



**National Library
of Sweden**

Denna bok digitaliserades på Kungl. biblioteket år 2013

Förhandlingsrätt för pensionärer

Betänkande avgivet av tillkallad sakkunnig

Stockholm 1972

1972: 33





Statens offentliga utredningar

1972: 33

Inrikesdepartementet

Förhandlingsrätt för pensionärer

Betänkande avgivet av tillkallad sakkunnig
Stockholm 1972

1972-73
1972-73
1972-73



Förhandlingsstatist
för
pensionärer

Till Statsrådet och chefen för inrikesdepartementet

Med stöd av Kungl. Maj:ts bemyndigande den 8 december 1967 tillkallade chefen för inrikesdepartementet den 17 januari 1968 f. d. generaldirektören Ernst Bexelius som sakkunnig för utredning om förhandlingsrätt för arbetstagarorganisation beträffande pensionerade medlemmar.

Vidare tillkallade departementschefen den 2 februari 1968 som experter åt utredningen direktören i Svenska Arbetsgivareföreningen Erik Forstadius, förbundsjuristen i Tjänstemännens Centralorganisation Stig Gustafsson, lönedirektören hos statens avtalsverk Olof Kalén, förbundsjuristen i Landsorganisationen i Sverige, numera direktören i Luossavaara-Kiirunavaara AB Ove Kjellgren samt direktören i Sveriges Akademikers Centralorganisation, numera direktören i Stockholms läns landstings hälso- och sjukvårdsnämnd Gunnar Lundberg.

Den 17 januari 1968 utsågs docenten Sten Edlund att vara sekreterare åt utredningen.

Betänkandet har utarbetats med en arbetsgrupp bestående av sekreteraren och Kalén.

Under utredningsarbetets gång har experterna ombetts uttala sig i alla förekommande frågor.

Beträffande arbetets uppläggning i övrigt hänvisas till kap. 1.

Ett särskilt yttrande har avgetts av Forstadius.

Sedan utredningsarbetet slutförts får jag härmed överlämna betänkandet.

Stockholm i maj 1972

Ernst Bexelius

/Sten Edlund

Innehåll

Sammanfattning	8	Kapitel 4 <i>Civilrättsligt skydd för pensionsfordran</i>	41
Författningsförslag	10	Kapitel 5 <i>Förhandlingsrättsfrågans behandling hittills</i>	44
Kapitel 1 <i>Utredningsuppdraget</i>	13	5.1 Framställningar om lagstiftning	44
1.1 Direktiv	13	5.2 Förhandlingspraxis	50
1.2 Utredningsarbetets uppläggning	14	5.3 Föreligger förhandlingsrätt enligt FFL?	53
Kapitel 2 <i>Förhandlingsrätten på arbetsmarknaden</i>	17	Kapitel 6 <i>Pensionärernas organisationsförhållanden</i>	57
2.1 Tidiga utvecklingsdrag	17	6.1 TCO	57
2.2 Lagarna om kollektivavtal och arbetsdomstol	18	6.2 SACO	58
2.3 Lagen om förenings- och förhandlingsrätt	19	6.3 SR	58
2.4 Lagen om medling i arbetstvister	22	6.4 LO	58
2.5 Stats- och kommunaltjänstemannalagarna	23	Kapitel 7 <i>Partsattityder till frågorna om förhandlings- och stridsrätt</i>	60
Kapitel 3 <i>Huvuddrag i pensionsutvecklingen på arbetsmarknaden</i>	26	7.1 Privata sektorn	60
3.1 Inledande översikt	26	7.1.1 Tjänstemannaorganisationer	60
3.2 Allmän pensionering	26	7.1.2 LO-förbund (arbetare)	62
3.3 Kompletterande pensionering	27	7.1.3 SAF och andra arbetsgivarorganisationer	62
3.3.1 Privata sektorn	28	7.2 Statliga sektorn	64
Tjänstemän på SAF:s förhandlingsområde	30	7.2.1 Arbetstagarorganisationer	64
Tjänstemän hos ej SAF-anslutna arbetsgivare	31	7.2.2 Statens avtalsverk (SAV)	65
Arbetare	32	7.3 Kommunala sektorn	66
3.3.2 Statliga sektorn	33	7.3.1 Arbetstagarorganisationer	66
Utvecklingen i stort	33	7.3.2 Kommunförbunden	66
Några data om SPR-pensioneringen	34	7.4 Fristående pensionärsorganisationer	67
Förhandlingar om utgående pensioner	35	Kapitel 8 <i>Förhandlingsämnen</i>	68
3.3.3 Kommunala sektorn	35	8.1 Tolkning och tillämpning	68
3.4 Aktuella utvecklingsfrågor	37	8.2 Förmånssystemens materiella innehåll	70
3.5 Statistik och prognos	39		

8.2.1	Generationsdifferentieringen	71
8.2.2	Pensionsklyftan tjänstemän —arbetare	73
8.2.3	Olikheter mellan KP-systemen	73
8.2.4	Marginal effekter	75
8.3	Soliditeten	75

Kapitel 9	Den företagsekonomiska aspekten	77
-----------	---	----

Kapitel 10	Partsförhållande frågor	80
10.1	Förhandlingsrätt vid pensionsförsäkring	80
10.2	Partsrepresentation	82
10.2.1	Arbetstagersidan	82
10.2.2	Arbetsgivarsidan	85

Kapitel 11	Andra rättsaspekter	88
11.1	Föreningsrättsliga konsekvenser	88
11.2	Ingående av kollektivavtal	88
11.3	Rätt till stridsåtgärd	88

Kapitel 12	Avslutande överväganden	92
Särskilt yttrande		98

Förkortningar

AD	Arbetsdomstolen (AD:s domar återges ofta endast med år och nummer)	SALF	Sveriges Arbetsledareförbund
AFP	Allmän folkpension	SAV	Statens avtalsverk
ATP	Allmän tilläggspension	SF	Statsanställdas Förbund
FFL	Lag (1936: 506) om förenings- och förhandlingsrätt	SIF	Svenska Industritjänstemannaförbundet
FPG	Försäkringsbolaget Pensionsgaranti, ömsesidigt	SKP	Sveriges kommunalanställdas pensionskassa
HTF	Handelstjänstemannaförbundet	SPP	Svenska Personal-Pensionskassan
ITP	Industrins tilläggspension för tjänstemän	SPR	Statens allmänna tjänstepensionsreglemente (1959: 287)
KAL	Lag (1928: 253) om kollektivavtal	SPV	Statens personalpensionsverk
KP	Kompletterande pensionering	SR	Statstjänstemännens Riksförbund
KPA	Kommunernas pensionsanstalt	StjL	Statstjänstemannalag (1965: 274)
KPR	Normalpensionsreglemente för arbetstagare hos kommuner	STP	Särskild tilläggspension för arbetare
KtjL	Lag (1965: 275) om tjänstemän hos kommuner m. fl. (kommunaltjänstemannalag)	TCO	Tjänstemännens Centralorganisation
LAD	Lag (1928: 254) om arbetsdomstol	TCO-K	TCO:s kommunaltjänstemannasektion
LKPR	Normalpensionsreglemente för arbetstagare hos landstingskommuner	TCO-S	TCO:s statstjänstemannasektion
LO	Landsorganisationen i Sverige		
PRI	Pensionsregistreringsinstitutet		
SACO	Sveriges Akademikers Centralorganisation		
SAF	Svenska Arbetsgivareföreningen		

På hela arbetsmarknaden förekommer system för pensionsförmåner utöver dem som ingår i den allmänna försäkringen. Det har länge ansetts ovisst om en arbetstagarorganisation äger laglig rätt till förhandling om kompletterande pensionsförmåner för redan pensionerade medlemmar, något som dock inte hindrat pensionärerna från att i viss utsträckning, främst på den offentliga sektorn, få sina intressen tillgodosedda genom fackliga förhandlingsinsatser.

Uppbyggnaden av 1936 års lag om förerings- och förhandlingsrätt talar enligt utredningens uppfattning närmast för att förhandlingsrätten är begränsad till frågor om anställningsvillkor under bestående anställning. Utredningen har dock inte funnit sig behöva ta någon bestämd ställning till gällande rätts innebörd i föreliggande avseende. Vare sig man anser att pensionärer bör vara omfattade av den lagstadgade förhandlingsrätten eller inte, synes frågan vara av den vikt att ett uttryckligt klarläggande i lagstiftningen är påkallat.

Utredningen finner den förhandlingspraxis som utbildats i sig själv vara ett argument för att tillförsäkra arbetstagarorganisationerna en formlig rätt att förhandla för pensionerade medlemmar. Bortsett härifrån kan anföras olika skäl för att förhandlingsrätt skall föreligga. Alldeles uppenbart är att det under pensioneringstid kan behöva förhandlas om tolkning och tillämpning av fastställda förmånsvillkor. Ett annat förhandlingsobjekt är skyddet för intjänad pension. De betydelsefullaste förhandlingsbehoven hänför sig emellertid till pensionsvilkorens materiella innehåll. De kan i huvudsak återföras på generationsskillnader i fråga om

pensionsuppbyggnad, på kvarstående pensionsklyftor mellan tjänstemän och arbetare, på olikheter mellan systemen för kompletterande pensionering och på marginaleffekter vid gränsdragningar inom systemen. Som helhet får det anses befogat att se frågan om de pensionerades villkor i ett jämlikhetsperspektiv. Det rättvisa i att göra pensionärerna förhandlingsrättsligt likställda med de aktiva arbetstagarerna finner utredningen stå utom all diskussion.

