

En granskning av debatten vid tiden för MBL:s tillkomst visar att det fanns i huvudsak två slags motiv för de förslag som då framfördes om en förändring av denna regel om bevisbördan i föreningsrättsmål. Det ena var att det enligt fackliga erfarenheter och facklig uppfattning var för svårt att vinna framgång med en talan hos arbetsdomstolen om föreningsrättskränkning. Med den utgångspunkten föreslogs ett utbyte av bevisbörderegeln mot en regel av innebörden att hela bevisbördan faller på arbetsgivaren. Det andra hade att göra med tillkomsten av det allmänna kravet i 7 § anställningsskyddslagen på saklig grund för en arbetsgivares uppsägning av arbetstagares anställningsavtal. Det sattes i fråga om inte detta krav på saklig grund borde tillmätas betydelse vid bevisprövningen i föreningsrättsmål, i första hand vid tillämpningen av den redan utbildade bevisbörderegeln men också som ett skäl att förändra och förenkla den regeln (prop. s. 34).

I propositionen med förslaget till MBL avvisades tanken på att genom lag göra ett ingrepp i de då tillämpade normerna för bevisprövningen (prop. s. 207). Ett sådant ingrepp bedömdes medföra risk för att arbetsdomstolen skulle bli bunden i sin prövning av föreningsrättsmålen, utan att för den skull förutsättningarna för riktiga resultat förbättrades. Domstolen sades ha goda möjligheter att även fortsättningsvis utveckla sin praxis och inom den ramen beakta de erfarenheter som gjorts på fackligt håll av svårigheter att upprätthålla respekten för föreningsrätten. Föredragande departementschefen tillade emellertid att det borde få ankomma på den planerade nya arbetsrättsliga utredningen att åter ta upp frågan, om det i dess arbete skulle visa sig att ändrade regler om bevisbördan i föreningsrättsmål på någon punkt borde eftersträvas.

Även efter tillkomsten av den nya lagen har vid några tillfällen röster höjts för förändringar i fråga om fördelningen av bevisbördan i föreningsrättsmål. I huvudsak har skälen varit desamma som tidigare. Till de synpunkter, som har förts fram i diskussionen, hör att arbetsdomstolen inte synes tillämpa regeln om uppdelning av bevisskyldigheten i alla slag av föreningsrättsmål och att denna omständighet bidrar till att allmänt sett göra arbetstagarsidans

ställning i sådana mål svag. En för några år sedan publicerad mer ingående behandling av hithörande problem har särskilt ägnats åt mål om föreningsrättskränkning i form av uppsägning och åt förhållandet till kravet på saklig grund i 7 § anställningsskyddslagen (Bylund i Arbetsrätten i utveckling, 1977, s. 41 ff).

Om arbetsdomstolens praxis i föreningsrättsmål under MBL:s tid, omfattande sammanlagt några tiotal mål, torde allmänt kunna sägas att den inte uppvisar några förändringar av stor betydelse såvitt gäller tillämpningen av den här åsyftade bevisbörderegeln. Regeln har med varierande utgång tillämpats i åtskilliga mål. Av dessa har de flesta gällt uppsägning eller avskedande av skäl som har påstått vara föreningsrättskränkande. Det finns emellertid också exempel på att regeln har tillämpats i andra sammanhang, åtminstone så att det har krävts av arbetstagarsidan att det skall visas sannolika skäl för ett påstående om föreningsrättskränkning (t.ex. AD 1980 nr 25 och 1981 nr 17). Även frågan om betydelsen av kravet på saklig grund i 7 § anställningsskyddslagen har uppmärksammats i rättspraxis (se t.ex. AD 1978 nr 36 och 1979 nr 93, jfr bl.a. 1982 nr 49).

Vad som har förekommit i rättspraxis under de gångna åren har inte gett oss anledning att föreslå något annat ställningstagande än det som gjordes av 1976 års lagstiftare och som innebär att det inte finns tillräckliga skäl att f.n. ingripa lagstiftningsvägen på detta område. De allmänna invändningarna mot lagstiftning i en så utpräglad rättstillämpningsfråga som denna är desamma som tidigare. Härtill vill vi, utan att göra anspråk på att ha genomlyst problematiken i alla dess detaljer, lägga att det är viktigt att inte underskatta de svårigheter som det skulle föra med sig att söka formulera en allmän regel med tillämplighet på alla tänkbara fall av verklig eller föregiven föreningsrättskränkning.

Man måste beakta bl.a. att den bevisbörderegel som nu tillämpas av arbetsdomstolen, till skillnad från vad som ibland synes antas av dem som förespråkar t.ex. att arbetsgivaren generellt skall åläggas hela bevisbördan i föreningsrättsmål, i själva verket inte är en regel med ett för alla situationer bestämt innehåll, som kan uttolkas med ledning av ordalagen i ett eller ett par ledande rättsfall och tillämpas på ett entydigt sätt i alla olika fall.

En viktig utgångspunkt är att det enligt de gällande materiella reglerna om skydd för föreningsrätten i 7 och 8 §§ MBL är en förutsättning för att det skall kunna röra sig om föreningsrättskränkning att arbetsgivaren har haft ett skäl för eller ett syfte med den åtgärd som arbetstagarsidan vänder sig emot, vilket har med arbetstagarens föreningsrätt att göra. Kärnan i bevisbörderegeln är sedan att det inte kan åläggas arbetstagarsidan att lägga fram full bevisning om detta skäl eller detta syfte. Tvärtom är det viktigt att inte för höga krav ställs på arbetstagarsidans bevisning. Däremot torde regeln inte av arbetsdomstolen uppfattas som ett bindande schema för hur bevisprövningen skall genomföras. Tvärtom visar praxis att domstolen känner sig fri att inom regelns allmänna ram genomföra prövningen på det sätt som omständigheterna i det enskilda fallet föranleder. Vad som är väsentligt är att båda parter har att bidra till bevisningen och att en sammanvägning sker på grundval av all bevisning som förs fram i rättegången.

Hur avvägningen mellan parterna skall göras i fråga om fördelningen av bevisskyldigheten i det enskilda fallet blir i viss utsträckning beroende av

omständigheterna i det fallet. Att det måste göras en avvägning är emellertid ofrånkomligt. Det kan med den nyss angivna allmänna utgångspunkten inte vara en lösning, och det görs sannolikt inte heller på allvar gällande av dem som har deltagit i diskussionen, att det i alla tänkbara fall skall räcka med blott och bart ett påstående om föreningsrättskränkning, för att arbetsgivaren skall bli skyldig att fullt ut styrka att det har funnits ett annat än föreningsrättskränkande skäl eller syfte med en omtvistad åtgärd. Ett visst mått av positiva skäl för arbetstagarsidans påstående måste finnas med i bilden. Det hör nämligen till problemet att arbetsgivarens del av bevisbördan, vare sig man tillämpar den bevisbörderegel som nu förekommer i praxis eller tänker sig en mot arbetsgivaren strängare regel, i praktiken inte kan fullgöras med mindre man kräver att det skäl eller det syfte som åberopas av arbetsgivaren är i en eller annan mening sakligt eller objektivt godtagbart. Om man då skulle försöka sig på att med sikte på alla tänkbara fall av föreningsrättskränkning i egentlig mening lägga hela bevisbördan på arbetsgivaren, skulle ett av resultaten bli att arbetsgivaren inför blott och bart ett påstående om föreningsrättskränkning skulle tvingas visa sådana skäl för t.ex. en omplacering av en arbetstagare (eller en underlåtenhet att omplacera, jfr AD 1981 nr 17), trots att enligt gällande rätt i övrigt omplaceringsrätten är fri (med undantag enbart för vissa kvalificerade fall, jfr AD 1978 nr 89). Det är i sammanhanget betecknande att det mer genomförda förslag om placering av hela bevisbördan hos arbetsgivaren som har förts fram i debatten (Bylund a.a. s. 59, jfr prop. 1975/76:105 bil. 1 s. 34) tar sikte enbart på uppsägningar och avskedanden och bygger på att kravet på saklig grund (objektivt godtagbart skäl) för en uppsägning skall behandlas enbart som en anställningsskyddsfråga enligt anställningsskyddslagen. Vidhölls kravet att arbetsgivaren skall fullgöra sin bevisskyldighet i föreningsrättsmål genom att visa saklig grund (ev. i den mening som åsyftas i 7 § anställningsskyddslagen) för en uppsägning, blev ju resultatet att varje osaklig uppsägning skulle bedömas som en föreningsrättskränkning om det blott och bart påstods av arbetstagarsidan. Belysande är också att arbetsdomstolen i vissa fall i sin rättspraxis har dragit in arbetsgivarens skäl för en uppsägning eller en annan åtgärd redan i den inledande sannolikhetsbedömningen (jfr t.ex. AD 1977 nr 12 och 1978 nr 84).

Till svårigheterna hör också, vilket inte heller alltid har beaktats i debatten, att det huvudsakliga problemet i vissa föreningsrättsmål inte är bevisningen om arbetsgivarens skäl eller syfte utan hur gränsen skall dras mellan skyddet för föreningsrätten och det område inom vilket det av hänsyn till andra kollektivt arbetsrättsliga eller andra rättsliga grundsatser är tillåtet med åtgärder som utgör angrepp mot en eller i allmänhet flera arbetstagare (se t.ex. AD 1971 nr 34, 1972 nr 11, 1977 nr 127 och 222, 1982 nr 33 och 69).

Slutsatsen måste bli att en förstärkning av arbetstagarsidans ställning i föreningsrättsmål, i den mån en sådan bedöms behövlig, inte kan ske enbart på det enkla sättet att hela bevisbördan förklaras ligga på arbetsgivaren. Vad som skulle kunna komma i fråga är kanske en förskjutning i vissa fall i den avvägning som nu görs vid fördelningen av bevisskyldigheten, t.ex. så att det inte ställs så höga krav på de sannolika skäl för att det är fråga om föreningsrättskränkning som avkrävs arbetstagarsidan. Men det är som vi

redan har framhållit mest naturligt att se detta som en rättstillämpningsfråga. I övrigt bör väl bara tilläggas att den utveckling mot större normbundenhet även i fråga om andra arbetsgivarbeslut än uppsägningar och avskedanden som synes påbörjad i praxis (AD 1978 nr 89, jfr 1981 nr 6 och 1982 nr 99) bör fortgå, utan att det sker enbart i fall där påstående görs om föreningsrättskränkning.

9 Arbetsdomstolen

I den förra arbetsrättskommitténs uppdrag ingick att inom ramen för kommitténs översyn av den äldre s.k. arbetsfredslagstiftningen uppmärksamma de grundläggande problem som hänger samman med rättsbildning genom praxis. I bakgrunden låg den debatt som vid tiden för uppdraget fördes om rättstillämpningen i arbetsdomstolen och den kritik som i det sammanhanget riktades mot domstolen för alltför stor bundenhet vid tidigare domar och vid en gång genom domstolens egna avgöranden präglade rättssatser. Kommittén skulle undersöka vilken grund som kunde finnas för denna kritik och vad som skulle kunna göras för att förbättra förutsättningarna för en levande rättsbildning som anpassar sig till utvecklingen på arbetsmarknaden.

Arbetsrättskommittén tog upp dessa problem till utförlig behandling i sitt betänkande (SOU 1975:1 s. 565 ff, 956 ff). Kommittén erinrade bl.a. om att en motsvarande debatt hade förts med sikte på det allmänna domstolsväsendet. Kraven på en friare och aktivare rättsbildning genom praxis ansågs stå emot åtskilliga starka skäl för den återhållsamhet som dittills i allmänhet hade präglat domstolarnas insatser som självständiga rättsbildare. Såvitt särskilt gällde arbetsdomstolen menade kommittén att kritiken snarast hade innebörden att domstolen i sammanhang där utrymme i och för sig fanns för en jämförelsevis fri värdering i allför hög grad hade låtit sig styras av formella rättsliga hänsyn eller av en praxis som hade sitt ursprung i ett föråldrat sätt att se på det rättsliga förhållandet i stort mellan arbetsgivare och arbetstagare. Kommittén kom emellertid till slutsatsen att man åtminstone tills vidare inte borde överväga ingrepp i arbetsdomstolens rättsskipningsmetoder genom något slags nya processregler i lag. Kommitten åberopade här att förutsättningarna för domstolens arbete hade förändrats. Den allmänna samhällsutvecklingen och förändringar i värderingar och tänkesätt på arbetsmarknaden hade skapat en ny omgivning för domstolen att verka i. Särskilt betydelsefull var tillkomsten under de senaste åren av omfattande ny lagstiftning på det arbetsrättsliga området. Det borde enligt kommitténs synsätt i första hand vara en uppgift för lagstiftaren att leda rättsutvecklingen och ta ställning till i vad mån rättsreglernas innehåll borde ändras och utvecklas. Kommittén pekade bl.a. också på att regler om metoderna för kollektivavtalstolkning skulle kunna te sig som ett ingrepp i avtalsparternas autonomi som dessa knappast kunde vara betjänta av.

Kommitténs allmänna slutsats var att man tills vidare borde nöja sig med de förändrade utgångspunkter för arbetsdomstolens rättstillämpning som

följer av den nya lagstiftningen på arbetsrättens område och de värderingar som har kommit till uttryck i denna. Slutsatsen lämnades dock inte obestridd. I den s.k. löntagarreservationen (SOU 1975:1 s. 956 ff) påpekades att lagstiftningen trots allt inte kunde gripa in över hela det arbetsrättsliga fältet. Rättsbildning genom domstolspraxis och bundenhet till prejudikaten var därför inte något överspelat problem. Till de medel att åstadkomma en öppnare och rörligare rättsbildning, som kunde övervägas, hörde enligt löntagarreservanterna någon form av allmän fullmakt eller rekommendation från lagstiftarens sida som stimulerar domstolen till att från fall till fall pröva behov och möjligheter av förändringar inom de gränser som gällande lagar, avtal och andra regleringar kunde anses uppställa. Mycket skulle kunna vinnas bara genom att man bröt den starka presumtionen för att ett tidigare träffat avgörande skall lämnas orubbat. Man borde enligt löntagarreservanterna också kunna ytterligare överväga avtalstolkningsprinciperna och ompröva dem i en riktning som ger större utslag i materiellt tillfredsställande och framåtsyftande lösningar. Under remissbehandlingen underströks synpunkter av denna innebörd i yttrandena från LO och TCO jämte några andra remissinstanser (jfr prop. 1975/76:105 bil.1 s. 180 ff). Andra remissinstanser anslöt sig till kommittémajoritetens synsätt.