De nuvarande dominerande systemen för privat kompletteringspension är till sin finansiella uppbyggnad anpassade till att pensionsvilkoren slutligt fastlagts under anställningstid. Bland annat med hänsyn härtill kan man knappast räkna med att en reform som ger pensionärerna förhandlingsrätt kan komma att få större effekt förrän på någon sikt. Det torde närmast vara frågor av rättstvistsnatur som mera omedelbart berörs.

Även systemen för statlig och kommunal pensionering bygger i grundläggande hänseenden på anställningstidens förhållanden. Med utgångspunkt i gällande offentligrättslig reglering är det vanskligt att förutsäga hur pass snabbt en förhandlingsrättsreform kan komma att leda till ökat pensionärsinflytande på dessa områden. Så mycket torde dock vara klart att finansieringsproblemet av teknisk art inte behöver verka fördröjande.

Självfallet bör en reform också få betydelse på områden eller i enskilda fall som inte omfattas av de centrala pensionsregleringarna på arbetsmarknaden.

Utredningen föreslår sålunda att arbetstagarorganisationerna skall vara förhandlingsberättigade för pensionerade medlemmar. I

överensstämmelse med utredningsdirektiven avses inte att bereda förhandlingsrätt för rena pensionärsorganisationer. Förhandlingsrätt skall föreligga vare sig pension utfästs eller ej. Förhandling skall även kunna påkallas rörande andra anspråk som grundas på förutvarande anställning än pension. Förhandlingsrätten skall också omfatta efterlevande till arbetstagare eller förutvarande sådan. Liksom i förenings- och förhandlingsrättslagen skall förhandlingsrätt på arbetstagsidan endast kunna utövas i förhållande till arbetsgivare eller organisation av arbetsgivare. Vid pensionsförsäkring gäller alltså förhandlingsrätten inte visavi försäkringsgivare. När anställning förevarit hos olika arbetsgivare, skall förhandlingsframställning kunna riktas mot var och en av dessa. Förhandling skall också kunna upp- tas med arbetsgivare som efterträtt arbets- givare hos vilken arbetstagaren varit an- ställd. Om arbetsgivare upphört med sin verksamhet utan att denna övertagits av an- nan, skall förhandling oberoende därav kun- na begäras med den organisation som arbets- givaren eventuellt tillhört. Självfallet skall förhandlingsrätten vara ömsesidig.

Förslaget innebär vidare att, i enlighet med förenings- och förhandlingsrättslagens konstruktion, kretsen av förhandlingsberät- tigade skall åtnjuta föreningsrättsligt skydd. Kollektivavtal skall kunna upprättas röran- de utgående pensioner och andra förmåner till förutvarande anställda och deras efter- levande. Stridsåtgärd skall kunna vidtas i samma utsträckning som beträffande aktiva arbetstagens villkor.

Författningsförslag

Förslag till

Lag om ändring i lag (1936:506) om förenings- och förhandlingsrätt

Härigenom förordnas i fråga om lagen om förenings- och förhandlingsrätt, att 1 kap. 1 § och 2 kap. 4 § skall ha nedan angivna lydelse.

(Nuvarande lydelse)

(Föreslagen lydelse)

1 kap.

Inledande bestämmelser

1 §.

Denna lag — — — — — och arbetstagare.

Såsom arbetstagare — — — — — enligt lagen.

Med arbetstagare likställes i denna lag jämväl förutvarande arbetstagare ävensom efterlevande till arbetstagare eller förutvarande arbetstagare.

Övergår verksamhet från en arbetsgivare till annan, skall lagen äga tillämpning på efterträdaren även med avseende å arbetstagare som varit anställd hos företrädaren och icke övergått i efterträdarens tjänst.

2 kap.

Om förhandlingsrätt

4 §.

Med förhandlingsrätt förstås i denna lag rätt att påkalla förhandling rörande reglering av anställningsvillkoren ävensom rörande förhållandet i övrigt mellan arbetsgivare och arbetstagare. Förhandlingsrätt tillkommer å ena sidan arbetsgivaren eller förening av arbetsgivare, vari han är medlem, samt å andra sidan förening av arbetstagare, vari de ifrågavarande arbetstagarna äro medlemmar.

Med förhandlingsrätt förstås i denna lag rätt att påkalla förhandling rörande reglering av anställningsvillkoren ävensom rörande förhållandet i övrigt mellan arbetsgivare och arbetstagare. Förhandlingsrätt tillkommer å ena sidan arbetsgivaren eller förening av arbetsgivare, vari han är eller varit medlem, samt å andra sidan förening av arbetstagare, vari de ifrågavarande arbetstagarna äro medlemmar.

Denna lag träder i kraft den

Förslag till

Lag om ändring i lag (1928: 253) om kollektivavtal

Härigenom förordnas i fråga om lagen om kollektivavtal, att 1 § skall ha nedan angivna lydelse.

(Nuvarande lydelse)

(Föreslagen lydelse)

1 §.

Avtal mellan ----- ock gällande.
Såsom arbetare ----- enligt lagen.

Med arbetare likställes i denna lag jämväl förutvarande arbetare ävensom efterlevande till arbetare eller förutvarande arbetare.

Övergår verksamhet från en arbetsgivare till annan, skall lagen äga tillämpning på efterträdaren även med avseende å arbetare som varit anställd hos företrädaren och icke övergått i efterträdarens tjänst.

Beträffande kollektivavtal ----- lag stadgas.
Om avtal ----- såsom huvudorganisation.
Bestämmelser i ----- deras medlemmar.

Denna lag träder i kraft den

Förslag till

Lag om ändring i lag (1928: 254) om arbetsdomstol

Härigenom förordnas i fråga om lagen om arbetsdomstol, att 1 § skall ha nedan angivna lydelse.

1 §.

För upptagande ----- i Stockholm.
Om skyldighet ----- särskilt stadgat.
Såsom arbetare ----- enligt lagen.

Med arbetare likställes i denna lag jämväl förutvarande arbetare ävensom efterlevande till arbetare eller förutvarande arbetare.

(Nuvarande lydelse)

(Föreslagen lydelse)

Övergår verksamhet från en arbetsgivare till annan, skall lagen äga tillämpning på efterträdaren även med avseende å arbetare som varit anställd hos företrädaren och icke övergått i efterträdarens tjänst.

Med offentlig — — — — — i kommunaltjänstemannalagen.

Denna lag träder i kraft den

Förslag till

Lag om ändring i lag (1920: 245) om medling i arbetstvister

Härigenom förordnas i fråga om lagen om medling i arbetstvister, att 1 § skall ha nedan angivna lydelse.

1 §.

För vart — — — — — och arbetare.

Därest så — — — — — särskild förlikningsman.

Såsom arbetare — — — — — enligt lagen.

Med arbetare likställes i denna lag jämväl förutvarande arbetare ävensom efterlevande till arbetare eller förutvarande arbetare.

Övergår verksamhet från en arbetsgivare till annan, skall lagen äga tillämpning på efterträdaren även med avseende å arbetare som varit anställd hos företrädaren och icke övergått i efterträdarens tjänst.

Denna lag träder i kraft den

1 Utredningsuppdraget

1.1 Direktiv

I yttrande till statsrådsprotokollet den 8 december 1967 anförde chefen för inrikesdepartementet följande.

Förhandlingsrätt enligt lagen den 11 september 1936 (nr 506) om förenings- och förhandlingsrätt innefattar rätt att påkalla förhandling om reglering av anställningsvillkoren och förhållandet i övrigt mellan arbetsgivare och arbetstagare. Förhandlingsrätt tillkommer å ena sidan arbetsgivaren eller arbetsgivareförening där arbetsgivaren är medlem och å andra sidan förening av arbetstagare. Förhandlingsrätt för den ena parten medför förhandlingsplikt för motparten. Denne blir skyldig att inställa sig vid förhandlingssammanträde och vid behov lägga fram motiverat förslag till lösning av förhandlingsfrågan.

Av lagen framgår inte i vilken omfattning förhandlingsrätt föreligger beträffande pensionsvillkor. Denna fråga har inte heller kommit under arbetsdomstolens eller annan domstols prövning. Så mycket torde dock vara klart att en arbetstagarorganisation har förhandlingsrätt beträffande pensionsvillkor för sådana medlemmar som alltså är i arbetsgivarens tjänst, dvs. är arbetstagare. Detta innebär att pensionsvillkoren anses innefattade i anställningsvillkoren eller förhållandet i övrigt mellan arbetsgivare och arbetstagare. Däremot är det tveksamt om en förening av arbetstagare har förhandlingsrätt beträffande pensionsvillkor för medlemmar som står kvar i föreningen även sedan de har pensionerats.

Riksdagen har vid flera tillfällen behandlat frågan om förhandlingsrätt beträffande pensionsvillkor. Sålunda hemställde 1945 års riksdag (L²U 33, rskr 150) om förutsättningslös utredning i ämnet. 1953 års riksdag (L²U 40, rskr 418) förutsatte att frågan om pensionärernas ställning skulle beaktas i samband med det då pågående arbetet med de offentliga tjänstemännens förhandlingsrätt och 1956 års riksdag (L²U 14, rskr 150) underströk betydelsen av att

frågan om förhandlingsrätt beträffande pensionsvillkor fick en för pensionärerna tillfredsställande lösning.

Kungl. Maj:t beslutade den 30 december 1959 att de framställningar riksdagen hade gjort i frågan åren 1945, 1953 och 1956 inte skulle föranleda någon Kungl. Maj:ts åtgärd. Under förarbetena till 1965 års lagstiftning om de offentliga tjänstemännens förhandlingsrätt togs frågan inte upp till närmare behandling.

I motioner till 1966 års riksdag (I: 224 och II: 289) yrkades på nytt att riksdagen skulle hemställa om utredning av frågan. Vid behandlingen av andra lagutskottets utlåtande (nr 71) i anledning av motionerna kom kamrarna till skilda beslut och sammanjämkning blev inte möjlig (L²U 78). Motionerna föranledde således inte någon riksdagens åtgärd. Frågan har emellertid tagits upp även vid årets riksdag, som hemställt om utredning rörande förhandlingsrätt för arbetstagarorganisation beträffande medlemmar som har gått i pension (L²U 21, rskr 124). Jag föreslår att en utredning i enlighet med riksdagens önskemål nu kommer till stånd.

Den allmänna försäkringen täcker hela arbetsmarknaden. Försäkringen är såvitt rör tilläggs pensioneringen uppbyggd på det sättet att nuvarande yngre och medelålders arbetstagare kan komma upp till fulla pensionsförmåner, medan de äldre arbetstagarnas och än mer de redan pensionerades möjligheter att få tilläggs pension är begränsade. Enligt centrala överenskommelser mellan arbetsmarknadens parter torde f. n. omkring 800 000 aktiva arbetstagare och 300 000 pensionärer ha rätt till pension som kompletterar pensionen i den allmänna försäkringen. Dessutom förekommer anordningar för pension vilka är begränsade till vissa branscher eller företag och som ofta är av understöds- eller gåvokaraktär. Pensionerna finansieras antingen genom försäkring i försäkringsinrättning eller på så sätt att de betalas direkt av arbetsgivaren eller ur en pensionsstiftelse som arbetsgivaren bildat.

Till grund för önskemålen om förhandlings-

rätt beträffande pensionärernas pensionsvillkor ligger uppfattningen att arbetstagarorganisationerna i fråga om särskilda pensionsförmåner utöver dem som utgår från den allmänna försäkringen har ett berättigat intresse av förhandlingar om exempelvis dyrtidskompensation, omreglering av pensionsvillkor och tolkning av gällande pensionsbestämmelser.

Personalpensionsförmånerna inom det statliga arbetsmarknadsområdet bestäms ännu — med endast vissa undantag — i offentligrättslig ordning i avvaktan på ett blivande pensionsavtal. Frågan om pensionsvillkor har för såväl personal i tjänst som pensionärer hittills behandlats av statens avtalsverk och arbetstagarorganisationer i samband med löneförhandlingarna. Resultatet har redovisats i den formen att parterna förklarat sig ha uppnått enighet om att avtalsverket skall hos Kungl. Maj:t hemställa om författningsändringar av viss innebörd. På den privata arbetsmarknaden förekommer överläggningar mellan arbetsgivarna och arbetstagarorganisationerna om utgående pensionsförmåner i samband med de ordinarie löneförhandlingarna.

Mot denna bakgrund bör utredningen undersöka behovet av särskilda lagstiftningsåtgärder med ändamål att tillförsäkra arbetstagarorganisationer förhandlingsrätt för pensionerade medlemmar beträffande villkoren för pension som utgår vid sidan av den allmänna försäkringen.

Det bör undersökas om en sådan utvidgning av den lagstadgade förhandlingsrätten återverkar på andra delar av den arbetsrättsliga lagstiftningen, bl. a. i fråga om föreningsrättens omfattning och innebörden i begreppet kollektivavtal. Utredningen bör undersöka i vad mån principiella ändringar i dessa eller andra avseenden behövs vidtas i den arbetsrättsliga lagstiftningen om arbetstagarorganisation får förhandlingsrätt beträffande pensionärernas villkor. Vidare bör övervägas om sådana ändringar kan genomföras och om de skulle föra längre än som kan anses motiverat av ett eventuellt behov av sådan förhandlingsrätt.

Vid bedömningen av den arbetsrättsliga regleringen på detta område bör inte förbises att rådande ordning förutsätter att parter, som inte blir ense vid förhandling, i allmänhet kan tillgripa de stridsåtgärder som är tillåtna i sådana fall.

Om utredningen finner att förhandlingsrätt beträffande pensionärernas villkor bör införas, bör utredningen uppmärksamma frågan om detta påkallar ändringar i lagstiftningen om de offentliga tjänstemännen.

Utredningen bör anförtros åt en särskilt tillkallad sakkunnig som bör biträdas av experter från bl. a. arbetsmarknadens parter.

1.2 Utredningsarbetets uppläggning

Förhandlingsrätten på arbetsmarknaden regleras dels genom lag och dels genom klausuler i kollektivavtal. Den legala förhandlingsrätten är reglerad i 1936 års lag om förenings- och förhandlingsrätt (FFL). Beträffande offentliga tjänstemän har i 1965 års stats- och kommunaltjänstemannalagar uppställts särskilda begränsningar ifråga om de ämnen som kan bli föremål för förhandling och avtal.

Enligt direktiven för uppdraget har utredningen haft att undersöka behovet av särskilda lagstiftningsåtgärder med ändamål att tillförsäkra arbetstagarorganisationer förhandlingsrätt för pensionerade medlemmar beträffande villkoren för pension som utgår vid sidan av den allmänna försäkringen.

Den förhandlingsrätt som avses skall alltså, som i FFL, vara knuten till vanlig facklig organisation av arbetstagare. Det är inte fråga om att tillskapa förhandlingsrätt för organisationer som enbart har till uppgift att tillvarata pensionärsintressen och rekryterar pensionärer av olika kategorier.

Det har synts utredningen givet att om lagstiftning skulle vara påkallad för att tillförsäkra arbetstagarorganisationerna förhandlingsrätt i förevarande hänseende en sådan förhandlingsrätt på samma sätt som i FFL bör tillkomma arbetsgivarna och deras organisationer.

Som framhålles i direktiven får det anses klart att förhandlingsrätt enligt lagen föreligger vad gäller pensionsvillkoren för organisationsmedlemmar som är i tjänst hos arbetsgivaren. Ovisshet råder däremot om rättsläget beträffande förhandling om pensionsförmåner när anställningsförhållandet upphört.

En primär uppgift för utredningen har varit att undersöka i vad mån denna osäkerhet om gällande förhandlingsrätts innebörd kan skingras. Om utredningen inte skulle komma till något resultat eller närmast finna att förhandlingsrätt saknas, har utredningen som den fattat sitt uppdrag haft att överväga om förhandlingsrätt bör beredas

arbetstagarorganisationerna genom lagstiftning. Utredningen har ansett sig oförhindrad att därvid ta i beaktande såväl det fall att kompletterande pensionsförmåner åtnjutes som det fall att sådana förmåner inte erhållits.

Någon allmängiltig bestämning av begreppet pension har inte utbildats i lagstiftning, rättstillämpning eller avtalspraxis. Utredningen finner det för sin uppgift tillräckligt att som pension beteckna en förmån i pengar som — periodiskt eller en gång för alla — tillkommer en person eller hans efterlevande på grund av tidigare anställning. En sådan vidsträckt, inte närmare avgränsad definition synes också mest ändamålsenlig med hänsyn till den utveckling som ständigt pågår på pensionsområdet.

Pensionärer kan ha intresse av att förhandla även om andra förmåner med anknytning till tidigare anställningsförhållande än pension i nyssnämnda mening. Överhuvud kan ett förhandlingsintresse föreligga beträffande arbetstagare som, pensionerad eller ej, lämnat en anställning eller beträffande sådan arbetstagar efterlevande. Det har synts utredningen befogat och tillåtet att vidga perspektivet till att omfatta även sådana förhandlingsfall.

En fast utgångspunkt för utredningsarbetet är således kravet på ett tidigare anställningsförhållande. Eljest har utredningens principiella inställning varit att prövningen av de olika spörsmål som uppkommer i sammanhanget skall ske sakligt och utan förutfattad mening.

I det betänkande som avgavs av 1968 års konfliktdirektivutredning lämnades en ingående beskrivning av uppbyggnaden av avtalsförhandlingsväsendet på arbetsmarknadens olika sektorer (SOU 1968: 37 s. 74—91). Även om denna beskrivning inte i alla avseenden är aktuell, har utredningen inte ansett erforderligt att framlägga någon särskild närmare redogörelse för organisations- och förhandlingsväsendets struktur utan får därvidlag, utöver de uppgifter som lämnas på olika punkter, hänvisa till nämnda betänkande.

För att bredda underlaget för sina be-

dömningar har utredningen företagit en skriftlig enkät bland arbetsmarknadens parter. Följande frågor har ställts till arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer; statens avtalsverk har yttrat sig över frågorna 3 och 4.

1. I vilken utsträckning och i vilka former utgår f. n. kompletterande pensionsförmåner på ert område? (Vilka pensionstyper och regleringsformer förekommer sålunda på olika delavsnitt [privata-statliga-kommunala sidorna, tjänstemän-arbetare, organiserade-ooorganiserade arbetsgivare]?)

2. För vilka ändamål och på vilka förhandlingsvägar, direkta eller indirekta, har hittills förekommit eller övervägts en bevakning av de pensionerades intressen? I vad mån föreligger förhandlingsrätt enligt förhandlingsordning i kollektivavtal?

3. Hur ser sig erfarenheterna av hittillsvarande metoder och möjligheter att komma tillrätta med hithörande frågor? Vad kan sägas om de framtida behoven av särskild bevakning av de pensionerades intressen? Hur ser ni från skilda synpunkter — effektivitetsmässiga, organisationsadministrativa, ekonomiska, rättvisemässiga etc. — på frågan huruvida legal förhandlingsrätt bör tillförsäkras beträffande de pensionerade? I vilka fall skulle förhandlingsrätt vara av särskild betydelse?