I propositionen med förslaget till MBL (prop. s. 319 f) erinrades inledningsvis om denna debatt rörande rättsbildningen i arbetsdomstolen. Därefter pekade föredragande departementschefen, liksom arbetsrättskommittén hade gjort, på att förutsättningarna för domstolens arbete dock hade radikalt förändrats genom den nya lagstiftningen på arbetsrättens område. Arbetsgivarens ensidiga bestämmanderätt över förhållandena på arbetsplatsen skulle genom MBL komma att ersättas av principen om medbestämmanderätt för de anställda. Nya regler om medbestämmande genom rätt till förhandlingar och information, regler om tolkningsföreträde, ett nytt sätt att se på behandlingen av olovliga stridsåtgärder, utanför MBL nya regler om anställningsskydd och om rätt till ledighet för skilda ändamål m.m. hörde till bilden. Löntagarorganisationerna hade emellertid, fortsatte departementschefen, uttryckt oro för att detta inte skulle vara tillräckligt. Detta föranledde till följande sammanfattande uttalande:

> Även jag har uppfattningen att det är angeläget att AD:s praxis återspeglar den syn på arbetslivets förnyelse som bl.a. har kommit till uttryck i detta lagstiftningsärende. Vissa frågor som har aktualiserats bör enligt vad jag förut har berört övervägas ytterligare i en ny utredning. Det bör enligt min mening också bli en uppgift för utredningen att söka utvärdera den reform som nu är i färd att genomföras. Det är då naturligt att utredningen kommer med förslag till ändrade lagregler, om det visar sig att lagstiftningens syfte inte tränger igenom i rättstillämpningen.

Som vi har redovisat i avsnitt 3.1 berörs detta ämnesområde också i våra direktiv. Det erinras där om löntagarorganisationernas kritik mot rättstillämpningen på det arbetsrättsliga området men förklaras också, liksom i propositionen, att förutsättningarna har förändrats genom de senaste årens lagstiftning och att de värderingar som lagstiftningen ger uttryck för bör få återverkningar inom det arbetsrättsliga området i stort. Det tillfogas slutligen att vår kommitté som ett led i uppgiften att följa medbestämmandelagens genomförande även bör belysa utvecklingen av rättspraxis.

Innebörden av direktiven på denna punkt är väl inte till alla delar klar. Mot bakgrund inte minst av vad som har uttalats både i propositionen och i direktiven om lagstiftarens roll i rättsutvecklingen har det dock i detta sammanhang uppenbarligen i första hand varit vår uppgift att följa arbetsdomstolens avgöranden på de olika områden som berörs av MBL:s nya regler om arbetstagarinflytande och ta upp de problem i sak som där har gett sig till känna och som vi bedömer ha betydelse för uppnåendet av de syften som 1976 års lagstiftare hade med arbetsrättsreformen. Det är också en sådan diskussion som vi har fört i huvuddelen av de föregående avsnitten i detta betänkande. Vi har där också ingående redovisat de slutsatser som man enligt vår åsikt bör dra i det nu rådande läget i fråga om förekomsten och vidareutvecklingen av medbestämmandeavtal.

Mer osäkert är i vad mån det i direktiven också ligger en anvisning om att återvända till de allmänna frågorna om rättstillämpningsmetod och rättsbildning i arbetsdomstolen, i syfte t.ex. att ånyo överväga en sådan allmän fullmakt eller rekommendation till domstolen att från fall till fall pröva behov och möjligheter av förändringar, som det talades om från några håll i den tidigare debatten, eller att ytterligare belysa domstolens avtalstolkningsmetod. I alla händelser innehåller direktiven inte något uppdrag att åter ta upp dessa allmänna frågor vid sidan av uppgiften att följa MBL under inledningsskedet och oavsett resultatet av vår genomgång och granskning av rättstillämpningen i de olika materiella rättsfrågor som berörs av MBL.

Vår uppfattning är också att de erfarenheter som hittills har gjorts efter tillkomsten av MBL åtminstone tills vidare inte ger anledning till någon omvärdering på det här åsyftade området eller till något annat ställningstagande än det som gjordes i 1976 års proposition. Otvivelaktigt har de rättsliga utgångspunkterna för arbetsdomstolens dömande verksamhet grundligt förändrats med 1970-talets lagstiftning. På många punkter har lagstiftningen i sig själv innefattat en ändring av rättsläget i jämförelse med vad som tidigare har ansetts gälla enligt praxis. Det står vidare klart att förändringarna genom den nya lagstiftningen också mer allmänt sett har satt spår i rättsbildningen hos arbetsdomstolen. I den allmänna debatten har ofta vissa särskilt uppmärksammade avgöranden sagts utgöra exempel på detta. Till de oftast andragna exemplen hör domen AD 1978 nr 89 (det s.k. bastubadarmålet) i vilken arbetsdomstolen under hänvisning bl.a. till förändringarna på senare tid i åtskilliga arbetsrättsliga hänseenden anlade ett förändrat sätt att se på arbetsgivarnas omplaceringsrätt och förklarade att skälen för en omplacering under vissa förutsättningar kunde underkastas prövning i rättslig väg (jfr bl.a. AD 1981 nr 6). Även andra exempel från domstolens senare praxis förekommer i diskussionen. Ibland pekas också på att lagens förarbeten på vissa punkter ger uttrycklig anvisning åt den rättstillämpande instansen att under utvecklandet av praxis beakta de fortgående förändringarna på arbetsmarknaden. Ett exempel är de uttalanden till förmån för en fortgående vidsträckt tolkning av arbetstagarbegreppet som har gjorts i lagförarbetena (jfr ovan under 5.5). Ett närliggande exempel är förarbetenas uttalanden om tillämpningen av 11 § MBL. Som vi ingående har redovisat (avsnitt 5.3) har vissa av arbetsdomstolens avgöranden på det området, inte minst i de s.k. chefstillsättningsmålen, avsatt en ganska intensiv debatt bl.a. om utrymmet för extensiv lagtolkning och om domstolens rättstillämpningsmetoder i övrigt.

Tillräckliga skäl att i nuvarande läge gå in i en djupare analys av detta ämnesområde har vi emellertid som redan antytts inte funnit. Sannolikt skulle en sådan analys ännu inte ge avsett utbyte i form av ett tillräckligt säkert underlag för jämförelse med tiden före MBL eller för slutsatser eller rekommendationer för framtiden. Härtill kommer att det finns ett i arbetsdomstolens praxis åtskilliga gånger uppmärksammat och enligt vår mening centralt problem med anknytning till rättsbildningen på MBL:s område, som möjligen efter hand kommer i ett nytt läge i jämförelse med förhållandena under de senaste åren. Vi syftar på att avsaknaden av medbestämmandeavtal om anpassning och utfyllnad av MBL:s regler länge har medfört att arbetsdomstolen har tvingats spela en rättsskapande roll i en utsträckning som inte var avsedd av 1976 års lagstiftare. Domstolen har många gånger nödgats formulera regler och skapa konkreta handlingsmönster även där otvivelaktigt den uppgiften hade varit vida bättre ägnad att lösas av de berörda arbetsmarknadsparterna själva (jfr vad som sägs om detta t.ex. i domen AD 1980 nr 163 där domstolen hade att dra upp riktlinjer för genomförandet av förhandlingar i s.k. chefstillsättningsfrågor; jfr även AD 1981 nr 22). I den mån under den fortsatta utvecklingen medbestämmandeavtalen tillåts spela en större roll i rättsbildningen, kommer i motsvarande mån arbetsdomstolen att befrias från en uppgift som i åtminstone vissa fall är mindre väl ägnad för en domstol. I väsentliga hänseenden skulle en sådan utveckling innebära att man rättar till en obalans och får till stånd en bättre funktion av rättssystemet på arbetsrättens område.

Här bör slutligen tillfogas att det i våra direktiv har pekats på ytterligare ett ämnesområde som har nära anknytning till de allmänna frågeställningarna kring arbetsdomstolens rättstillämpning och normer för avtalstolkningen, nämligen frågan om s.k. negativ eller tyst reglering i kollektivavtal. Även denna fråga hade sitt ursprung i en problematik av särskild betydelse före arbetsrättsreformen, närmare bestämt i den praxis hos arbetsdomstolen enligt vilken bl.a. arbetsgivarens ensidiga rätt att leda och fördela arbetet betraktades som en icke uttrycklig beståndsdel i kollektivavtalen (s.k. negativ eller tyst avtalsreglering), med den verkan att ledningsrätten skyddades av fredsplikt trots att något uttryckligt avtal i saken inte hade träffats. Den förra arbetsrättskommittén ägnade ämnet en ingående analys och anvisade den s.k. kvarlevande stridsrätten som lösning (jfr under 3.3.3 i det föregående). I sammanhanget kom analysen även in på vissa andra men närliggande frågor kring kollektivavtalstolkningen (SOU 1975:1 s. 393 ff).

I propositionen med förslaget till MBL behandlades hithörande frågor i allt väsentligt enligt samma synsätt som i kommittébetänkandet (prop. 1975/76:105 bil.1 s. 276 f). Resultatet blev regeln i 44 § MBL om kvarlevande stridsrätt. Föredragande departementschefen fann dock naturligt att låta det planerade fortsatta utredningsarbetet på arbetsrättens område omfatta även ämnet negativ reglering i kollektivavtal. Den närmaste anledningen till detta torde ha varit att man på arbetstagarsidan inte kände sig säker på att ämnet hade fått en helt uttömmande behandling under förberedandet av MBL. I debatten anfördes att man borde överväga att begränsa möjligheterna att i kollektivavtal tolka in regleringar i frågor som inte uttryckligen berörs i avtalstexten, t.ex. genom en allmän regel av innebörd att kollektivavtal inte innehåller något annat eller mer än det som uttryckligen har angetts i

avtalstexten. Mot denna tanke gjordes dock också åtskilliga invändningar. Det främsta motargumentet var att man genom en sådan ny princip skulle i ingendera avtalspartens intresse riskera att tvinga fram en stel och mekanisk avtalstolkning, utan tillräckliga möjligheter att ta hänsyn till partsavsikterna eller till i och för sig naturliga och oomstridda förutsättningar för avtalen.

Under vårt arbete med att följa utvecklingen av arbetsdomstolens rättspraxis har vi inte funnit anledning till några förändrade slutsatser eller till några förslag inom det här avsedda ämnesområdet. Såvitt gäller den tidigare intolkningen i kollektivavtal av vissa arbetsgivarbefogenheter och den lösning som utgörs av den kvarlevande stridsrätten enligt 44 § MBL framgår skälen av vad vi har anfört i det föregående (se bl.a. 3.3.3). Någon tillämpningsfråga med anknytning till 44 § MBL har inte kommit upp inför arbetsdomstolen (jfr AD 1981 nr 124).

Såvitt gäller praxis i kollektivavtalstolkningstvister i övrigt ger, som vi redan tidigare har antytt, erfarenheterna från de senaste åren inte heller underlag för att det skulle vara på sin plats att genom lag eller på annat sätt ytterligare ingripa mot vad som skulle kunna betecknas som negativ reglering i kollektivavtal. Tvärtom torde de rättsfall som över huvud kan sägas ha beröring med ämnet bekräfta riktigheten av 1976 års ställningstagande. Det är betecknande bl.a. att parterna i AD 1979 nr 164 och 165 var ense om att en i kollektivavtalet icke omnämnd lönefråga inte desto mindre skulle betraktas som avtalsreglerad och att arbetsdomstolen anslöt sig till detta synsätt (jfr även AD 1976 nr 65 och 1982 nr 97). Numera torde man inte heller på arbetstagarsidan betrakta de återstående möjligheterna till intolkning av vissa regler eller allmänna förutsättningar i kollektivavtal som något i och för sig otillfredsställande. I sammanhanget kan hänvisas t.ex. till vad som har sagts i det tidigare nämnda avgörandet AD 1978 nr 89 om att det numera kan te sig naturligt att såsom ett utflöde av anställningsskyddet i kollektivavtalen intolka en rätt till rättslig prövning av sådana omplaceringar som till sina verkningar för den enskilda arbetstagaren är jämförliga med uppsägning.

10 Lagförslag

Detta kapitel innehåller de två förslag till lagtext med tillägg till MBL som förespråkas av en majoritet inom kommittén (ordföranden Nilsson och ledamöterna Bergnéhr, Ekeberg, Fagerlund, Gustafsson och Johansson). Det ena förslaget utgör ett tillägg till 41 § MBL som tar sikte på den fråga om innehållande av intjänad lön såsom stridsåtgärd vid arbetskonflikt som har behandlats i avsnitt 5.6.4. i det föregående. Det andra gäller återinförande av den s.k. tvåhundrakronorsregeln genom tillägg till 60 § MBL. Den frågan har berörts i avsnitten 5.7.4 och 5.7.5.

41 § Arbetsgivare och arbetstagare - - - får vidtaga stridsåtgärd.

Första stycket utgör ej hinder - - - för utfört arbete.