4. Hur bedömer ni frågan huruvida förhandlingsrätt bör vara förenad med rätt till stridsåtgärd för de pensionerades räkning?

Till arbetstagarorganisationerna har dessutom riktats frågan:

5. I vilken utsträckning och på vilka villkor förekommer att arbetstagare efter pensionering kvarstår som medlem i sitt förbund? Förbundsattityder till sådant medlemskap? Utvecklingstendenser?

Enkäten påbörjades i slutet av 1968 och fullbordades påföljande år med undantag för en del kompletteringar. Utredningens experter Forstadius, Gustafsson, Kjellgren och Lundberg har medverkat med förfrågningar inom var sina organisationsområden, varjämte direkta förfrågningar utgått till ett antal arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer samt till statens avtalsverk. Härige-

nom har arbetsmarknaden till allra största delen täckts. Från vissa huvudorganisationer har erhållits ett för organisationen samfällt svar. För Tjänstemännens Centralorganisation (TCO), Sveriges Akademikers Centralorganisation (SACO) och Landsorganisationen i Sverige (LO) har redovisats separata yttranden av medlemsförbunden; sedermera har även erhållits ett uttalande från SACO som huvudorganisation. Svar har inkommit från det stora flertalet håll; särskilt en del mindre förbund har helt eller delvis avstått från att yttra sig.

Härjante har utredningen inhämtat informationer och synpunkter bl. a. genom muntliga intervjuer med företrädare för berörda organisationer, myndigheter och institutioner.

Löner och andra anställningsvillkor på den svenska arbetsmarknaden bestäms huvudsakligast genom partsöverenskommelser, enskilda eller kollektiva. Reglering genom lagstiftning förekommer i särskilda ämnen och för vissa kategorier av arbetstagare. Kollektivavtalet har blivit standardform för reglering av arbetsvillkoren för arbetare och tjänstemän på hela arbetsmarknaden. Fältet domineras av riksomfattande avtal för olika branscher eller yrkesområden. Riksavtalen är i stor utsträckning normerande för avtal med lokal eller regional räckvidd; de verkar ofta även mönsterbildande på arbetsplatser för vilka kollektivavtal ej upprättats.

Det fackliga organisationsväsendet har på bägge partssidor undergått en omfattande expansion. Allmänna utvecklingsdrag har varit sådana som ökad medlemstillströmning, utbyggnad av organisationsnätet, koncentrationssträvanden och centraliseringstendenser, breddad och intensifierad aktivitet, fastare och enhetligare verksamhetsformer. En allt mer framträdande roll har kommit att spelas av arbetsmarknadsparternas topporgan genom medverkan till särskilda samarbets- eller ramavtal, genom insatser vid ordinära avtalsrörelser och på annat sätt.

Samtidigt har den självstyrelse som utövas av arbetsmarknadens parter blivit starkare beroende av den miljö som skapas genom den samhällseliga ekonomiska och sociala politiken. Direkt och indirekt har det offentliga inflytandet tilltagit i betydelse.

Ett av fundamenten för det reglerings-system som vuxit fram är den rätt som tillkommer arbetsgivare och arbetstagare dels att sammansluta sig till föreningar för att

gentemot motparten tillvarata sina intressen (föreningsrätt) och dels att förhandla om arbetsvillkoren (förhandlingsrätt). Ett förhandlingsaktiverande element är den statliga medlingsinstitutionen. En annan grundsten är parts frihet inom vissa gränser att tillgripa ekonomisk stridsåtgärd som påtryckningsmedel vid förhandlingar. En väsentlig faktor är givetvis också de olika garantier som rättsordningen erbjuder för att ingångna avtal upprätthålles och för att konflikter om deras tillämpning kan lösas.

Följande framställning innehåller en arbetsrättslig översikt med tyngdpunkt på förhandlingsrätten. I kap. 5 företas en analys av nuvarande förhandlingsrättsreglers innebörd med avseende på förhandling rörande pensionsförmåner. I kap. 11 går utredningen in på gällande rätts inställning till stridsåtgärd i samband med sådan förhandling.

2.1 Tidiga utvecklingsdrag

Under seklets första år började kroppsarbetarna inom industri och hantverk vinna allmänt erkännande bland arbetsgivarna för sina fackföreningar och sina anspråk på att genom dessa få förhandla om arbetsvillkoren. Kollektiva avtal hade då också vunnit omfattande utbredning. Som en föreningsrättslig milstolpe kan betecknas den s. k. decemberkompromissen 1906 mellan SAF och LO. SAF åtog sig att tillse att i kollektivavtal som slutits av organisationens medlemmar intogs föreskrift om att föreningsrätten ömsesidigt skulle lämnas okränkta; samtidigt förband sig LO att respektera arbetsgivarens rätt till arbetsledning inklusive

val av arbetskraft. Särskilt den tilltagande förekomsten av riksavtal, upprättade mellan förbund på ömse sidor, betydde en stabilisering och utveckling av förhandlings- och avtalsmönstren. Beträffande behandlingen av tvistefrågor uppkommande under ett kollektivavtals giltighetstid blev det brukligt med s. k. förhandlingsordningar i avtalen. Somliga förhandlingsordningar var begränsade till tvister om avtalets tolkning eller tillämpning, till vad som brukade benämnas rättstvister. Andra tog helt eller delvis även sikte på andra tvister, intressetvister. Typisk för riksavtalen var en förhandlingsprocedur i två instanser, en lokal och en central, stundom i kombination med någon form av medling eller skiljeförfarande. Ofta förutsattes ömsesidig fredsplikt tills en tvist slutbehandlats enligt förhandlingsordningen. En annan typ av förhandlingsklausuler var sådana som i särskilda ämnen förutsatte förhandling som ett reguljärt led i avtallämpningen, t. ex. förhandling om ackordspris. Föreskrifter kunde också ges med sikte på upprättande eller prolongering av kollektivavtal.

Genom den statliga förlikningsmannainstitution som tidigt upprättades kunde statsmakterna sägas ge visst erkännande åt det förhandlingsväsen som börjat etableras. Den första lagen om medling i arbetstvister, av år 1906, byggde helt på parternas frivilliga medverkan till förhandling efter inbjudan av förlikningsman. I 1920 års, ännu gällande lag om medling av arbetstvister ålades de tvistande att på kallelse infinna sig till förhandling inför förlikningsman. Påföljd för vägran att efterkomma sådan kallelse stipulerades dock först i samband med tillkomsten av 1936 års lag om förenings- och förhandlingsrätt.

2.2 Lagarna om kollektivavtal och arbetsdomstol

Kollektivavtalsformen blev på relativt sent stadium av sin utveckling föremål för lagreglering. I lagen den 22 juni 1928 om kollektivavtal (1928: 253, KAL) fastlades kol-

lektivavtalets huvudsakliga rättsverkningar. Genom lagen den 22 juni 1928 om arbetsdomstol (1928: 254, LAD) inrättades arbetsdomstolen (AD) som en specialdomstol i en instans för tvister om tolkning och tillämpning av kollektivavtal. Först må beröras några punkter i KAL.

I 1 § 1 st. definieras kollektivavtalet som ett skriftligen upprättat »avtal mellan arbetsgivare eller förening av arbetsgivare om villkor, som skola lända till efterrättelse för anställning av arbetare, eller om förhållandet i övrigt mellan arbetsgivare och arbetare». Distinktionen mellan två typer av villkor syftar på att ett kollektivavtal kan uppta andra föreskrifter än sådana som företrädesvis avser att normera de enskilda arbetsavtalen.

Genom en lagändring 1945 utvidgades lagens arbetstagarbegrepp. Såsom arbetare anses även den som, utan att anställningsförhållande föreligger, utför arbete för annans räkning och därvid till denne intar en beroende ställning av väsentligen samma art som en arbetares till arbetsgivaren; den för vars räkning arbete utföres skall anses som arbetsgivare enligt lagen (1 § 2 st.). På detta sätt hänfördes s. k. beroende uppdragstagarer under lagen.

Kollektivavtal som slutits av förening är bindande även för medlem i föreningen, denne må ha organiserat sig före eller efter avtalets ingående; bundenheten består även efter utträde ur föreningen (2 §). Arbetsgivaren har ansetts skyldig gentemot avtalslutande arbetstagarorganisation att inte bereda oorganiserad arbetskraft sämre villkor än den organiserade (1931 nr 93).

Kollektivavtalets regler är tvingande, om inte det särskilda avtalet skulle tillåta enskild överenskommelse om andra villkor (3 §).

En absolut fredsplikt är föreskriven i vissa angivna fall, i lagförarbetena på ett vidsträckt sätt sammanfattade som rättstvister (4 §). Arbetsinställelse (lockout eller strejk), blockad, bojkott eller annan därmed jämförlig stridsåtgärd får sålunda ej vidtas: 1. på grund av tvist om avtalets giltighet, bestånd eller rätta innebörd eller på grund av

tvist huruvida visst förfarande strider mot kollektivavtalet eller KAL; 2. för att åstadkomma ändring i avtalet; 3. för att genomföra bestämmelse avsedd att träda i tillämpning sedan avtalet utlöpt; eller 4. för att bispringa annan i fall då denne inte själv äger vidta stridsåtgärd. I AD:s praxis har närmare preciserats vad som krävs ifråga om en handlings konkreta beskaffenhet, kollektiva bakgrund och syftning för att den skall innebära en olovlig stridsåtgärd. För förening gäller ett ansvar inte bara för egen del utan också för vad medlemmar företar sig på egen hand. Fredsplikten kan utsträckas genom avtalsåtagande.

I övrigt må endast erinras om de regler som ges om skyldighet att ersätta skada för brott mot kollektivavtalet eller KAL (8 §). Skadeståndsplikt kan åläggas organisation eller enskild medlem även för annan skada än rent ekonomisk; bl. a. kan hänsyn tas till själva intresset av avtalets upprätthållande. (I AD:s praxis har ersättning för ideell skada betecknats som »allmänt skadestånd»; däri inkluderas stundom även gottgörelse för ej närmare utredd ekonomisk skada.) Skadestånd kan jämkas efter en vidsträckt skälighetsskala. För enskild arbetare är skadeståndsplikten maximerad till 200 kronor.

LAD hänför under AD:s behörighet dels tvister av den beskaffenhet som avses i 4 § första punkten KAL och dels tvister rörande påföljd för förfarande i strid mot kollektivavtal eller KAL (11 §). Skall enligt avtalet i sista hand skiljeförfarande komma ifråga, saknar dock domstolen med visst undantag kompetens. AD har senare gjorts behörig att pröva tillämpningen av vissa andra lagar.

Då förening står som avtalslutande part, tillkommer det denna att föra kärandetalan för den som är eller varit medlem i föreningen; medlemmen kan inte själv kära med mindre han visar att föreningen undandrar sig att föra hans talan (13 §). Vid talan mot medlem eller förutvarande medlem av avtalslutande förening instämmer även föreningen. Då i avtalet föreskrivits förhandlingsskyldighet i tvist, gäller som processförutsättning att förhandling ägt rum, såvida inte hinder mött som ej berott av

käranden (14 §). Om motparten tillgripit olovlig stridsåtgärd i fallet, har dock part ansetts löst från förhandlingsplikten (AD 1949 nr 18, 1965 nr 6).

2.3 Lagen om förenings- och förhandlingsrätt

För tjänstemännens del kom den fackliga rörelsen i gång under mellankrigsåren. Tjänstemännen mötte knappast något större motstånd från arbetsgivarna mot att de organiserade sig. De hade dock betydligt svårare än arbetarna att vinna gehör för sina kollektiva förhandlings- och avtalssträvanden. Främst med hänsyn härtill, men även med tanke på vissa arbetsgivarkategoriers bristande förhandlingsvilja på arbetarområdet, befanns det motiverat att lagfästa förhandlingsrätten. Med den innebörd denna ansågs bära få syntes det påkallat att samtidigt lagstifta om föreningsrätten. Ett betänkande avgivet av kommittén angående privatanställda (SOU 1935: 59) ledde till lagen den 11 september 1936 om förenings- och förhandlingsrätt (1936: 506). Från lagens tillämpningsområde undantogs statligt och kommunalt anställda arbetstagare med ämbetsansvar.

1 kap. i FFL (1—3 §§) har rubricerats »inledande bestämmelser». Lagen reglerar »förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare» (1 §). Den är således en privaträttslig reglering som inte behandlar frågan om medborgarnas rätt att utan offentligt hinder sammansluta sig i intresseorganisationer. Inte heller regleras de interna relationerna i en förening.

1945 hänfördes till arbetstagare enligt lagen även beroende uppdragstagare (1 § 2 st., jfr 1 § 2 st. KAL).

I 2 § definieras lagens föreningsbegrepp. Med förening av arbetstagare förstås förening som består av arbetstagare och enligt stadgarna har till uppgift att tillvarata arbetstagarnas intressen rörande anställningsvillkor och förhållandet i övrigt till arbetsgivaren. Med förening av arbetsgivare förstås en motsvarande sammanslutning på ar-

betsgivarsidan. Bestämmelser i lagen som har avseende på förening av arbetsgivare eller arbetstagare skall äga motsvarande tillämpning på förening eller förbund av flera sådana föreningar (huvudorganisation). Då fråga är om huvudorganisation gäller vad i lagen sägs beträffande medlem i förening om de anslutna föreningarna och om deras medlemmar.

Föreningsrätten har i lagen skyddats i den utsträckning som ansetts erforderlig för att säkra förhandlingsrätten. Vad som brukar benämnas föreningsrättens negativa sida, rätten att stå utanför facklig organisation, har inte reglerats. Lagens ursprungliga avfattning lämnade föreningsrättens innebörd i flera hänseenden oklar. Det angavs endast att föreningsrätten skall lämnas okränkta. Genom år 1940 vidtagna ändringar i 3 och 29 §§ blev föreningsrätten närmare preciserad, delvis med ledning av AD:s rätts-tillämpning.

Föreningsrätten beskrivs som en rätt för arbetsgivare och arbetstagare att tillhöra förening, utnyttja medlemskap i förening samt verka för förening eller bildandet av sådan (3 § 1 st.). Enligt uttalanden i förarbetena till 1940 års ändringar i FFL förutsätter i princip arbetstagares föreningsrätt att ett anställningsförhållande föreligger (härtill återkommer utredningen närmare under 5.3). Någon helt självständig föreningsrätt har inte tillerkänts organisation. Om enskild arbetsgivares eller arbetstagares föreningsrätt kränkts på sådant sätt att kränkningen samtidigt inneburit intrång i organisationens verksamhet, kan dock organisationen föra talan för egen del (3 § 2 st.).

Kränkning av föreningsrätten säges föreligga om på arbetsgivar- eller arbetstagar-sidan vidtas åtgärder mot någon på andra sidan för att förmå denne att inte inträda i eller utnyttja medlemskap i förening eller för att inte verka för förening eller dess bildande, likaså om på ena sidan till skada för någon på andra sidan åtgärd vidtas på grund av hans medlemskap i förening eller utnyttjande av detta eller hans verksamhet för förening eller dess bildande (3 § 3 st.). AD

har i ett stort antal fall haft att pröva olika typer av åtgärder i föreningsrättskränkande syfte. Föreningsrättsbestämmelserna är i princip tvingande (3 § 4 st.).

Brott mot föreningsrätten kan föranleda skadeståndskrav. Ansvarsföreskrifter har givits i 4 kap. (20—25 §§). Skadeståndsreglerna har utformats efter principerna i KAL. Föreningsrättsmål hör enligt vad som framgår av 5 kap. (29 §) under AD, vare sig kollektivavtal föreligger eller ej. Liksom enligt KAL gäller att talan föres av föreningen och att medlem bara kan kära då föreningen avböjer att ta sig an hans sak.

Förhandlingsrätten behandlas i 2 kap. (4—7 §§).

I motiven till 1935 års kommittéförslag anfördes att förhandlingars föremål är förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare, d.v.s. anställningsvillkor och arbetsförhållandet i övrigt. Alla slags frågor som kunde uppkomma rörande arbetsförhållandet skulle kunna bli föremål för förhandling enligt lagen. För att markera att en verklig medbestämmanderätt över löne- och arbetsvillkor för arbetstagarnas organisationer åsyftades, så att arbetsgivaren inte blott hade att inhämta upplysningar eller mottaga petitioner, angavs i 6 § av lagförslaget att förhandlingar hade till syfte att åstadkomma enighet mellan parterna samt därav föranledda avtal. Förslaget hade enligt vad som framhölls främst tillkommit med hänsyn till intressetvister, eftersom någon bestämd lag-enlig ordning för sådanas behandling ej fanns, men även rättstvister avsågs.

I proposition till riksdagen med förslag till lag om förenings- och förhandlingsrätt m. m. (1936 nr 240) föreslogs att förhandlingsrätt enligt lagen skulle definieras som rätt att påkalla förhandling rörande kollektiv reglering av anställningsvillkoren även om rörande förhållandet i övrigt mellan arbetsgivare och arbetstagare. Bestämmelser härom upptogs i 8 § av den föreslagna lagen. Vid riksdagsbehandlingen väcktes motioner om att ordet »kollektiv» skulle utgå ur bestämmelsen. Uttrycket »kollektiv reglering» kunde nämligen ge intryck av en ur

de anställdas synpunkt icke önskvärd begränsning av förhandlingsrättsbegreppet, låt vara att departementschefen i propositionen uttalat att givetvis inte varje förhandling enligt lagen skulle syfta till lösning i kollektivavtalets form. Efter utskottsbehandling antogs ett sammanjämningsförslag, varigenom förhandlingsrätten i 4 § 1 st. FFL bestämdes som »en rätt att påkalla förhandling rörande reglering av anställningsvillkoren ävensom rörande förhållandet i övrigt mellan arbetsgivare och arbetstagare».

Förhandlingsberättigad är »å ena sidan arbetsgivaren eller förening av arbetsgivare, vari han är medlem, samt å andra sidan förening av arbetstagare, vari de ifrågavarande arbetstagarna äro medlemmar» (4 § 1 st.). Till skillnad från arbetsgivaren har alltså den enskilde arbetstagaren inte tillagts någon självständig befogenhet att påkalla förhandling. Förening äger endast rätt att förhandla rörande egna medlemmar. I domen 1969 nr 27, vilken gällde förhandling för upprättande av kollektivavtal, förklarade AD att den lagstadgade förhandlingsrätten för arbetstagersidans del endast tillkommer organisation som har medlem anställd hos arbetsgivaren. Något krav på att förening skall vara representativ för den grupp som föreningen vill företräda har inte uppställts i lagen.