Om en arbetstagare har fordran på lön eller annan ersättning för utfört arbete, ger en strejk eller annan stridsåtgärd som arbetstagaren deltar i inte arbetsgivaren rätt att betala fordringen senare än på förfallodagen. Uppskjuter arbetsgivaren ändå betalningen med anledning av stridsåtgärden, är detta en olovlig stridsåtgärd av arbetsgivaren. Arbetsgivaren får inte heller som en egen stridsåtgärd mot dem som har en sådan fordran, eller som ett led i en sådan stridsåtgärd, uppskjuta betalningen till efter förfallodagen. Dessa bestämmelser gäller vare sig arbetsgivaren är bunden av kollektivavtal eller ej.

Som framgår av redogörelsen i avsnitt 5.6.4 för domen AD 1980 nr 94 ställde arbetsdomstolen i det fallet först frågan om det inte följer av den totala strejkens natur att arbetsgivaren tillfälligt befrias från att verkställa utbetalning av lön och andra förmåner som har förfallit till betalning under konflikten. Med det synsättet skulle, påpekade domstolen, betalningsskyldighet inträda först när strejken upphör eller, i förhållandet till enskilda arbetstagare, när arbetstagaren i fråga på något sätt frånträtt strejken. Betalningsskyldigheten skulle uppskjutas redan som en följd av strejken och alltså utan att man behövde gå in på om arbetsgivaren i varje fall har rätt att på sin sida möta strejken med en stridsåtgärd i form av tillfällig vägran att betala. Domstolen besvarade inte frågan utan valde att avgöra tvisten på den andra grund som åberopades av arbetsgivarsidan, nämligen att vägran att betala under pågående strejk i allt fall är en för arbetsgivaren tillåten stridsåtgärd.

Av redogörelsen i avsnitt 5.6.4 för den efterföljande debatten framgår också att det där har förts fram olika argument i den rättsliga frågan om strejkens verkningar i sig på arbetsgivarens skyldighet att betala lön på

förfallodagen. Frågan är emellertid inte därmed avgjord. Vill man införa en lagregel inom ämnesområdet i syfte att säkerställa arbetstagarnas anspråk i samband med arbetskonflikt på rättidig betalning av intjänad och till betalning förfallen lön, borde därför den första uppgiften vara att fastställa att strejken inte skall anses ha den ifrågasatta verkan på betalningsskyldigheten.

Det bör här inskjutas att det, med det stridsåtgärdsbegrepp som används i MBL och i övrigt på den kollektiva arbetsrättens område, ligger nära till att betrakta en såsom svar på en strejk kollektivt genomförd vägran av organiserade arbetsgivare att betala förfallen lönefordran som en stridsåtgärd från arbetsgivarsidan. Även en enskild arbetsgivares uttryckliga förklaring i en sådan situation, att han avser att tills vidare och så länge strejken pågår skjuta upp lönebetalningen, fyller i och för sig de rättsliga kraven för att en stridsåtgärd skall anses föreligga. Så bedömde ju också arbetsdomstolen situationen i det fall som avsågs med domen 1980 nr 94. I vad mån arbetsgivarens förklaring har föregåtts av varsel enligt 45 § MBL saknar principiellt betydelse för frågan huruvida det rör sig om en stridsåtgärd från arbetsgivarens sida.

Mot denna bakgrund kunde det sägas att man skulle träffa de i praktiken viktiga fallen enbart genom en regel i lagen som förbjuder stridsåtgärder från arbetsgivarsidan av denna innebörd. Inte desto mindre torde det vara nödvändigt att åtminstone som en utgångspunkt för lagstiftning inom området lösa den grundläggande rättsfrågan. Om det nämligen rättsligt sett skulle förhålla sig så med arbetsgivarens betalningsskyldighet vid strejk som arbetsdomstolen satte i fråga, och om detta i något kommande sammanhang skulle bli klargjort, kunde det på goda grunder hävdas att ett uppskov med lönebetalningen alls inte är någon stridsåtgärd från arbetgivarsidan utan blott och bart en tillämpning av gällande rätt. Hur man skulle böra se på saken i olika tänkbara praktiska fall är i alla händelser inte oomtvistligt. Till förmån för uppfattningen att det ändå skulle röra sig om en stridsåtgärd från arbetsgivarsidan kunde kanske åberopas, att arbetsgivarna i varje fall har möjlighet att välja mellan det ena och det andra förfaringssättet och att man åtminstone i vissa lägen skulle ha att göra med en förändring i jämförelse med vad som tidigare har varit sedvänja.

Slutsatsen är i alla händelser att en lagreglering i ämnet bör bygga på att en strejk eller annan stridsåtgärd av arbetstagarsidan inte i sig själv befriar arbetsgivaren från den skyldighet att i rätt tid betala förfallen lönefordran som eljest åvilar honom. Därutöver måste emellertid lagen slå fast att en vägran att i rätt tid betala intjänad och till betalning förfallen lön inte får användas som stridsåtgärd. Den allmänna grundsatsen är ju att i övrigt tillåtna ekonomiska stridsåtgärder tillfälligt häver arbetsgivares och arbetstagares avtalsmässiga förpliktelser gentemot varandra. Dessutom behövs en sådan regel för att göra klart, att arbetsgivaren inte heller får ta första steget i en arbetskonflikt genom att vidta en stridsåtgärd som består i innehållande av lön som har förfallit till betalning. Att det finns ytterligare skäl att utforma den nya lagstiftningen såsom förbud mot stridsåtgärder av arbetsgivaren skall framgå i det följande.

I och för sig kunde man överväga att vidga en lagregel inom ämnesområdet till att uttrycka en mer allmän grundsats med anknytning till skälen för

lagstiftningsåtgärden, t.ex. att arbetstagarnas intjänade rättigheter inte får beröras av stridsåtgärder under arbetskonflikt (jfr om denna tanke i avsnitt 5.6.4). För övrigt kunde man också resa frågan om inte en ny regel borde vara ömsesidig och därmed medföra t.ex. att den arbetstagare som har fått lön i förskott inte får delta i en arbetsnedläggelse under tid som avses med förskottslönen. Övervägande skäl talar emellertid för en inriktning på den praktiska fråga som har föranlett debatten och kraven på lagstiftning. En mer allmän regel blir lätt alltför abstrakt och svår att förstå och dess verkningar kan bli svåra att överblicka. För övrigt är det inte uteslutet att enligt vanlig lagtolkningsmetod dra slutsatser även för andra besläktade fall, i den mån sådana skulle uppträda, av en regel som direkt riktas in på arbetstagarnas lönekrav. Något praktiskt behov av ömsesidighet finns inte.

Det kan vidare diskuteras var en ny lagregel av det här åsyftade innehållet bör placeras. Saken är inte sådan att man har skäl att stifta en fristående lag. Det ligger då nära till hands att söka passa in en ny regel i kapitlet om fredsplikt i MBL (41–45 §§). Mot detta talar på sitt sätt att reglerna i 41–44 §§ MBL tar sikte enbart på stridsåtgärder i kollektivavtalsförhållanden. Ämnet är den kollektivavtalsrättsliga fredsplikten. Det är bara varselreglerna i 45 § som spränger den ramen. Den nya regel som här åsyftas skulle ha sin väsentliga betydelse för arbetskonflikter när kollektivavtal inte gäller. Invändningen kan dock knappast tillmätas större vikt, särskilt som redan 45 § har den vidare tillämpligheten. En inplacering i fredspliktskapitlet medför å andra sidan den väsentliga fördelen att frågor om bl.a. påföljd vid åsidosättande av lagen och om tvisteförhandling och rättegång får en automatisk lösning i den utsträckning MBL:s regler i dessa ämnen blir tillämpliga. En lösning synes vara den med den här föreslagna lagtexten valda, dvs. att lägga till ett tredje stycke i 41 § MBL. Den nya lagregleringen ligger på sätt och vis nära bestämmelsen i 41 § andra stycket om tillåtligheten av indrivningsblockad, bl.a. på det sättet att det rör sig om preciseringar eller specialregler i jämförelse med de principiella, och ömsesidiga, reglerna i 41 § första stycket.

Den allmänna innebörden av det här intagna förslaget till ett nytt tredje stycke i 41 § MBL framgår av vad som har sagts i det föregående. Här skall emellertid göras några ytterligare påpekanden.

Grundregeln i första meningen i det nya stycket slår fast att en stridsåtgärd av de arbetstagare som har lön att fordra, och vilkas fordringar förfaller till betalning under konflikttiden, inte medför rätt för arbetsgivaren att uppskjuta betalningen till ett senare tillfälle när konflikten är över. Att strejken nämns särskilt beror på att strejkfallet sannolikt är det praktiskt viktigaste. Ett ytterligare skäl är att man på det sättet får en lagtext som är lättare att förstå och att hålla isär från andra styckets regel om indrivningsblockad.

I andra meningen läggs till att arbetsgivaren vidtar en olovlig stridsåtgärd om han, trots att han enligt regeln i första meningen saknar rätt till det, uppskjuter löneutbetalningen med anledning av den strejk eller stridsåtgärd av annan art som har inletts av arbetstagarna. Skälen för detta sätt att utforma lagen är i huvudsak två. Det ena har redan antytts. Med vanligt synsätt på konflikträttens område, hittills tillämpat inom fredspliktsreglernas ram, är nämligen en vägran att fullgöra en avtalsprestation såsom svar på en

stridsåtgärd av motparten att uppfatta som en stridsåtgärd (en motåtgärd) av den som vägrar att fullgöra prestationen. En förutsättning är att vägran är att se som en "åtgärd med kollektiv prägel", för att använda ett i något äldre rättslig praxis ofta förekommande uttryck. Detta är alltid fallet när det är en arbetsgivare som vägrar men på arbetstagarsidan betyder kravet att det skall vara en vägran av flera arbetstagare i grupp eller en vägran på initiativ av en arbetstagarorganisation. En ytterligare förutsättning är att den första stridsåtgärden inte som sådan medför befrielse för den angripna parten från partens förpliktelser enligt avtal med den angripande, såsom fallet är t.ex. med en arbetsgivares skyldighet att över huvud betala lön (för strejktiden) när arbetstagarna strejkar. Med första meningen i det här föreslagna nya stycket i 41 § MBL är även denna förutsättning uppfylld i de åsyftade fallen.

Därmed utgör andra meningen på sitt sätt ett konstaterande av hur ett åsidosättande av första meningen skall betraktas från rättslig synpunkt. Det ligger emellertid i tydlighetens intresse att den rättsliga naturen av arbetsgivarens uppskov med betalningen klargörs i lagtexten. Vidare synes lagtexten bli lättast att förstå om den såsom i förslaget utformas med två led, det första regeln att arbetstagarnas stridsåtgärd inte ger rätt för arbetsgivaren att uppskjuta betalningen av förfallna lönefordringar och det andra regeln att ett sådant uppskov i strid med den första regeln är att betrakta som en olovlig stridsåtgärd. En lagregel som bara tar med det senare ledet blir svår att förstå.

Det bör tilläggas, och det är det andra skälet för utformningen av det nya stycket på denna punkt, att det ges goda möjligheter att naturligt placera in den nya lagregleringen i MBL:s regelsystem i stort om man genomgående tillämpar synsättet att ett uppskov med betalningen i den åsyftade situationen är en olovlig stridsåtgärd av arbetsgivaren. Till den aspekten återkommer framställningen i det följande.

Som de två första meningarna i det nya tredje stycket är skrivna träffar de inte det sannolikt opraktiska fallet att en arbetstagargrupp genom t.ex. en strejk gör det faktiskt omöjligt för arbetsgivaren att betala just den gruppens löner. Uppskovet sker då inte som en åtgärd av arbetsgivaren med åsidosättande av regeln att arbetsgivaren "inte har rätt" att dröja med betalningen. På denna punkt torde lagtexten inte behöva göras tydligare än så, särskilt som ett förtydligande skulle kräva ett tillägg som avsevärt tynger texten.

Av större betydelse är att reglerna i tredje stycket första och andra meningarna inte uttalar något om verkningarna av att arbetsgivaren angrips med en strejk eller annan stridsåtgärd av andra arbetstagare än de som har lönefordringarna. Den säger t.ex. inte något om verkningarna av en tjänstemannastrejk på arbetsgivarens skyldighet att i rätt tid betala lön till arbetarna och inte heller något om betydelsen av en strejk t.ex. inom bankväsendet eller hos postgirot för den skyldighet som åvilar arbetsgivarna inom industrin att i rätt tid betala lön till sina anställda. Att för situationer av det slaget i lag föreskriva en obetingad skyldighet för arbetsgivarna att betala på förfallodagen skulle föra för långt och bl.a. dra med sig svåröverblickbara problem kring utövandet av den fria fackliga stridsrätten. Något sådant kan inte anses motiverat av syftet med den lagstiftningsåtgärd som det här är

fråga om. Vad som i sådana fall gäller i rättsförhållandet mellan arbetsgivaren och de arbetstagare, som har en förfallen lönefordran, får liksom hittills bestämmas enligt allmänna arbetsrättsliga regler och genom tolkning på vanligt sätt av kollektivavtal och enskilda anställningsavtal.

Vidare säger reglerna i första och andra meningarna inte mer än att en stridsåtgärd från arbetstagarsidan inte som sådan kan åberopas som skäl för att hålla inne betalningen av den lön som tillkommer arbetstagarna. Om det råder tvist om arbetstagarnas rätt till lön eller till ett visst lönebelopp, gäller likaledes allmänna regler om arbetsgivarens betalningsskyldighet, bland dem reglerna i 35 § MBL om tolkningsföreträde för arbetstagarsidan i sådana tvister. Skulle arbetsgivaren i ett konfliktfall obehörigen göra gällande att en lönefordran är tvistig, ligger liksom annars arbetstagarnas skydd i tolkningsföreträdet och i allmänna regler om dröjsmål med betalning och skadeståndsskyldighet för kollektivavtalsbrott. Det blir sedan en bevisfråga huruvida arbetsgivarens invändningar mot ett framställt lönekrav är obehöriga på ett sådant sätt att det i verkligheten rör sig om ett åsidosättande av den här ifrågavarande regeln i 41 § tredje stycket första meningen MBL. Vidare betyder inte ett uppskov med betalningen på grund av betalningsoförmåga eller av misstag eller något annat sådant skäl att arbetsgivaren bryter mot de föreslagna nya reglerna. En annan sak är att det torde få åvila arbetsgivaren att visa vad skälet till betalningsförsummelsen är, om den inträffar under arbetskonflikt och arbetsgivaren vill undgå ansvar för brott mot 41 § tredje stycket.