Förhandlingsrätten motsvaras av en skyldighet för motparten att träda i förhandling (4 § 2 st.). Det åligger denne att själv eller genom ombud inställa sig till förhandlings-sammanträde och där, om så erfordras, med angivande av skäl framlägga förslag till frågans lösning.

Part som vill påkalla förhandling skall göra framställning därom (5 §). Någon tidsfrist inom vilken förhandling skall påkallas har ej stipulerats. På motpartens begäran skall förhandlingsframställningen ske skriftligen med uppgift på de frågor som önskas behandlade. Sammanträde hålles snarast möjligt; parterna har att utan dröjsmål komma överens om tid och plats för sammanträde. Från dessa och övriga procedurföreskrifter i 5 § får avvikelser göras i kollektivavtal. En arbetstagare som utsetts att före-

träda sin organisation vid förhandlingssammanträde har rätt att av arbetsgivaren få skäligen ledighet för ändamålet (7 §).

AD har i ett betydande antal mål haft att bedöma vad som närmare ligger i skyldigheten att förhandla. De flesta fallen har gällt förhandlingsplikt grundad på kollektivavtal, ett förhållande som delvis får antagas sammanhänga med att förhandlingsreglerna i FFL inte är särskilt sanktionerade. AD:s principuttalanden i dylika fall torde dock även vara belysande för den legala förhandlingsplikten.

Som direkt utsades i den av 1935 års kommitté föreslagna lagtexten är ändamålet med en förhandling givetvis att nå enighet i den fråga som skall behandlas. Av bägge parter krävs därför ett mått av aktivitet för att befordra en lösning. AD har uttryckt saken sålunda (1940 nr 77): »Skyldigheten att träda i förhandling är uppenbarligen icke fullgjord därigenom att den förhandlings-skyldiga parten inställer sig till förhandlings-sammanträde. Han skall ock bidra till att föra förhandlingen framåt genom att klart angiva och motivera sin ståndpunkt i sak. Förhandlingsskyldighet fullgöres således allenast, därest parten ingår i saklig överläggning med motparten angående förhandlingsfrågan». (Även 1931 nr 122, 1932 nr 47, 1933 nr 56, 1941 nr 17, 1947 nr 26, 1948 nr 43, 1952 nr 34, 1955 nr 30 m. fl.) Att en part finner sin ståndpunkt uppenbart riktig fritar honom inte från att ingå i förhandling (1948 nr 43). Däremot har part som angett sin ståndpunkt inte ansetts åsidosätta sin förhandlingsskyldighet genom att inte bemöta den motsatta ståndpunkten när skälen för denna ej redovisats (1968 nr 13). Det innebär inget åsidosättande av förhandlingsskyldigheten att part från början förklarar sig inte vilja sluta kollektivavtal med motparten. Sådan förklaring fritar dock inte parten att på begäran av motparten ingå i saklig överläggning med denne om såväl formen för en uppgörelse som den berörda personalens anställningsvillkor (1969 nr 14).

Förhandlande parter torde många gånger uppleva det snarast som en plikt att komma

till en samförstånds lösning även om anse-
liga eftergifter skulle bli nödvändiga. Vid
förhandling under medverkan av statlig el-
ler privat medlare ställs parterna under ett
särskilt tryck att nå uppgörelse. Med den
avtalsfrihetens princip som råder finns dock
i inget fall någon rättslig förpliktelse att
träffa uppgörelse (1937 nr 59, 1941 nr 92,
1946 nr 68, 1969 nr 14, 1972 nr 5). För-
handlingsskyldigheten är fullgjord då för-
handling ägt rum i den fråga beträffande
vilken förhandling påkallats och förhand-
lingen förklarats avslutad utan att lösning
kunnat nå (1963 nr 29).

Med rätten och plikten att förhandla är i
och för sig inte förbunden någon fredsplikt
som ofta i förhandlingsordning enligt kol-
lektivavtal. FFL har i 3 kap. innehållit be-
stämmelser om en speciell förhandlingsord-
ning, trädande i tillämpning sedan huvud-
organisation av arbetstagare hos socialsty-
relsen gjort anmälan med utfästelse om
fredsplikt intill slutförda förhandlingar.
Denna ordning kom dock alltmera ur bruk
för att 1965 i princip avskaffas.

Underlåtenhet att fullgöra förhandlings-
skyldighet som stipulerats i kollektivavtal
kan föranleda krav på skadestånd för av-
talsbrott. Förhandlingsreglerna i FFL upp-
tar emellertid inga påföljdsföreskrifter. I
konsekvens med att förhandlingsrätten knu-
tits till organisation men sådan ej beretts
fristående föreningsrättsskydd kan brott mot
den legala förhandlingsplikten inte beivras
som föreningsrättskränkning utan endast
inom ramen för offentlig medling i arbets-
tvister (AD 1940 nr 77, 1946 nr 68, 1969
nr 36). I 6 § FFL har erinrats om den be-
fogenhet som tillkommer förhandlingsberät-
tigad part att påkalla tillämpning av med-
lingslagen. Dock har AD ansett sig oför-
hindrad att uppta parts talan till prövning
när i visst fall ovisshet råder om förhanden-
varon av förhandlingsrätt enligt FFL eller
om förhandlingskyldighetens reella inne-
börd (1969 nr 14, 31, 1971 nr 3).

Om förda förhandlingar inte resulterat i
tvistens biläggande, kan detta betyda att frå-
gan förblir olöst. Rättstvist kan emellertid
hänskjutas till AD, ifall denna domstol är

behörig, och eljest i regel till allmän dom-
stol. Även andra metoder för fortsatt hand-
läggning kan erbjuda sig. I kollektivavtal
eller på annat sätt kan ha överenskommit
att skiljeförfarande eller förhandling i sär-
skild nämnd skall komma ifråga. Offentlig
eller privat medling kan tillgripas. I tvist
som inte är av det slag att fredsplikt före-
ligger på grund av lag eller avtal står ju
också vägen öppen att vidta stridsåtgärd.

2.4 Lagen om medling i arbetstvister

Lagen den 28 maj 1920 om medling i ar-
betstvister (1920: 245) har sedan tillkomsten
undergått flera ändringar men återspeglar
numera ganska ofullständigt rådande praxis.

Enligt 1 § är landet indelat i distrikt,
f. n. åtta, som förestås av var sin förlik-
ningsman med uppgift att medla mellan
arbetsgivare och arbetare. Lagen är tillämp-
lig på alla slags arbetstvister. Efter kollektiv-
avtalslagstiftningens införande synes förlik-
ningsmännen ha upphört att ingripa vid
olovliga stridsåtgärder; det är också mera
sällan de numera befattar sig med andra
rättstvister. Förlikningsmannen skall upp-
märksamt följa förhållandena inom distrik-
tet (2 §). När större öppen konflikt utbrutit
eller hotar att utbryta bör han ingripa av
eget initiativ (3 §). Han bör hemställa hos
parterna att tills vidare avstå från stridsåtgärd,
kalla dem till förhandling inför sig
och därvid söka få tvisten löst. Även vid
mindre konflikter händer det ofta att för-
likningsman ingriper utan särskild ammo-
dan av part.

Om part vid förhandlingar som anordnats
av förlikningsman undandrar sig att full-
göra sin förhandlingsplikt enligt FFL, kan
förlikningsmannen på hemställan av andra
parten anmäla försummelsen hos AD (6 §).
Domstolen äger förelägga parten vid vite
att fullgöra sitt åliggande och även på an-
mälan av förlikningsmannen utdöma vitet.
Men det är ytterst sällan som hänvändelse
gjorts till AD, och bara i ett fall har det
gått till vitesföreläggande (1952 nr 17, jfr
1969 nr 27).

I vissa situationer kan särskild förlikningsman eller särskild förlikningskommision förordnas (2, 11, 12 §§). Blir förhandlingarna resultatlösa, må förlikningsmannen anmoda parterna att låta tvisten avgöras av skiljedomare utsedd enligt 1920 års lag om särskilda skiljedomare i arbetstvister (8 §). Sedan 1949 har dock några sådana domare inte längre förordnats. Däremot inträffar att annan lämplig person anlitas som skiljedomare.

2.5 Stats- och kommunaltjänstemannalagarna

De offentliga tjänstemännens anställningsvillkor bestämdes enligt äldre rätt väsentligen på offentligrättslig väg. Som förut nämnts undantogs från FFL ämbetsansvariga statliga och kommunala tjänstemän. Dessa gruppers krav på ett medinflytande över anställningsförhållandena gick emellertid statsmakterna i viss utsträckning till mötes genom kungörelsen (1937: 292) angående förhandlingsrätt för statens tjänstemän och lagen (1940: 331) om förhandlingsrätt för kommunala tjänstemän; för vissa personalkategorier gavs speciella bestämmelser.

Förhandlingsberättigad enligt 1937 års kungörelse var tjänstemannaförening som gjort anmälan till vederbörande myndighet om att den önskade utöva förhandlingsrätt gentemot myndigheten och som ägde företräda tjänstemännen i de frågor som omfattades av förhandlingsrätten. Enligt 1940 års lag hade förening rätt att efter ansökan hos socialstyrelsen förhandla med kommun. Förhandlingsrätten enligt författningarna avsåg frågor om allmänna anställnings-, arbets- och avlöningsvillkor. I förhållande till FFL förelåg den djupgående principiella skillnaden att förhandlingsrätten var begränsad till att bereda tjänstemannaorganisationerna tillfälle att framföra synpunkter och önskemål; beslutanderätten i frågan var som förut helt förbehållen myndigheten eller kommunen. Enligt vad som antogs i rättspraxis kunde kollektivavtal inte ingås, i vart fall inte beträffande arbets-

tagares antagande, entledigande och skyldigheter i tjänsten. Ämbetsansvaret ansågs också ömsesidigt utesluta användande av stridsåtgärd i fackligt syfte.