I det föreslagna nya styckets tredje mening föreskrivs att arbetsgivaren inte heller får vägra att betala i rätt tid, eller med lagtextens ord uppskjuta betalningen till efter förfallodagen, som en egen stridsåtgärd eller ett led i en egen stridsåtgärd. Med ordet "egen" markeras att det här rör sig om stridsåtgärder till vilka det första initiativet tas från arbetsgivarsidan. De allmänna skälen till denna regel har redovisats i det föregående. Det är att märka att regeln riktar in sig just på uppskov med betalning av förfallna lönefordringar. Något annat ingrepp görs inte i arbetsgivarnas rätt att välja ekonomiska stridsmedel. Det rör sig inte om någon begränsning av lockouträtten på annat sätt än att en lockout inte får genomföras så, att intjänade löner inte kan betalas till de lockoutade på förfallodagen, och inte heller om förbud t.ex. att använda löneavdrag såsom stridsåtgärd (jfr AD 1982 nr 91). I dessa sistnämnda fall är innebörden av arbetsgivarens åtgärd att för gott undandra arbetstagarna lön, inte enbart att skjuta upp betalningen av lön som i och för sig tillkommer dem. Som utvecklas i AD 1982 nr 91 kan inte heller löneavdrag användas såsom stridsåtgärd med avseende på annat än konflikttiden. Detsamma gäller om lockouten. Det finns med andra ord inte utrymme för stridsåtgärder med "retroaktiv verkan".

Vidare bör observeras att regeln i tredje meningen inte tar sikte på verkningarna av stridsåtgärder mot andra arbetstagargrupper än dem som har rätten till intjänad lön. Regeln berör som sådan inte arbetsgivarens rätt att själv, eller som ett led i en mer omfattande konfliktåtgärd som beslutas på organisationsnivå på arbetsgivarsidan, lockouta en viss arbetstagargrupp, t.ex. tjänstemännen, även om det skulle sätta arbetsgivaren i svårigheter att i rätt tid fullgöra betalningsskyldighet mot en annan grupp av arbetstagare, i exemplet arbetarna. Om det av ett sådant skäl uppkommer ett dröjsmål med

betalningen av arbetarnas löner utgör inte detta en olovlig stridsåtgärd mot arbetarna utan är på sin höjd en verkan av arbetskonflikten på ett annat avtalsområde. Inte heller betyder regeln något för rätten att lockouta inom ett helt annat område på arbetsmarknaden. Ett undantag är förstås i alla de här nämnda fallen om lockouten är en skenåtgärd och det verkliga syftet är att genom innehållande av intjänad lön angripa en annan arbetstagargrupp än den lockoutade. Förbudet mot stridsåtgärd av denna innebörd omfattar emellertid även fall när åtgärden företas som en s.k. sympatiåtgärd för att understödja en part i en annan arbetskonflikt.

Skälen till och de rättsliga följderna av den här senast beskrivna inriktningen av regeln i tredje meningen är desamma som för motsvarande avgränsning av regeln i första och andra meningarna. Med det synsätt som är det vanliga på arbetsmarknaden har man emellertid knappast att räkna med att innebörden av tredje meningen på denna punkt utgör något i praktiken betydelsefullt problem. Det torde inte förekomma eller övervägas lockouter genom vilka arbetsgivarna försätter sig i den situationen att de inte kan betala förfallna lönefordringar enbart till arbetstagarna inom avtalsområden där det råder arbetsfred. En storlockout som omfattar både tjänstemän och arbetare, vilkas organisationer förhandlar gemensamt, träffas för övrigt av regeln i tredje meningen. Den kan inte genomföras på sådant sätt att löner som har tjänats in före konflikten inte kan betalas i tid (jfr uttrycket "ett led i en egen stridsåtgärd"). Enligt allmänna arbetsrättsliga regler torde det slutligen förhålla sig så, att en arbetsgivare inte kan hänvisa till en egen lockoutåtgärd mot en annan arbetstagargrupp som grund för befrielse från skyldighet att i rätt tid betala lön till arbetstagare på ett avtalsområde som inte omfattas av lockouten.

Reglerna i det föreslagna nya stycket tar sikte både på lön som har tjänats in före konflikten och på lön som har tjänats in under en pågående partiell arbetskonflikt, t.ex. en övertidsblockad.

I det nya styckets sista mening har markerats att stridsåtgärdsförbudet gäller vare sig arbetsgivaren är bunden av kollektivavtal eller ej. Därmed klargörs först och främst att de nya reglerna till skillnad från övriga regler i 41 § gäller både i det tillfälligt kollektivavtalslösa tillståndet och när kollektivavtal över huvud inte har träffats. Dessutom gäller de när det i kollektivavtalsförhållanden finns utrymme enligt 41 § i övrigt för stridsåtgärder (vid konflikt i s.k. olösta intressefrågor, vid sympatikonflikt och vid indrivningsblockad). Slutligen gäller reglerna i princip också i fall när en stridsåtgärd är olovlig enligt lagens nuvarande fredspliktsregler. Redan enligt gällande rätt kan ett tillfälligt innehållande av lön som har förfallit till betalning vara en för arbetsgivaren enligt fredspliktsreglerna olovlig stridsåtgärd (jfr SOU 1975:1 s. 357, 832). Åtgärden blir då olovlig även enligt det nya stycket. Om åtgärden vidtas som svar på en olovlig stridsåtgärd från arbetstagarsidan kan den också vara en redan enligt gällande rätt olovlig motåtgärd (i varje fall om det nu rådande rättsläget inte är att arbetsgivaren tillfälligt befrias från sin betalningsskyldighet som en följd av arbetstagarnas olovliga stridsåtgärd, jfr ovan). Även i denna situation blir det nya stridsåtgärdsförbudet också tillämpligt. Det bör tilläggas att det enligt vedertagen uppfattning även efter tillkomsten av lagen (1970:215) om arbetsgivares kvittningsrätt anses råda hinder mot att kvitta ett anspråk på

skadestånd för arbetstagares olovliga stridsåtgärd mot arbetstagarnas lönefordringar. Fastän det torde sakna praktisk betydelse torde 31 § MBL även i det här behandlade sammanhanget få betraktas som tillämplig i fall av olovliga stridsåtgärder från arbetstagarsidan. Slutligen bör tilläggas att det av det nya stridsåtgärdsförbudets utformning följer att 42 § MBL blir tillämplig på stridsåtgärder som strider mot förbudet.

När det i lagtexten talas om lön eller annan ersättning för utfört arbete är syftet att uttrycket skall ha samma vidsträckta innebörd som i 41 § andra stycket. Tillämpningsområdet blir därmed i princip detsamma som för den nyss nämnda lagen om arbetsgivares kvittningsrätt (jfr prop. 1975/76:105 bil. 1 s. 500). Det bör tilläggas att i lön eller annan ersättning för utfört arbete ingår även semesterlön och semesterersättning. Det föreslagna nya stycket påverkar dock inte vad som i övrigt gäller i fråga om förhållandet mellan arbetskonflikt och beslut om förläggning av semester (jfr bl.a. AD 1979 nr 99, 1980 nr 166 och 1981 nr 26).

Av placeringen i 41 § MBL följer att MBL:s regler om skadestånd blir tillämpliga. Ett otillåtet dröjsmål med betalning av förfallen lönefordran medför enligt allmänna regler en rätt för arbetstagarna till ersättning i form av dröjsmålsränta. I vad mån det härutöver finns utrymme för ersättning för annan ekonomisk skada torde få avgöras i rättstillämpningen enligt vanliga principer. Arbetsgivaren blir emellertid vid åsidosättande av 41 § tredje stycket dessutom skyldig att betala allmänt skadestånd för åsidosättande av lagen och i förekommande fall av kollektivavtal. Eftersom betalningsuppskovet enligt det föreslagna stycket skall betraktas som en olovlig stridsåtgärd av arbetsgivaren, blir enligt det synsätt som tillämpas i MBL både de enskilda arbetstagarna och deras fackliga organisation berättigade till sådant skadestånd. Vid tvist om tillämpningen av 41 § tredje stycket blir vidare lagens avslutande regler om tvisteförhandling och rättegång tillämpliga på samma sätt som vid olovliga stridsåtgärder av annat slag. Det nya tredje stycket blir liksom 41 § MBL i övrigt tvingande rätt med den reservation som följer av 4 § tredje stycket MBL.

60 § Är någon skadeståndsskyldig - - - kan också medges.

Vid bedömande enligt första stycket - - - verkningarna av överläggningen.

Enskild arbetstagare kan ej i något fall ådömas skadestånd med högre belopp än tvåhundra kronor.

Det i avsnitt 5.7.5 behandlade förslaget av en majoritet inom kommittén att i lag återinföra den s.k. tvåhundrakronorsregeln har här tagits upp genom tillägg av ett tredje stycke i 60 § MBL. Både denna placering av regeln och ordalydelsen har hämtats från 1976 års proposition med förslaget till MBL. I fråga om förarbetena till detta tidigare förslag kan hänvisas till den förra arbetsrättskommitténs betänkande (SOU 1975:1 s. 502 f, 509 ff, 520 ff) med dess analys av motsvarigheten i 1928 års kollektivavtalslag (KAL) och till propositionen (prop. 1975/76:105 bil. 1 s. 285 ff, 424, 514, 538 ff). Som framgår av framställningen där, fanns det vissa inte helt klara tillämpningsproblem kring den tvåhundrakronorsregel som fanns i KAL. Vissa sådana problem gällde tolkningen av regeln i mer komplicerade fall av olovlig

arbetsnedläggelse, t.ex. vid flera arbetsnedläggelser under kort tid i samma syfte eller när en och samma arbetsnedläggelse fortfar även sedan arbetsgivaren har utverkat en dom på skadestånd hos arbetsdomstolen (jfr numera även AD 1978 nr 122).

En annan frågeställning gällde tillämpligheten av tvåhundrakronorsregeln i fråga om sådana kollektivavtalsbrott av enskilda arbetstagare som inte är typiskt kollektivavtalsrättsliga utan lika väl kan förekomma utanför kollektivavtalsförhållanden, t.ex. uppsåtligt skadande eller vårdslöst handhavande av maskiner eller arbetsredskap, överträdelse av en konkurrensklausul i kollektivavtal etc. (SOU 1975:1 s. 503, a.prop. s. 514, 539). Under förarbetena till MBL var den allmänna meningen att i vissa sådana fall den särskilda begränsningsregeln inte skulle vara tillämplig, utan att ledning i stället skulle sökas i grunderna för 4 kap. 1 § skadeståndslagen. Att i detta avseende närmare fastställa en gräns för regeln bedömdes emellertid som en komplicerad uppgift. Denna ansågs i alla händelser inte behöva lösas i det då aktuella sammanhanget, rimligen av det skälet att problematiken enligt dittills gjorda erfarenheter har begränsad praktisk betydelse, utan ansågs kunna tas upp i samband med senare utredningsarbete.

Vi har för vår del inte funnit skäl att gå närmare in vare sig på de nyss antydda tolkningsproblemen eller på den sist angivna frågeställningen. Det har under lång tid före tillkomsten av MBL ansetts kunna anförtros de avtalande parterna på arbetsmarknaden och rättstillämpningen att utforma tillämpningen av tvåhundrakronorsregeln, och det förslag som nu läggs fram bör utan närmare analyser kunna betraktas som ett återknytande till vad som gällde intill 1977. Det bör i sammanhanget anmärkas att 60 § MBL i sin helhet, det föreslagna tredje stycket inräknat, är att betrakta som tvingande rätt med möjlighet att träffa kollektivavtal om längre gående skadeståndsansvar på det sätt som anges i 4 § tredje stycket MBL.

Reservation

Av *Alf Wennerfors*

Medbestämmandelagen syftar till att ge den anställde möjligheter att bli informerad om och vara med och besluta om små och stora frågor på arbetsplatsen. Denna delaktighet i den dagliga beslutsprocessen kan utövas dels i linjen och dels genom den fackliga organisationen.

På allt fler arbetsplatser i arbetslivet är samarbetsutvecklingen tillfredsställande. Samtidigt finns det rapporter om att medbestämmandelagen tillämpas dåligt eller inte alls. På många håll – icke minst inom den offentliga sektorn – anses krånglet, byråkratin och kostnaderna ha ökat. Produktiviteten i svenskt arbetsliv anses inte hålla jämna steg i jämförelser med våra konkurrentländer. Vissa frågor av mera speciell natur t.ex. den fackliga vetorätten och förhandlingsrätten vid chefstillsättningar har också debatterats livligt.

Utredningen var överens om att inte framlägga några förslag. Det finns numera medbestämmandeavtal för nästan hela arbetsmarknaden. Lagstiftaren bör då inte gripa in utan överlåta åt parterna att ta ansvar för utvecklingen. Man kan således förutsätta att parterna tar ansvar för att exempelvis byråkratin inte försämrar produktiviteten i arbetslivet.

I slutskedet av utredningsarbetet bröts överenskommelsen om förslagsdelen i betänkandet. Majoriteten föreslår således att det genom lagändringar i medbestämmandelagen skall bli otillåtet att vid arbetskonflikt hålla inne med intjänad lön och att den s.k. tvåhundrakronorsregeln återinförs. Mot detta ställningstagande reserverar jag mig tillsammans med minoriteten i utredningen. Motiven redovisas inne i betänkandets text.

Utredningen har beslutat att inte framlägga förslag till lagligt skydd för den s.k. negativa föreningsrätten. Som skäl anges bl.a. att praktiskt behov inte finns. Jag kan inte dela utredningens uppfattning. Frågan är av klart principiell natur. Avgörande skall inte vara hur stort antalet drabbade arbetstagare är. Om det så vore en enda individ i hela arbetslivet som är i behov av att rätten att slippa vara med i en organisation har lagligt skydd, är detta nog. Principer mäts inte med mängdmått.

Sammanfattningsvis hade utredningen bort framlägga förslag till lagligt skydd för den s.k. negativa föreningsrätten.

Särskilda yttranden

1. Av *Erik Elmstedt* och *Erik Forstadius*

Kommittén är enig om att icke framlägga lagförslag i sådana frågor som nu täcks genom medbestämmandeavtal av vidsträckt omfattning. Vi vill understryka värdet av denna enighet som innebär att man ger företräde åt avtalslinjen i den fortsatta utvecklingen på medbestämmandets område.

I konsekvens med det sagda avstår vi från att föreslå lagstiftning i frågor som genom rättstillämpningen blivit problem för arbetsgivarsidan men som är av beskaffenhet att kunna lösas i den fortsatta avtalsutvecklingen.

Vi beklagar att en majoritet i kommittén föreslår ett återinförande av den s.k. tvåhundrakronorsregeln, som infördes i kollektivavtalslagen 1928 och avskaffades 1976. Ett återinförande av maximiregeln kan ej annat än försvåra för parterna själva i ett kollektivavtalsförhållande att upprätthålla den nödvändiga respekten för avtalet.

Likaså beklagar vi att majoriteten – med åberopande av ett förhållande som obestridligen idag icke längre är något problem – föreslår en lagregel vars genomförande skulle innebära en första inbrytning i den principiellt fria konflikträtten på arbetsmarknaden. Det finns åtskilliga *reella* problem förbundna med den fria konflikträtten. Såsom känt är emellertid dessa problem i allt övervägande grad förknippade med stridsåtgärder från arbetstagarsidan. Delvis är problemen av allvarlig natur. Skulle man för första gången överväga lagstiftning som ingriper i den fria konflikträtten måste rimligtvis dessa problem i första hand komma i blickpunkten.

Parterna på arbetsmarknaden har emellertid tidigt varit medvetna om denna art av problem. Detta framgår bl.a. av betydelsefulla regler i 1938 års huvudavtal mellan SAF och LO. En fortsatt revidering av huvudavtalsreglerna står på dagordningen. Detta är ett ytterligare tungt skäl för att man icke på det sätt som majoriteten föreslagit bör ingripa med lagstiftning på konflikträttens område.

Omfattande partier i betänkandet består i en beskrivning och analys av lagens hittillsvarande tillämpning och av de tankegångar som diskuterats i kommittén. Det är naturligt att det i denna omfattande redovisning finns formuleringar och uttalanden som från den ena eller andra partens synpunkt framstår som otillfredsställande eller missvisande. Vi finner emellertid icke nödvändigt att belysa detta. Betänkandets vikt ligger i uppfattningen att den fortsatta utvecklingen av medbestämmandet bör ske i banor som dragits upp genom ingångna medbestämmandeavtal.

2. Av *Stig Gustafsson*

I slutet av 1960-talet och början av 1970-talet formulerade LO och TCO de strategier för ökat medbestämmande som man arbetat efter under hela 1970-talet. Strategierna, som i hög grad sammanföll, formulerades för LO:s del i kongressrapporten "Demokrati i företagen" och för TCO:s del i en rapport "Demokratisering av arbetslivet".

Strategierna hade i korthet följande innehåll. Från facklig sida efterlystes en ny laglig grund för partskontakterna på arbetsmarknaden. De nya lagarna skulle förstärka löntagarparten så att den skulle bli mer likställd med arbetsgivarparten. Partskontakterna skulle liksom tidigare i första hand ske genom förhandlingar. Med lagarnas hjälp hoppades den fackliga parten uppnå avtal som skulle förbättra de anställdas situation i arbetslivet. Tyngdpunkten i dessa förändringar gällde den enskildes situation i det dagliga arbetet. En arbetsfördelning och ett system för planering och ledning av arbetet som gav den enskilde arbetstagaren ett stimulerande och intressant arbete och som gav inflytande över det egna arbetet eftersträvades. För att uppnå detta var det nödvändigt att även ha ett kollektivt inflytande över företagsledande frågor. Krav fördes därför fram på rätt att förhandla om långsiktig planering, investeringar, produktutveckling och liknande frågor. Representation för de anställda i företagens och myndigheternas styrelser var ett inslag i detta inflytande. Ledning och utveckling av företag och myndigheter skulle bli en gemensam angelägenhet för styrelserna och samtliga anställda.

Inflytandet skulle utövas av de lokala parterna. På central nivå skulle man endast tillhandahålla ramavtal som gav en grund för det lokala arbetet. Information och utbildning spelade en viktig roll för att få till stånd den nödvändiga lokala aktiviteten.

Från TCO:s håll kan vi konstatera, att utvecklingen inte blivit den önskade. I flera avseenden har lagstiftningen inte tillgodosett våra krav. De avtal som hittills träffats är inte heller heltäckande. Det finns många orsaker till att utvecklingen inte blivit den avsedda. Det besvärliga ekonomiska läget liksom de bristande förutsättningarna i lagar och avtal är viktiga förklaringar. Men det finns säkert även brister i det interna fackliga arbetet.

Problemen med det otillräckliga fackliga inflytandet har accentuerats i takt med att rationaliseringar, strukturförändringar och införande av ny teknik blivit allt vanligare på alla sektorer av arbetsmarknaden. Krav på ett ökat fackligt inflytande baseras på en växande övertygelse om medbestämmandets betydelse inte bara för möjligheterna att tillvarata medlemmarnas intressen i ett allt kärvare ekonomiskt klimat, utan också på uppfattningen att ett starkare engagemang och ansvar från de anställdas sida är en nödvändig förutsättning för att trygga sysselsättningen och nå en positiv samhällsekonomisk utveckling. Ett sådant engagemang förutsätter att rätten till medbestämmande vidgas.

Krav på förbättringar av MBL har förts fram dels i motioner till TCO-kongresserna 1979 och 1982, dels redovisats i en lägesrapport till 1979 års kongress "Medbestämmande? Fackliga erfarenheter från MBL:s två första år", vilken bygger på ett omfattande intervjumaterial.

Vid 1979 och 1982 års TCO-kongresser har bl.a. följande frågor om

förändringar i MBL behandlats: reglerna om förhandlingsrätt och rätt till information, förstärkning av 32 §, tolkningsföreträde, facklig vetorätt och självbestämmande, medbestämmanderätt i koncerner och vid överlåtelse av företag, fredspliktsreglerna och skadeståndsreglerna. 1982 års kongress beslutade även att ett samlat program för arbetslivets fortsatta demokratisering skall utarbetas inom TCO.

1982 års kongress har dessutom fastställt ett handlingsprogram vars avsnitt om medbestämmande återigen aktualiserat krav på förstärkningar av MBL vad gäller reglerna om förhandling och information, materiella regler om medbestämmande liksom inflytande i koncerner, samägda företag och liknande företagsgrupperingar samt branschgemensamma organ. Vidare innebär handlingsprogrammet att TCO skall verka för att olika vägar utnyttjas för att ge de anställda vidgat inflytande, t.ex. facklig vetorätt och självbestämmande, förstärkt facklig initiativrätt, vidgat tolkningsföreträde och krav på avtal före vissa beslut.

I kongressbeslutet understryks att regelsystemet för medbestämmande är ofullkomligt och behöver förbättras. Samtidigt framhålls att Nya arbetsrättskommittén har i uppdrag att följa introduktionen och tillämpningen av MBL samt att utreda vissa angivna frågor i samband härmed. Stora förhoppningar har alltså knutits till att NARK skulle komma att föreslå lagändringar som till väsentliga delar skulle tillgodose de av TCO-förbunden framförda kraven.

Erfarenheterna av utvecklingen av lokala medbestämmandeavtal inom de sektorer av arbetsmarknaden som under flera år haft centrala medbestämmandeavtal visar, att det krävs mycket omfattande insatser av parterna för att åstadkomma praktiska tillämpningar av centralt träffade avtal. Här kan bl.a. hänvisas till forskningsrapporter från Arbetslivscentrum. TCO-förbundens erfarenheter av tillämpningen av MBL har varit samstämmiga och det finns skäl för antagandet att även erfarenheterna av avtalstillämpningen på skilda områden kommer att ha stora likheter trots de olika avtalskonstruktionerna. De problem som TCO-förbunden påvisat t.ex. i fråga om förhandlingsrätten och rätten till information är dock grundläggande och allmängiltiga.

En grundtanke i MBL är att man så långt det är möjligt skall lita till att parterna själva avtalsvägen finner de lösningar som bäst passar dem. Jag delar därför kommitténs uppfattning, att det i nuvarande läge är väsentligt att vinna erfarenheter också från tillämpningen av det utvecklingsavtal som i april 1982 slöts mellan SAF och LO/PTK och att ändringar i lagstiftningen i nuvarande läge inte bör övervägas. Frågan om förändringar i MBL bör emellertid enligt min mening snabbt kunna tas upp av lagstiftaren om ytterligare erfarenheter skulle visa att resultat inte uppnås avtalsvägen.

Förbättrade villkor för det fackliga arbetet är en förutsättning för att de fackliga organisationerna skall kunna arbeta utifrån MBL:s intentioner. Av den anledningen är det angeläget att det förslag som NARK 1977 lade fram till ny förtroendemannalag snarast genomförs. TCO står fast vid sina tidigare krav på att detta förslag genomförs med beaktande av de synpunkter som framfördes i TCO:s yttrande över utredningsförslaget.

3. Av *Elver Jonsson*

De s.k. organisationsklausulerna på arbetsmarknaden har varit föremål för kritik. Såväl arbetsrättskommittén som nya arbetsrättskommittén för en ingående diskussion om förekomsten av klausulerna. Frågan har vid ett flertal tillfällen behandlats i riksdagen. En lagreglering om förbud mot organisationsklausuler eller en juridisk reglering av s.k. negativ föreningsrätt kan framdeles sålunda övervägas. Kraven på en självsanering från de fackliga organisationernas sida måste dock betonas. Jag har emellertid inte nu funnit skäl att i denna utredning – bl.a. med tanke på betänkandets allmänna uppläggning – framställa yrkanden utöver dem som redovisats i betänkandet. Det hade varit en fördel, och dessutom konsekvent, om kommittén hade fullföljt tanken att inte nu framföra några lagförslag. I slutskedet av vårt utredningsarbete har emellertid en kommittémajoritet föreslagit lagstiftning på två punkter, nämligen förbud mot innehållande av intjänad lön i samband med arbetskonflikter och återinförande av den s.k. 200-kronorsregeln.

I lönefrågan är behovet av en lagreglering ringa främst till följd av de särskilda utfästelser som numera har gjorts och i fråga om 200- kronorsregeln har den rådande ordningen fungerat väl och ger ett större utrymme för ett mera flexibelt påföljdssystem vid olovliga konflikter.

4. Av *Jan-Ivan Nilsson*

Såväl nuvarande lagutformning som det nyss träffade medbestämmandeavtalet mellan SAF-LO-PTK beaktar inte problemet att inom det lilla företaget utan utsedd facklig förtroendevald lösa medbestämmandefrågorna. I avsaknad av facklig förtroendevald kan således inte företagaren i ett sådant företag verka i medbestämmandelagens syfte och anda *inom företaget*. Det är emellertid där tyngdpunkten av medbestämmandet bör ligga. Att så inte kan ske i ifrågavarande fall är inte företagarens fel. Han måste med nuvarande ordning fullgöra informations- och förhandlingsplikten med någon utanför företaget. Ofta blir det med en ombudsman i en storavdelning. Denne befinner sig ofta många mil bort. Varken de anställda eller företagaren kan uppleva denna byråkratiska kontaktform praktisk och naturlig.

Riksdagens majoritet förutsatte vid lagens tillkomst 1976 att parterna på arbetsmarknaden skulle finna en ändamålsenlig och praktisk lösning på detta problem. Det har emellertid efter 6 år inte skett.

Centerpartiet framförde vid riksdagsbehandlingen 1976 en obyråkratisk och praktisk lösning. Jag följde upp förslaget i ett särskilt yttrande i Nya arbetsrättskommitténs delbetänkande 1977. I föreliggande betänkande behandlas medbestämmande på lokal nivå i kapitlet 5.3.5. Där understryker kommittén mycket starkt vikten av att den praktiska tyngdpunkten av medbestämmandet måste ligga på lokal nivå. Kommittén uttalar bl.a. följande:

"Medbestämmandet skall först och främst utövas inom det enskilda företaget eller den enskilda myndigheten av de anställda själva och av de lokala fackliga representanterna som de har utsett."

I utvecklingsavtalet mellan SAF-LO-PTK har parterna överenskommit att "arbetstagarorganisationen kan utse kontaktombud/arbetsplatsombud eller motsvarande på arbetsplats där lokal organisation saknas." (§ 9). I kommentarerna uttalas bl.a. att det är viktigt att de anställda i företaget inom ramen för arbetet (yrkesrollen) ges utrymme för inflytande, delaktighet och ansvar.