Förhandlingsväsendet på dessa områden skulle emellertid i praktiken utveckla sig mot förhållanden liknande dem på den privata marknaden. Löner och åtskilliga andra anställningsvillkor kom i betydande utsträckning att avgöras genom förhandlingsöverenskommelser som till gagnet fungerade som kollektivavtal.

På den statliga sidan kom förhandlingarna från år 1950 att domineras av förhandlingar mellan det då inrättade civildepartementet och ett antal av departementet erkända centrala personalorganisationer. I samband med den allmänna statliga löneplansrevisionen 1957 erkändes uttryckligen från statsmakternas sida att tjänstemannaorganisationerna hade reellt medinflytande över löner och pensioner. Förhandlingsöverenskommelserna, vanligen tidsbestämda och på senare år försedda med fredspliktsklausul, träffades under förbehåll om Kungl. Maj:ts och riksdagens godkännande; efter sådant godkännande utfärdades löneförfattningar att tillämpas av myndigheterna. När förhandlingar strandade, förekom i vissa fall att stridsåtgärder, såsom anställningsblockader och uppsägningar, varslades och även vidtogs.

På den kommunala sektorn kom centrala förhandlingar att föras mellan kommunerna, företrädda av stadsförbundet, kommunförbundet respektive landstingsförbundet, och tjänstemannaorganisationerna. De överenskommelser om tjänste- och pensionsreglementen som därvid träffades hade i allmänhet inte bindande verkan för kommunerna; den 1954 tillkomna delegationslagen, varigenom kommun medgavs rätt att uppdra åt kommunsammanslutning att genom kollektivavtal eller på annat enhetligt sätt bindande reglera anställningsvillkoren, brukade inte tillämpas beträffande tjänstemän. De avtalade villkoren sattes i kraft genom av de olika kommunerna utfärdade tjänste- och pensionsreglementen. Även på kommunområdet kunde fackliga stridsåtgärder kom-

ma i fråga vid strandade förhandlingar. Vid några tillfällen förekom medling enligt lagen om medling i arbetstvister.

Långvariga förberedelsearbeten ledde slutligen till lagstiftning som drog konsekvenserna av den utveckling som ägt rum. Den 3 juni 1965 tillkom statstjänstemannalagen (1965: 274, StjL) och lagen om tjänstemän hos kommuner m. fl. (1965: 275, KtjL). I samband härmed upphävdes 1937 och 1940 års författningar. Lagarna trädde i kraft den 1 januari 1966.

StjL äger med vissa undantag tillämpning på anställning med staten som arbetsgivare och tjänsteman som arbetstagare (1 §). KtjL gäller för anställning hos kommun och vissa därmed likställda myndigheter (1 §).

I anställningsförhållande varpå lagen är tillämplig gäller vad som är bestämt i avtal (3 § 1 st. StjL, 2 § 1 st. KtjL). Enligt den princip som sålunda kommit till uttryck har de offentliga tjänstemännen liksom de privatanställda arbetstagarna rätt enligt FFL att genom sina organisationer förhandla med arbetsgivaren som likställd part rörande arbetsvillkoren för att upprätta bindande, enskilt eller kollektivt avtal. FFL:s tillämplighet betyder att även medlingslagen gäller.

Ifråga om de ämnen som kan bli föremål för förhandling och avtal har dock steget inte tagits fullt ut. Främst löner och annan ersättning samt arbetstidens längd, numera också allmänna frågor om dess förläggning, hör till det avtalsbara området. Vad pensionsförmåner och pensionsålder beträffar har i lagförarbetena förutsatts att villkor därom är avtalsbara (prop. 1965: 60 s. 204); att avtal får träffas om pensionsålder har också direkt angivits i texten till StjL (4 § 2 st.). Beslutanderätten tillkommer emellertid alltjämt det allmänna i vissa angivna ämnen som huvudsakligen faller inom arbetsorganisation och ledning, och avtal i sådana ämnen är ogiltiga (3 § 2 och 3 st., 4 § StjL, 2 § 2 och 3 st. KtjL). Vid lagstiftningens tillkomst underströks vikten av att myndigheterna har en positiv inställning till överläggningar med tjänstemannaorganisationerna även i frågor av detta slag men

formlig överläggningsrätt föreskrevs inte. Ett utredningsförslag har 1971 framlagts om att utvidga det avtalsbara området.

I 1965 års lagstiftning har kollektiva stridsåtgärder accepterats som tillåtna men inte i samma utsträckning som på den privata arbetsmarknaden.

Under förutsättning att fredsplikt ej föreligger på grund av lag eller avtal får enligt StjL (15 §) stridsåtgärd, dock endast lock-out eller strejk, vidtagas vid konflikt om sådant anställnings- eller arbetsvillkor för statstjänsteman som må bestämmas genom avtal. I övrigt är stridsåtgärd som berör bestående anställningsförhållande inte tillåten. Även vissa andra avvikelser från de allmänna reglerna för arbetsstriden har stipulerats i StjL (15—17 §§). Likartade regler gäller för kommunaltjänstemännen (KtjL 3—6 §§).

Till 1965 års lagstiftning hör en statstjänstemannastadga, en stadga om vissa tjänstemän hos kommuner m. fl., och en lag om ställföreträdare för kommun vid vissa avtalsförhandlingar.

I samband med lagstiftningens tillkomst inrättades statens avtalsverk som ett centralt organ för förhandling om anställnings- och arbetsvillkor för tjänstemän och arbetare på det statliga området. Beträffande tjänstemän har även i fortsättningen den ordningen tillämpats att förhandlingsöverenskommelser slutits under förbehåll av Kungl. Maj:ts och riksdagens godkännande. Genom riksdagens utseende av en särskild lönedlegation har emellertid införts ett förenklat förfarande vid riksdagsbehandlingen.

Stats- och kommunaltjänstemannalagarna har kompletterats med ett huvudavtal för statstjänstemännen och ett huvudavtal för kommunaltjänstemännen. Dessa avtal innehåller förhandlingsordning för upprättande av kollektivavtal och för tvistehandläggning under sådant avtals giltighetstid, föreskrifter till skydd mot samhällsfarliga konflikter m. m. Omkring årsskiftet 1971/1972 inleddes förhandlingar om nytt statligt huvudavtal.

Inom de avtalsbara gränserna har anställningsförhållandena på förevarande områden övergått till att regleras i kollektivavtal.

Fortfarande bestämmas dock pensionsvillkoren samt vissa andra förmåner medelst en kombination av förhandlingar och offentlig-rättslig reglering; därom vidare i kap. 3.

Det kan tilläggas att sedan den 1 januari 1972 har i princip alla arbetstagare hos staten tjänstemannaanställning.

3 Huvuddrag i pensionsutvecklingen på arbetsmarknaden

3.1 Inledande översikt

Tryggheten för arbetskraften har alltmer kommit i blickpunkten för samhället och arbetsmarknadens parter. I takt med den allmänna ekonomiska utvecklingen har arbetstagaren genom ett samspel mellan lagstiftning och avtal fått en stärkt ställning under den aktiva tiden och efter utträdet ur förvärvslivet. Det gäller inte minst ålderdomsförsörjningen och skyddet mot inkomstbortfall vid förtida avgång ur produktionen.

Ett viktigt instrument för att befrämja och vidareutveckla den ekonomiska tryggheten är pensioneringen. Socialförsäkringen domineras av anordningar för att lösa olika allmänna pensionsfrågor. Genom partsöverenskommelser har skapats anordningar för att i skilda avseenden komplettera de allmänna pensionsförmånerna.

I följande översikt har beskrivningen förts fram till mitten av 1971. Den tar sikte mera på utvecklingslinjer än på detaljer. Tyngdpunkten är lagd på den kompletterande pensioneringen. Ett särskilt avsnitt har ägnats sådana trygghetsfrågor som under 1960-talet kommit att ägnas ökad uppmärksamhet av samhället och arbetsmarknadens parter och som kan förmodas stå i centrum för intresset även under 1970-talet.

3.2 Allmän pensionering

I den allmänna pensioneringen ingår som obligatoriska huvudsystem folkpensioneringen (AFP) och försäkringen för tilläggs pension (ATP). Folkpensionssystemet daterar sig från 1913 och har byggts ut i flera

etapper. Systemet är finansierat skattevägen. Efter många års utredningar och debatt beslöts tilläggs pensioneringen 1959. Denna har karaktären av en med arbetsgivaravgift bekostad tjänstepensionering för arbetstagare födda efter 1895. I samband med ATP:s tillkomst genomfördes en väsentlig förbättring av folkpensionerna. AFP och ATP regleras i lagen den 25 maj 1962 om allmän försäkring (1962: 381).

I såväl AFP som ATP är pensionsåldern 67 år. Pension kan utgå i form av ålders-, förtids- och familjepension. Ålderspension får uttagas från i princip valfri levnadsålder mellan 63 och 70 år. För varje månad som uttag sker före (efter) 67 år minskas (ökas) pensionsbeloppet med 0,6 % av beloppet för uttagsåldern 67 år. Enligt bestämmelser införda år 1970 blev det lättare att få förtidspension för äldre förvärvsarbete med tungt eller pressande arbete om de inte längre orkar fortsätta sitt arbete.