Det är, enligt min mening, anmärkningsvärt att man i utvecklingsavtalet inte konkret tar upp medbestämmandefrågorna i de tusentals små företag där fackorganisationen inte fungerar så som omnämnes i § 9 i utvecklingsavtalet och i kommentarerna till denna paragraf. I den praktiska verkligheten kommer det alltid att finnas många små företag utan fackligt utsedd representation. Detta kommer att bli fallet även med en god vilja hos arbetsmarknadens parter att utse fackligt ombud i små företag. Den hittills rådande fackliga byråkratin har i sådana företag omöjliggjort naturliga och meningsfulla kontakter om medinflytande och kunskapsutnyttjande inom företaget enligt medbestämmandelagens syfte och anda. Enligt min mening innehåller utvecklingsavtalet endast allmänna uttalanden och inte några konkreta och praktiska anvisningar om obyråkratiska och naturliga samverkanslösningar inom ifrågavarande små företag. Exempel på sådana lösningar gavs i centerreservationen nr 4 i Inrikesutskottets betänkande 1975/76:45.

En *inledande* information och en *inledande* förhandling från företagaren direkt till de anställda i företag där fackorganisationen inte fungerar genom facklig förtroendeman är enligt min mening en naturlig och meningsfull form för medbestämmande i sådana fall. Vad som därvid förevarit kan genom ett enkelt rapportförfarande omgående vidarebefordras till den fackliga organisationen. Om denna inte efter en rimlig respittid i samråd med de berörda i företaget fullföljer informationen/förhandlingen bör företagarens skyldighet i dessa avseenden anses fullgjord. Den fackliga organisationen kan på detta sätt kontinuerligt följa utvecklingen även i små företag där deras organisationsmodell inte fungerar fullt tillfredsställande. Felaktigheter kunde följas upp av den fackliga organisationen utan en tungrodd och kostsam byråkrati. En sådan misskrediterar medbestämmandet särskilt i små företag såväl hos företagaren som hos de anställda.

Tillkomsten av utvecklingsavtalet mellan SAF-LO-PTK har haft avgörande inflytande på kommitténs enhälliga ställningstagande att inte framlägga några förslag om lagändringar inom medbestämmandeområdet. Arbetsmarknadens parter måste nu med utvecklingsavtalet som grund med ännu större kraft ta sig an frågan om en obyråkratisk och meningsfull lösning av formerna för medbestämmandeverksamheten inom företag utan facklig förtroendevald.

Bilaga

Lag (1976:580)
om medbestämmande i arbetslivet;

(Lydelse i november 1982)

Inledande bestämmelser

1 § Denna lag äger tillämpning på förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare.

Som arbetstagare anses i lagen även den som utför arbete åt annan och därvid ej är anställd hos denne men har en ställning av väsentligen samma slag som en anställd. Den för vars räkning arbetet utföres skall i sådant fall anses som arbetsgivare.

2 § Arbetsgivares verksamhet som är av religiös, vetenskaplig, konstnärlig eller annan ideell natur eller som har kooperativt, fackligt, politiskt eller annat opinionsbildande ändamål undantages från lagens tillämpningsområde såvitt avser verksamhetens mål och inriktning.

3 § Innehåller lag eller med stöd av lag meddelad författning särskild föreskrift som avviker från denna lag, gäller den föreskriften.

4 § Avtal är ogiltigt i den mån det innebär att rättighet eller skyldighet enligt denna lag upphäves eller inskränkes.

Utan hinder av första stycket får genom kollektivavtal göras avvikelse från föreskrifterna i 11, 12, 14, 19–22 och 28 §§, 29 § tredje meningen, 33–40 §§, 43 § andra stycket samt 64 och 65 §§.

I kollektivavtal får också föreskrivas längre gående fredsplikt än 41 och 44 §§ anger samt längre gående skadeståndsansvar än som följer av denna lag.

5 § Vad i denna lag föreskrives innebär icke rätt för part till insyn i sådana förhållanden hos motpart, som har betydelse för förestående eller redan utbruten arbetskonflikt, eller rätt till inflytande över motpartens beslut rörande sådan konflikt.

Föreskrifterna i 11, 12, 19, 34, 35, 38 och 39 §§ äger tillämpning även när kollektivavtal tillfälligt icke gäller.

6 § Med arbetstagarorganisation avses sådan sammanslutning av arbetstagare som enligt sina stadgar skall tillvarataga arbetstagarnas intressen i förhållandet till arbetsgivaren. Med arbetsgivarorganisation avses motsvarande sammanslutning på arbetsgivarsidan.

Med lokal arbetstagarorganisation avses sådan sammanslutning av arbetstagare som är part i lokal förhandling med arbetsgivare. Med central arbetstagarorganisation avses förbund eller därmed jämförlig sammanslutning av arbetstagare.

Bestämmelser som avser arbetsgivar- eller arbetstagarorganisation gäller i tillämpliga delar sammanslutning av flera sådana organisationer. Vad som sägs om medlem i organisation gäller i sådant fall de anslutna organisationerna och deras medlemmar.

Föreningsrätt

7 § Med föreningsrätt avses rätt för arbetsgivare och arbetstagare att tillhöra arbetsgivar- eller arbetstagarorganisation, att utnyttja medlemskapet och att verka för organisationen eller för att sådan bildas.

8 § Föreningsrätten skall lämnas okränkt. Kränkning av föreningsrätten föreligger, om någon på arbetsgivar- eller arbetstagarsidan vidtager åtgärd till skada för någon på andra sidan för att denne har utnyttjat sin föreningsrätt eller om någon på ena sidan vidtager åtgärd mot någon på andra sidan i syfte att förmå denne att icke utnyttja sin föreningsrätt. Sådan kränkning föreligger även om åtgärden vidtages för att åtagande mot annan skall uppfyllas.

Arbetsgivar- eller arbetstagarorganisation är icke skyldig att tåla sådan kränkning av föreningsrätten som innebär intrång i dess verksamhet. Finns både lokal och central organisation, gäller vad som nu har sagts den centrala organisationen.

Sker kränkning av föreningsrätten genom avtalsuppsägning eller annan sådan rättshandling eller genom bestämmelse i kollektivavtal eller annat avtal, är rättshandlingen eller bestämmelsen ogiltig.

9 § Det åligger arbetsgivar- och arbetstagarorganisation att söka hindra, att medlem vidtager åtgärd som kränker föreningsrätten. Har medlem vidtagit sådan åtgärd, är organisationen skyldig att söka förmå honom att upphöra därmed.

Förhandlingsrätt

10 § Arbetstagarorganisation har rätt till förhandling med arbetsgivare i fråga rörande förhållandet mellan arbetsgivaren och sådan medlem i organisationen, som är eller har varit arbetstagare hos arbetsgivaren. Arbetsgivare har motsvarande rätt att förhandla med arbetstagarorganisation.

Förhandlingsrätt enligt första stycket tillkommer arbetstagarorganisationen även i förhållande till organisation som arbetsgivaren tillhör och arbetsgivarens organisation i förhållande till arbetstagarorganisationen.

11 § Innan arbetsgivare beslutar om viktigare förändring av sin verksamhet, skall han på eget initiativ förhandla med arbetstagarorganisation i förhållande till vilken han är bunden av kollektivavtal. Detsamma skall iakttagas innan arbetsgivare beslutar om viktigare förändring av arbets- eller anställningsförhållandena för arbetstagare som tillhör organisationen.

Om synnerliga skäl föranleder det, får arbetsgivaren fatta och verkställa beslut innan han har fullgjort sin förhandlingsskyldighet enligt första stycket.

12 § När arbetstagarorganisation som avses i 11 § påkallar det, skall arbetsgivare även i annat fall än där anges förhandla med organisationen innan han fattar eller verkställer beslut, som rör medlem i organisationen. Om särskilda skäl föranleder det, får arbetsgivaren dock fatta och verkställa beslutet innan han har fullgjort sin förhandlingsskyldighet.

13 § Om fråga särskilt angår arbets- eller anställningsförhållandena för arbetstagare som tillhör arbetstagarorganisation i förhållande till vilken arbetsgivaren icke är bunden av kollektivavtal, är arbetsgivaren förhandlingsskyldig enligt 11 och 12 §§ mot den organisationen.

14 § Finns lokal arbetstagarorganisation, skall förhandlingsskyldigheten enligt 11–13 §§ fullgöras i första hand genom förhandling med denna.

Uppnås icke enighet vid förhandling enligt första stycket, skall arbetsgivaren på begäran förhandla även med central arbetstagarorganisation.

15 § Förhandlingsskyldig part skall själv eller genom ombud inställa sig vid förhandlingssammanträde och, om det behövs, lägga fram motiverat förslag till lösning av den fråga som förhandlingen avser. Parterna kan gemensamt välja annan form för förhandling än sammanträde.

16 § Part som vill förhandla skall göra framställning hos motparten om förhandling. Om motparten begär det, skall framställningen vara skriftlig och ange den fråga om vilken förhandling påkallas.

I annat fall än som avses i 11–13 §§ skall, om parterna ej enas om annat, sammanträde för förhandling hållas inom två veckor efter det att motparten har fått del av förhandlingsframställningen, när motparten är enskild arbetsgivare eller lokal arbetstagarorganisation, och annars inom tre veckor efter det att framställningen har kommit motparten till handa. Det ankommer i övrigt på parterna att bestämma tid och plats för förhandlingssammanträde.

Förhandling skall bedrivas skyndsamt. Om part begär det, skall föras protokoll som justeras av båda parter. Enas parterna ej om annat, skall förhandling anses avslutad, när part som har fullgjort sin förhandlingsskyldighet har givit motparten skriftligt besked om att han frånträder förhandlingen.

17 § Arbetstagare som har utsetts att företräda sin organisation vid förhandling får ej vägras skälig ledighet för att deltaga i förhandlingen.

Rätt till information

18 § Part som vid förhandling åberopar skriftlig handling skall hålla den tillgänglig för motparten, om denne begär det.

19 § Arbetsgivare skall fortlöpande hålla arbetstagarorganisation i förhållande till vilken han är bunden av kollektivavtal underrättad om hur hans verksamhet utvecklas produktionsmässigt och ekonomiskt liksom om riktlinjerna för personalpolitiken. Arbetsgivaren skall dessutom bereda arbetstagarorganisationen tillfälle att granska böcker, räkenskaper och andra handlingar, som rör arbetsgivarens verksamhet, i den omfattning som organisationen behöver för att tillvarataga medlemmarnas gemensamma intressen i förhållandet till arbetsgivaren.

Om det kan ske utan oskälig kostnad eller omgång, skall arbetsgivaren på begäran förse arbetstagarorganisationen med avskrift av handling och biträda organisationen med utredning, som den behöver för nyss angivet ändamål.

20 § Finns lokal arbetstagarorganisation, skall informationsskyldigheten enligt 19 § fullgöras mot denna. Vid förhandling enligt 14 § andra stycket skall skyldigheten fullgöras även mot central arbetstagarorganisation, i den mån informationen är av betydelse för förhandlingsfrågan.

21 § Part som skall lämna information har rätt till förhandling med motparten om tystnadsplikt rörande den information som skall lämnas. Om förhandlingen avser information enligt 19 §, äger 14 § motsvarande tillämpning.

Uppnås icke enighet vid förhandling enligt första stycket, kan parten väcka talan vid domstol om tystnadsplikt. Sådan talan skall väckas inom tio dagar efter det att förhandling har avslutats. Domstolen skall förordna om tystnadsplikt, i den mån det kan antagas att det annars skulle föreligga risk för väsentlig skada för part eller annan.

Har part påkallat förhandling om tystnadsplikt och iakttager han föreskrifterna i första och andra styckena, gäller till dess frågan har blivit slutligt avgjord den tystnadsplikt som han kräver. Är kravet obefogat och har parten insett eller bort inse detta, föreligger dock ej tystnadsplikt.

22 § Den som med tystnadsplikt har mottagit information för lokal eller central arbetstagarorganisations räkning får utan hinder av tystnadsplikten föra informationen vidare till ledamot i styrelsen för organisationen. I sådant fall gäller tystnadsplikten även för styrelseledamoten.

Kollektivavtal

23 § Med kollektivavtal avses skriftligt avtal mellan arbetsgivarorganisation eller arbetsgivare och arbetstagarorganisation om anställningsvillkor för arbetstagare eller om förhållandet i övrigt mellan arbetsgivare och arbetstagare.

Avtal anses skriftligt även när dess innehåll har upptagits i justerat

protokoll eller när förslag till avtal och godkännande därav har upptagits i skilda skrifter.

24 § Avser kollektivavtal arbetstagares hyresförhållande, har avtalet i den delen verkan som kollektivavtal endast i den mån det i fråga om partsställning och innehåll är sådant som anges i 12 kap. 67 § jordabalken.

25 § Avtal saknar verkan som kollektivavtal i den mån det har annat innehåll än sådant som avses i 23 och 24 §§.

26 § Kollektivavtal som har slutits av arbetsgivar- eller arbetstagarorganisation binder inom sitt tillämpningsområde även medlem i organisationen. Detta gäller oavsett om medlemmen har trätt in i organisationen före eller efter avtalets tillkomst, dock ej i den mån han redan är bunden av annat kollektivavtal.

Utträder medlem ur organisation som har slutit kollektivavtal, upphör han ej därmed att vara bunden av avtalet.

27 § Arbetsgivare och arbetstagare som är bundna av kollektivavtal kan ej med giltig verkan träffa överenskommelse som strider mot avtalet.

28 § Övergår företag eller del av företag från arbetsgivare som är bunden av kollektivavtal till ny arbetsgivare, gäller avtalet i tillämpliga delar för den nye arbetsgivaren, dock ej i den mån han redan är bunden av annat kollektivavtal.

I fall som avses i första stycket får arbetstagarparten säga upp avtalet inom trettio dagar efter det att den har underrättats om övergången. Sker uppsägning inom denna tid, upphör avtalet att gälla vid övergången eller, om uppsägningen sker efter övergången, vid tidpunkten för uppsägningen. Kollektivavtalet gäller ej heller för den nye arbetsgivaren, om den tidigare arbetsgivaren säger upp avtalet före övergången. Sker sådan uppsägning senare än sextio dagar före övergången, gäller dock avtalet för den nye arbetsgivaren till dess sextio dagar har förflutit från uppsägningen.

Sammanslås två eller flera arbetsgivar- eller arbetstagarorganisationer, skall kollektivavtal, som gäller för organisation som upplöses, gälla för den sammanslagna organisationen som om avtalet hade slutits av denna.

29 § Är kollektivavtal på den ena sidan eller på båda sidor slutet av flera parter och kräves uppsägning för att avtalet skall upphöra att gälla, får part för egen del säga upp avtalet hos en eller flera parter på andra sidan. Har sådan uppsägning skett till viss tid, får annan part säga upp avtalet till samma tidpunkt. Dennes uppsägning skall dock göras inom tre veckor efter det att uppsägning annars skulle ha skett eller, om den avtalade uppsägningstiden understiger sex veckor, inom hälften av uppsägningstiden.

30 § Uppsägning av kollektivavtal skall ske skriftligen.

Har meddelande om uppsägning avsänts under motpartens senast kända adress så tidigt att det hade bort komma denne till handa innan uppsägning

senast skulle ha skett, skall uppsägning anses ha ägt rum i tid även om meddelandet icke kommer fram eller kommer fram för sent.

31 § Har arbetsgivare, arbetstagare eller organisation som är bunden av kollektivavtal grovt brutit mot sådant avtal eller mot denna lag och har förfarandet väsentlig betydelse för avtalsförhållandet i dess helhet, får domstol på yrkande av motpart förklara att kollektivavtal som binder parterna icke längre skall gälla mellan dem.

Är kollektivavtal på den ena sidan eller på båda sidor slutet av flera parter och har förklaring enligt första stycket gjorts för endast vissa av dem, får annan part inom tre veckor därefter med omedelbar verkan säga upp samma avtal för egen del.

Finner domstol att visst förfarande strider mot kollektivavtal eller mot denna lag, får domstolen på yrkande befria arbetsgivare, arbetstagare eller organisation från förpliktelse enligt kollektivavtal eller enligt lagen, i den mån det med hänsyn till det otillåtna förfarandet icke skäligen kan krävas att förpliktelsen fullgöres.

Medbestämmanderätt genom kollektivavtal

32 § Mellan parter som träffar kollektivavtal om löner och allmänna anställningsvillkor bör, om arbetstagarparten begär det, även träffas kollektivavtal om medbestämmanderätt för arbetstagarna i frågor som avser ingående och upphörande av anställningsavtal, ledningen och fördelningen av arbetet och verksamhetens bedrivande i övrigt.

I kollektivavtal om medbestämmanderätt kan parterna, med beaktande av vad som föreskrives i 3 §, bestämma att beslut, som annars skulle fattas av arbetsgivaren, skall fattas av företrädare för arbetstagarna eller av särskilt inrättat partssammansatt organ.

Bestämmanderätt vid tvist om tolkning av avtal

33 § Innehåller kollektivavtal föreskrifter om medbestämmanderätt för arbetstagarna i fråga som avses i 32 § och uppkommer tvist om tillämpning i visst fall av sådan föreskrift eller av beslut som har fattats med stöd därav, gäller arbetstagarpartens mening till dess tvisten har slutligt prövats. Detsamma gäller tvist om kollektivavtal rörande påföljd för arbetstagare som har begått avtalsbrott. Vad som nu har sagts ger dock ej arbetstagarparten rätt att verkställa beslut på arbetsgivarens vägnar.

Intager två eller flera arbetstagarparter oförenliga ståndpunkter i sådan tvist som avses i första stycket, får arbetsgivaren ej fatta eller verkställa beslut som beröres av tvisten förrän denna har slutligt prövats.

Arbetsgivaren behöver ej iakttaga vad som föreskrives i första och andra styckena, om synnerliga skäl föreligger eller om arbetstagarparts mening är oriktig och parten har insett eller bort inse detta.

34 § Uppkommer mellan arbetsgivare och arbetstagarorganisation, som är bundna av samma kollektivavtal, tvist om medlems arbetsskyldighet enligt avtal, gäller organisationens mening till dess tvisten har slutligt prövats.

Föreligger enligt arbetsgivarens uppfattning synnerliga skäl mot att

omtvistat arbete uppskjutes, får han utan hinder av första stycket kräva att arbetet utföres enligt hans mening i tvisten. Arbetstagaren är då skyldig att utföra arbetet. Sådan skyldighet föreligger dock ej, om arbetsgivarens mening i tvisten är oriktig och arbetsgivaren har insett eller bort inse detta eller om arbetet innebär fara för liv eller hälsa eller därmed jämförligt hinder möter.

Blir arbetet utfört enligt andra stycket, skall arbetsgivaren omedelbart påkalla förhandling i tvisten. Kan tvisten icke lösas vid förhandling, skall han väcka talan vid domstol.

35 § Uppkommer mellan arbetsgivare och arbetstagarorganisation, som är bundna av samma kollektivavtal, rättstvist om lön eller annan ersättning till medlem i organisationen, är arbetsgivaren skyldig att omedelbart påkalla förhandling i tvisten. Kan tvisten icke lösas vid förhandling, skall han väcka talan vid domstol. Underlåter arbetsgivaren att påkalla förhandling eller väcka talan, är han såvitt avser det omtvistade beloppet skyldig att utge ersättning enligt arbetstagarorganisationens mening, om kravet ej är oskäligt.

36 § Arbetstagarpartens rätt enligt 33–35 §§ tillkommer den avtalsslutande arbetstagarorganisationen och utövas av lokal arbetstagarorganisation, om sådan finns. Har central förhandling påkallats, utövas rätten av den centrala arbetstagarorganisationen.

37 § Skall enligt föreskrift i kollektivavtal förhandling enligt 34 § tredje stycket eller 35 § äga rum både lokalt och centralt, skall central förhandling påkallas inom tio dagar efter det att den lokala förhandlingen har avslutats. Talan vid domstol skall väckas inom tio dagar efter det att förhandling har avslutats.

Facklig vetorätt i visst fall

38 § Innan arbetsgivare beslutar att låta någon utföra visst arbete för hans räkning eller i hans verksamhet utan att denne därvid skall vara arbetstagare hos honom, skall han på eget initiativ förhandla med arbetstagarorganisation i förhållande till vilken han är bunden av kollektivavtal för sådant arbete.

Första stycket gäller ej, om arbetet är av kortvarig och tillfällig natur eller kräver särskild sakkunskap och ej heller om den tilltänkta åtgärden i allt väsentligt motsvarar åtgärd som har godtagits av arbetstagarorganisationen. Om organisationen i särskilt fall påkallar det, är arbetsgivaren dock skyldig att förhandla innan han fattar eller verkställer beslut.

Om synnerliga skäl föranleder det, får arbetsgivaren fatta och verkställa beslut innan han har fullgjort sin förhandlingsskyldighet enligt första stycket. Påkallas förhandling enligt andra stycket, är arbetsgivaren icke skyldig att uppskjuta beslutet eller verkställigheten till dess förhandlingsskyldigheten har fullgjorts, om särskilda skäl föreligger mot uppskov. I fråga om förhandling enligt första och andra styckena äger 14 § motsvarande tillämpning.

39 § Har förhandling enligt 38 § ägt rum och förklarar central arbetstagarorganisation eller, om sådan ej finns, den arbetstagarorganisation som har slutit kollektivavtalet, att den av arbetsgivaren tilltänkta åtgärden kan antagas medföra åsidosättande av lag eller av kollektivavtal för arbetet eller att åtgärden annars strider mot vad som är allmänt godtaget inom parternas avtalsområde, får åtgärden ej beslutas eller verkställas av arbetsgivaren.

40 § Förbud enligt 39 § inträder ej, om arbetstagarorganisationen saknar fog för sin ståndpunkt. Har arbetsgivaren med stöd av 38 § tredje stycket verkställt beslut i den fråga som förhandlingen avser, är 39 § icke tillämplig.

Fredsplikt

41 § Arbetsgivare och arbetstagare som är bundna av kollektivavtal får icke vidtaga eller deltaga i arbetsinställelse (lockout eller strejk), blockad, bojkott eller annan därmed jämförlig stridsåtgärd, om avtalet har ingåtts av organisation och denna ej i behörig ordning har beslutat åtgärden, om åtgärden strider mot bestämmelse om fredsplikt i kollektivavtal eller om åtgärden har till ändamål

1. att utöva påtryckning i tvist om kollektivavtals giltighet, bestånd eller rätta innebörd eller i tvist huruvida visst förfarande strider mot avtalet eller mot denna lag,
2. att åstadkomma ändring i avtalet,
3. att genomföra bestämmelse, som är avsedd att tillämpas sedan avtalet har upphört att gälla, eller
4. att stödja annan, när denne icke själv får vidtaga stridsåtgärd.

Första stycket utgör ej hinder för arbetstagarorganisation att i behörig ordning besluta blockad för att utverka betalning av klar och förfallen fordran på lön eller på annan ersättning för utfört arbete.

42 § Arbetsgivar- eller arbetstagarorganisation får ej anordna eller på annat sätt föranleda olovlig stridsåtgärd. Sådan organisation får ej heller genom understöd eller på annat sätt medverka vid olovlig stridsåtgärd. Organisation som själv är bunden av kollektivavtal är även skyldig att, om olovlig stridsåtgärd av medlem förestår eller pågår, söka hindra åtgärden eller verka för dess upphörande.

Har någon vidtagit olovlig stridsåtgärd, får annan icke deltaga i åtgärden.

43 § Har olovlig stridsåtgärd vidtagits av arbetstagare som är bundna av kollektivavtal, åligger det arbetsgivaren och berörd arbetstagarorganisation att omedelbart taga upp överläggning med anledning av stridsåtgärden och att gemensamt verka för dess upphörande.

Första stycket gäller lokal arbetstagarorganisation, om sådan finns.

44 § Har vid förhandling om kollektivavtal part begärt, att i avtalet eller i särskilt avtal skall regleras fråga som avses i 32 §, men blir frågan ej uttryckligt reglerad när kollektivavtal träffas mellan parterna, skall den icke

till följd av det träffade avtalet anses omfattad av fredsplikt enligt 41 § vid senare förhandling om frågans reglering i särskilt avtal,

45 § Arbetsgivarorganisation eller arbetsgivare och arbetstagarorganisation är sinsemellan skyldiga att, om giltigt hinder ej möter, skriftligen varsla motparten minst sju dagar i förväg, när de avser att vidtaga stridsåtgärd eller att utvidga pågående stridsåtgärd. Omfattar stridsåtgärd från arbetsgivarsidan även arbetstagare som ej är medlemmar i berörd arbetstagarorganisation, bör de varslas genom allmänt synliga anslag på arbetsplatsen eller på annat lämpligt sätt.

Varsel enligt första stycket skall innehålla uppgift om anledningen till stridsåtgärden och om stridsåtgärdens omfattning.

Skyldighet att varsla föreligger ej i fråga om stridsåtgärd som avses i 41 § andra stycket.

Medling

46 § För medling i arbetstvister mellan å ena sidan arbetsgivare eller arbetsgivarorganisation och å andra sidan arbetstagare eller arbetstagarorganisation finns en statens förlikningsmannaexpedition.

Expeditionen skall följa förhållandena på arbetsmarknaden. Har den fått kännedom om arbetstvist som hotar att medföra eller redan har medfört stridsåtgärd, skall den utse förlikningsman att medla i tvisten, när medverkan av förlikningsman kan anses ägnad att främja en lösning av denna. Förlikningsmannen skall kalla parterna till förhandling eller vidtaga annan lämplig åtgärd samt verka för att part uppskjuter eller inställer stridsåtgärd.

Enligt expeditionens bestämmande skall förlikningsman på begäran gå parter på arbetsmarknaden till handa med råd och upplysningar rörande förhandlingar och kollektivavtal samt leda förhandlingar mellan parterna.

47 § Är någon enligt 45 § skyldig att lämna varsel, skall han inom tid och på sätt som där anges göra detta även till förlikningsmannaexpeditionen. Den som bryter häremot dömes till böter, högst trehundra kronor.

48 § Vid förhandling enligt 46 § skall förlikningsman söka få till stånd överenskommelse mellan parterna på grundval av förslag som kommer från dem själva. Förlikningsmannen är dock oförhindrad att föreslå jämkningar och medgivanden för att främja en god lösning av tvisten.

49 § Har part som enligt 10 § är förhandlingsskyldig kallats till förhandling inför förlikningsman och försummar parten att inställa sig eller underlåter han annars att fullgöra vad som åligger honom enligt 15 §, kan förlikningsmannen på begäran av motpart anmäla förhållandet hos arbetsdomstolen. Denna kan förelägga parten vid vite att fullgöra sin förhandlingsskyldighet och kan på anmälan av förlikningsman utdöma vitet.

50 § Parts skyldighet enligt 18 § att vid förhandling hålla skriftlig handling tillgänglig för motparten gäller även i förhållande till förlikningsman som medverkar vid förhandlingen.

51 § Uppnås icke enighet mellan parterna vid förhandling inför förlikningsman, kan han föreslå dem att låta tvisten avgöras av skiljemän. Han kan också medverka vid utseende av skiljemän.

Förlikningsman får ej åtaga sig skiljemannauppdrag i arbetstvist, om icke förlikningsmannaexpeditionen i särskilt fall medger det.

52 § I arbetstvist av större betydenhet kan regeringen utse förlikningskommission att medla i tvisten. Även enskild person kan av regeringen utses att som särskild förlikningsman medla i sådan tvist.

Föreskrifterna i 49 och 50 §§ äger motsvarande tillämpning vid medling av förlikningskommission eller särskild förlikningsman.

53 § (upphävd)

Skadestånd och andra påföljder

54 § Arbetsgivare, arbetstagare och organisation som bryter mot denna lag eller mot kollektivavtal skall ersätta uppkommen skada, om ej annat följer av vad nedan sägs.

55 § Vid bedömande om och i vad mån skada har uppkommit för någon skall hänsyn tagas även till dennes intresse av att lagens eller kollektivavtalets bestämmelser iakttages och till övriga omständigheter av annan än rent ekonomisk betydelse.

56 § Bryter arbetsgivare eller arbetstagare mot tystnadsplikt som avses i denna lag eller utnyttjar han obehörigen vad han under sådan tystnadsplikt har fått kännedom om, skall han ersätta uppkommen skada.

Om någon som företräder arbetsgivare eller organisation gör sig skyldig till handling som avses i första stycket, svarar arbetsgivaren eller organisationen för skadan.

I fall som avses i denna paragraf skall ej följa ansvar enligt 20 kap. 3 § brottsbalken.

57 § Arbetstagarorganisation skall ersätta uppkommen skada, om den i tvist som avses i 33 eller 34 § har föranlett eller godkänt felaktig tillämpning av avtal eller av denna lag och organisationen har saknat fog för sin ståndpunkt i tvisten. Detsamma gäller om organisationen har saknat fog för förklaring enligt 39 §.

Arbetstagarorganisation svarar vidare för skada, som tillfogas arbetsgivaren genom att företrädare för organisationen i förhållande till honom missbrukar sin ställning som ledamot i särskilt genom avtal inrättat beslutsorgan eller i sådan ställning förfar grovt vårdslöst.

58 § Har arbetsgivare utan fog utkrävt arbete enligt 34 § andra stycket utan att sådana synnerliga skäl som där avses har förelegat, skall han ersätta uppkommen skada.

59 § Har organisation, som är bunden av kollektivavtal, eller överordnad organisation anordnat eller föranlett olovlig stridsåtgärd, kan skadestånd ej åläggas enskild arbetsgivare eller arbetstagare för att han har deltagit i åtgärden.

Skadestånd kan icke åläggas arbetstagare, om han med sin organisations godkännande har vägrat att utföra arbete som arbetsgivaren har krävt enligt 34 § andra stycket.

60 § Är någon skadeståndsskyldig enligt denna lag, kan skadeståndets belopp nedsättas i förhållande till vad som annars skulle ha utgått, om det är skäligt med hänsyn till den skadevållandes ringa skuld, den skadelidandes förhållande i avseende på tvisten, skadans storlek i jämförelse med den skadevållandes tillgångar eller omständigheterna i övrigt. Fullständig befrielse från skadeståndsskyldighet kan också medges.

Vid bedömande enligt första stycket av arbetstagares skadeståndsskyldighet för deltagande i olovlig stridsåtgärd skall särskild hänsyn tagas till omständigheter, som har framkommit vid överläggning enligt 43 §, och verkningarna av överläggningen.

61 § Är flera ansvariga för skada, skall skadeståndsskyldigheten fördelas mellan dem efter vad som är skäligt med hänsyn till omständigheterna.

62 § Kan enligt denna lag skadestånd följa på åtgärd eller underlåtenhet av arbetstagare, får annan påföljd icke åläggas arbetstagaren utan stöd i författning eller kollektivavtal. Detsamma gäller i fall när av 56 § andra stycket eller 59 § följer, att arbetstagare icke kan åläggas skadestånd.

Är annan påföljd än skadestånd föreskriven i kollektivavtal, får den utan hinder av första stycket tillämpas även på arbetstagare som ej är medlem av den avtalsslutande arbetstagarorganisationen men sysselsättes i sådant arbete som avses med avtalet.

Tvisteförhandling och rättegång

63 § I mål, vari denna lag skall tillämpas, gäller lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister. Är fråga om överträdelse av 47 eller 53 §, gäller dock vad som är föreskrivet om rättegång i allmänhet.

64 § Vill någon som har förhandlingsrätt enligt 10 § yrka skadestånd eller annan fullgörelse enligt denna lag eller kollektivavtal, skall han påkalla förhandling inom fyra månader efter det att han har fått kännedom om den omständighet vartill yrkandet hänför sig och senast inom två år efter det att omständigheten har inträffat. Skall enligt föreskrift i kollektivavtal förhandling äga rum både lokalt och centralt, gäller vad som nu har sagts den lokala förhandlingen. Central förhandling skall i sådant fall påkallas inom två månader efter det att den lokala förhandlingen har avslutats.

Första stycket äger motsvarande tillämpning, när part som avses där vill vinna förklaring att rättshandling eller avtalsbestämmelse är ogiltig av det skälet att den innebär kränkning av föreningsrätten.

Påkallar part ej förhandling inom föreskriven tid, förlorar han rätten till förhandling.

65 § Talan i fall som avses i 64 § skall väckas inom tre månader efter det att förhandling har avslutats. När både lokal och central förhandling har ägt rum, räknas tiden från det att den centrala förhandlingen har avslutats. Har mot förhandling förelegat hinder som ej har berott av käranden, räknas tiden från det att förhandling senast skulle ha hållits.

66 § Har organisation ej iakttagit föreskriven tid för förhandling eller väckande av talan, får den som är eller har varit medlem i organisationen och som beröres av tvisten väcka talan inom en månad efter det att tiden har löpt ut. Skall enligt 4 kap. 7 § lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister talan föregås av förhandling men har sådan ej ägt rum, gäller vad som nu har sagts i stället rätt att påkalla förhandling. Talan skall i sådant fall väckas inom tid som anges i 65 §.

I tvist, vari arbetstagare ej kan företrädas av organisation, skall han väcka talan inom fyra månader efter det att han har fått kännedom om den omständighet vartill yrkandet hänför sig och senast inom två år efter det att omständigheten har inträffat.

67 § Talan om skadestånd eller annan fullgörelse med anledning av olovlig stridsåtgärd får ej i något fall väckas senare än tre månader efter det att stridsåtgärden har avslutats.

68 § Väcker part ej talan inom föreskriven tid, förlorar han rätten till talan.

69 § Föreskrifterna i 33–35 och 39 §§ utgör icke hinder mot beslut enligt 15 kap. rättegångsbalken.

70 § (upphävd)

Statens offentliga utredningar 1982

Kronologisk förteckning

1. Real beskattning. B.
2. Real beskattning. Bilaga 1–3. B.
3. Real beskattning. Bilaga 4–6. B.
4. Tandvården under 80-talet. S.
5. De förtroendevalda i kommuner och landstingskommuner. Kn.
6. Sockernäringen. Jo.
7. Talböcker-utgivning och spridning. U.
8. Videoreklamfrågan. Ju.
9. Ny plan- och bygglag. Remissammanställning. Bo.
10. Sanering efter industrinedläggningar. Bo.
11. Den långsiktiga tillgången och efterfrågan på läkararbetskraft. S.
12. Statlig fondförvaltning m. m. E.
13. Kommunalföretaget. Kn.
14. Tillväxt eller stagnation. E.
15. Internationella företag i svensk industri. I.
16. Skatt på energi. B.
17. Skatt på energi. Bilagor. B.
18. Förvärvsarbete och föräldraskap. A.
19. Handikappade elever i det allmänna skolväsendet. U.
20. Kommunerna och näringslivet. Kn.
21. Ett effektivare vite. Ju.
22. Svensk amatörboxning och skadeverkningarna. Jo.
23. Fritidsboende. Bo.
24. Vidgad länsdemokrati. Kn.
25. Översyn av rättegångsbalken 1. Processen i tingsrätt. Del A. Lagtext och sammanfattning. Ju.
26. Översyn av rättegångsbalken 1. Processen i tingsrätt. Del B. Motiv m. m. Ju.
27. Svensk industri i utlandet. I
28. Löntagarna och kapitaltillväxten 9. E.
29. KOMVUX-kommunal utbildning för vuxna. U.
30. information om arbetsmiljörisker. A.
31. Information om arbetsmiljörisker. Bilaga 1. Värdering av risker i arbetsmiljön. A.
32. Information om arbetsmiljörisker. Bilaga 2. Arbetsmiljöinformation-påverkan, behov och utbud. A.
33. Information om arbetsmiljörisker. Sammandrag. A.
34. Prisutveckling inom bostadsbyggandet och dess orsaker. Del 1. Bo.
35. Prisutveckling inom bostadsbyggandet och dess orsaker. Del 2. Bilagor. Bo.
36. Enklare föräldraförsäkring. S.
37. Kommunal planering i förändring. Kn.
38. Fakta för konsumenter. H.
39. Stöld i butik. Ju.
40. Ägarlägenheter. Ju.
41. Överklagande av kommunala beslut. Kn.
42. Utbildning för hälso- och sjukvård vid katastrofer och i krig. S.
43. Språk- och kulturstöd för invandrar- och minoritetsbarn i förskoleåldern. S.
44. Nytt bilstöd till handikappade. S.
45. Ortnamns värde och vård. U.
46. Handlingsprogram i handikappfrågor. S.
47. Löntagarna och kapitaltillväxten 10. E.
48. Försvarsmaktens personalkategorier. Fö.
49. Invandringspolitiken. A.
50. Reviderad tandvårdstaxa. S.
51. Hästavel och hästanvändning. Jo.
52. En effektivare kreditpolitik. E.
53. Kreditpolitiken. Fakta, teorier och erfarenheter. E.
54. Översyn av det skatteadministrativa sanktionssystemet 2. B.
55. Översyn av det skatteadministrativa sanktionssystemet. Bilaga. B.
56. Kommunal förvaltning och medbestämmanderätt. Kn.
57. Pantbrev. Ju.
58. Bostadsbidragen. Bo.
59. Militär själavård. Fö.
60. MBL i utveckling. A.

Statens offentliga utredningar 1982

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Videoreklamfrågan. [8]
Ett effektivare vite. [21]
Rättegångsutredningen. 1. Översyn av rättegångsbalken 1. Processen i tingsrätt. Del A. Lagtext och sammanfattning. [25] 2. Översyn av rättegångsbalken 1. Processen i tingsrätt. Del B. Motiv m. m. [26]
Stöld i butik. [39]
Ägarlägenheter. [40]
Pantbrev. [57]

Försvarsdepartementet

Försvarsmaktens personalkategorier. [48]
Militär själavård. [59]

Socialdepartementet

Tandvården under 80-talet. [4]
Den långsiktiga tillgången och efterfrågan på läkararbetskraft. [11]
Enklare föräldraförsäkring. [36]
Utbildning för hälso- och sjukvård vid katastrofer och i krig. [42]
Språk- och kulturstöd för invandrar- och minoritetsbarn i förskoleåldern. [43]
Nytt bilstöd till handikappade. [44]
Handlingsprogram i handikappfrågor. [46]
Reviderad tandvårdstaxa. [50]

Ekonomidepartementet

Statlig fondförvaltning m. m. [12]
Tillväxt eller stagnation. [14]
Utredningen om löntagarna och kapitaltillväxten. 1. Löntagarna och kapitaltillväxten 9. [28] 2. Löntagarna och kapitaltillväxten 10. [47]
Kreditpolitiska utredningen. 1. En effektivare kreditpolitik. [52] 2. Kreditpolitiken. Fakta, teorier och erfarenheter. [53]

Budgetdepartementet

Realbeskattningsutredningen. 1. Real beskattning. [1] 2. Real beskattning. Bilaga 1–3. [2] 3. Real beskattning. Bilaga 4–6. [3]
Energiskattekommittén. 1. Skatt på energi. [16] 2. Skatt på energi. Bilagor. [17]
Skattetilläggsutredningen. 1. Översyn av det skatteadministrativa sanktionssystemet 2. [54] 2. Översyn av det skatteadministrativa sanktionssystemet. Bilaga. [55]

Utbildningsdepartementet

Talböcker-utgivning och spridning. [7]
Handikappade elever i det allmänna skolväsendet. [19]
KOMVUX-kommunal utbildning för vuxna. [29]
Ortnamns värde och vård. [45]

Jordbruksdepartementet

Sockernäringen. [6]
Svensk amatörboxning och skadeverkningarna. [22]
Hästavel och hästanvändning. [51]

KUNGL. BIBL.
1983-01-10
STOCKHOLM

Handelsdepartementet

Fakta för konsumenter. [38]

Arbetsmarknadsdepartementet

Förvärvsarbete och föräldraskap. [18]
Utredningen rörande information om risker i arbetsmiljön. 1. Information om arbetsmiljörisker. [30] 2. Information om arbetsmiljörisker. Bilaga 1. Värdering av risker i arbetsmiljön. [31] 3. Information om arbetsmiljörisker. Bilaga 2. Arbetsmiljö-information-påverkan, behov och utbud. [32] 4. Information om arbetsmiljörisker. Sammandrag. [33]
Invandringspolitiken. [49]
MBL i utveckling. [60]

Bostadsdepartementet

Ny plan- och bygglag. Remissammanställning. [9]
Sanering efter industrinedläggningar. [10]
Fritidsboende. [23]
Byggprisutredningen. 1. Prisutveckling inom bostadsbyggandet och dess orsaker. Del 1. [34] 2. Prisutveckling inom bostadsbyggandet och dess orsaker. Del 2. Bilagor. [35]
Bostadsbidragen. [58]

Industridepartementet

Direktinvesteringskommittén. 1. Internationella företag i svensk industri. [15] 2. Svensk industri i utlandet. [27]

Kommundepartementet

De förtroendevalda i kommuner och landstingskommuner. [5]
Kommunalföretaget. [13]
Kommunerna och näringslivet. [20]
Vidgad länsdemokrati. [24]
Kommunal planering i förändring. [37]
Överklagande av kommunala beslut. [41]
Kommunal förvaltning och medbestämmanderätt. [56]

Anm. Siffrorna inom klammer betecknar utredningarnas nummer i den kronologiska förteckningen.

Liber
Allmänna Förlaget

ISBN 91-38-07156-8
ISSN 0375-250X