AFP utgår i princip med enhetsbelopp oavsett inkomst under den produktiva tiden. Årsbeloppet utgör viss procent av ett värdebeständigt basbelopp, för juli 1971 fastställt till 6 900 kr. De vanligaste procenttalen är 90 och 70 som från och med juli 1968 gäller för ensamstående pensionär respektive envar av två pensionsberättigade makar vid pensionsuttag från 67 år. Senaste av riksdagen fattade beslut om förbättring av folkpensionsstandarden avser perioden 1969—1978, då pensionärer får årligt s. k. pensionstillskott om 3 % av basbeloppet i den mån inte summan av ATP och tillskott uppgår till 30 % av basbeloppet. Vid periodens utgång utgör alltså pensionstillskottet maximalt 30 % av då gällande basbelopp. Till

AFP-systemet är nära knuten en anordning med inkomstprövade förmåner, främst bostadstillägg.

Pensionsrätt enligt ATP baseras på förvärvsinkomster för 1960 och senare år. Pensionsgrundande är lönedelar mellan 1 och 7,5 basbelopp. Ålderspensionen motsvarar i princip 60 % av den genomsnittliga pensionsgrundande inkomsten under de 15 bästa inkomståren mellan 16 och 65 års ålder. För full ATP krävs 30 intjänandeår, för personer födda 1896—1923 dock en kortare intjänandetid enligt övergångsbestämmelser till ATP. Pensionen är värdebeständig genom anknytning till samma basbelopp som är normerande för AFP.

3.3 Kompletterande pensionering

På hela arbetsmarknaden, dock huvudsakligast bland tjänstemän, förekommer att de anställda tillvunnit sig pensionsförmåner utöver dem som följer av den allmänna pensioneringen. Pensionerna varierar till form, innehåll och systembyggnad. I fråga om utvecklingen av dessa pensioner kan år 1960 betecknas som milstolpe. Då skedde mer eller mindre uttalat en anpassning längs hela linjen till den situation som uppkommit genom beslutet om allmän tilläggspension. På många håll där förekommande pensioner var av låg kvalitet avvecklades pensioneringen helt. På de områden där en mer välordnad pensionering förelåg — framför allt gällde detta tjänstemän — behölls visserligen existerande pensionsanordningar men funktionen begränsades till att vara kompletterande till den allmänna pensioneringen. Därvid frångick man, i den mån så ej redan skett, den länge vanliga ordningen med arbetstagarbidrag till pensioneringen.

Den kompletterande pensioneringen (KP) kan skilja sig från den allmänna genom lägre pensionsålder, genom fler förmånstyper, genom högre pensionsbelopp, genom förmånligare intjänandevillkor etc. På den privata sektorn dominerar kompletteringspensioner av den typ som industrins arbetsgivare och tjänstemän kommit överens om.

På de statliga och kommunala sektorerna förhärskar pensioner som bestämts på of-fentligrättslig väg i reglementen, vilkas innehåll dock i stigande utsträckning kommit att bygga på förhandlingsöverenskommelser. De privata och offentliga pensionsanordningarna sammanfaller emellertid inte helt med respektive verksamhetsområden. På den privata sektorn förekommer att arbetstagare enskilt eller i grupp tillhör offentlig pensionsanordning, och på vissa avsnitt av de statliga och kommunala sektorerna finns kompletteringspensioner av privaträttsligt slag. Personal i statsunderstödd kommunal verksamhet tillhör i stor utsträckning statens anordning för kompletteringspension.

Det blir allt vanligare att arbetstagare under produktiv ålder intjänar pension inom två eller flera pensionsanordningar. Mellan vissa sådana är samordning etablerad på så sätt att pensionsresultatet i det enskilda fallet blir detsamma som om all pension hade intjänats enligt den senast gällande pensionsanordningen. I stor utsträckning saknas dock reglerad samordning. Så är förhållandet i den statliga pensionsanordningen med avseende på arbetstagare som kommer från den privata sektorn. Vid övergång i motsatt riktning försvåras samordningen av att arbetstagaren ej för med sig ett fullvärdigt fribrev från den statlige arbetsgivaren.

Vid tillkomsten av den lagstiftningsreform, som med ikraftträdande den 1 januari 1966 i princip gjorde de offentliga tjänstemännen jämställda med de privata i fråga om rätt att förhandla och ingå kollektivavtal, förutskickades att författningsreglerade pensionsförmåner likaväl som löner skulle komma att omstöpas i kollektivavtalsform. Till skillnad från vad som är fallet med lönerna har dock någon sådan omläggning ännu ej kommit till stånd beträffande pensioner vare sig på den statliga eller på den kommunala sidan.

Ehuru pensionsstrukturen till sina grunddrag tenderat mot uniformitet, har pensionsförhållandena som helhet blivit mer komplicerade och svåröverskådliga än tidigare, inte minst beroende på olikheter i systemuppbyggnad mellan offentlig och privat kom-

pletteringspensionering men också på splittning inom offentlig och privat kompletteringspensionering var för sig. Den nya arbetarpensioneringen — varom mera nedan — minskar ytterligare överskådligheten på pensionsområdet. Under rådande omständigheter är det vanskligt att ge en något mer ingående men ändå översiktlig beskrivning av förekommande regleringar. Följande redogörelse har disponerats så, att privat, statlig och kommunal verksamhet behandlas var för sig i ett sammanhang med beaktande av att vissa personalgrupper i kommunal och enskild tjänst tillhör statens anordning för kompletteringspension. Bilden av KP-systemens funktionssätt berikas i viss utsträckning genom de uttalanden från arbetsmarknadsparternas sida angående behovet av en legal förhandlingsrätt som refereras i kap. 7 ävensom genom den analys som sedan följer i utredningen.

3.3.1 Privata sektorn

Privattjänstemännen har tidigt lagt stor vikt vid pensionsfrågorna. Ordandet av bättre och enhetligare pensionsförhållanden var i själva verket ett av huvudsyftena med att tjänstemannaorganisationerna i slutet av 1920-talet inledde det samarbete som 1931 resulterade i bildandet av De anställdas centralorganisation (DACO), en föregångare till TCO. Inriktningen har varit att befordra pensioneringen genom avtal. Att arbetsgivarna kunde vinnas för saken så snabbt som skedde när pensionsfrågorna började diskuteras på allvar torde haft sin grund i att tjänstemännen åtog sig att betala en väsentlig del av pensionskostnaden genom fortlöpande avdrag på lönen om pensioneringen ordnades i betryggande försäkringsmässiga former.

På arbetarområdet har bilden varit en annan. Intresset för att på privaträttslig väg skapa en planmässig pensionering har inte varit framträdande. Arbetarnas organisationer har i stället varit inställda på förbättringar av den allmänna pensioneringen.

Olikheterna i fackliga framgångslinjer har

alltså lett till att den privata pensionen, särskilt i dess mer utvecklade form, länge varit en specifik tjänstemannaförmån.

De allra senaste årens utveckling har emellertid fört med sig en attitydförskjutning. Från arbetarhåll har rests allt bestämdare krav på att få samma sociala förmåner som tjänstemännen har. Detta har lett till att SAF och LO under våren 1970 tillsatte en arbetsgrupp för att bl. a. diskutera pensionsfrågor för arbetare. I 1970/71 års avtalsrörelse på SAF-LO-området tog LO som en väsentlig punkt upp frågan om en sänkning av pensionsåldern för arbetarna till 65 år och i samband därmed införandet av en KP-pensionering efter mönster från privat-tjänstemännens pensionssystem. Resultatet blev en särskild, till treårsavtalet 1971—73 knuten pensionsöverenskommelse (för denna redogöres på s. 32).

Även ifråga om själva metoderna för kompletterande pensionering har en utveckling ägt rum mot ökad trygghet för den enskilde. Tidigare var det vanligt att arbetsgivare gav pension endast till den som var kvar i hans tjänst vid pensionsålderns uppnående och då kunde redovisa en lång tjänstetid. Metoden praktiserades i stor utsträckning utan att arbetsgivaren förband sig att utge pensionen eller reserverade erforderliga medel för den kommande pensionsutbetalningen. Dylika trotjänarpensioner har undan för undan förlorat i betydelse.

I stället har pensionerna fått karaktären av förmåner vilka grundas på utfästelse i tjänsteavtal och tryggas genom avsättningar som arbetsgivaren gör för den anställdes räkning fortlöpande under anställningstiden. Pensioneringen kan ordnas antingen medelst *försäkring* eller så att arbetsgivaren själv svarar för pensionerna, s. k. *direktpensionering* (denna term — ibland talas också om »pensionering i egen regi» — kan numera inte sägas vara adekvat i samma utsträckning som tidigare men är fortfarande allmänt brukad och begagnas därför av utredningen).

Utvecklingen av pensioneringsformerna har gått långsamt och stegvis. Frågan om planmässig pensionsfinansiering på försäk-

ringsmässig grund löstes tidigt, men mera generellt accepterad har metoden blivit först på 1960-talet. Övergång till nettolön i den meningen att arbetstagaren inte har att bidra till pensionskostnaden genom löneavdrag har i allmänhet skett senare än på de statliga och kommunala sektorerna. Reglering genom kollektivavtal har slagit igenom på sent stadium.

En banbrytande roll inom kollektiv pensionsförsäkring har den år 1917 inrättade Svenska Personal-Pensionskassan (SPP) haft. Detta gäller allra mest hävdandet av principen att pension är uppskjuten lön och som sådan oantastbar. Denna princip blev från början grundläggande för kassans försäkringsverksamhet och har efterhand accepterats inom ett allt vidare område. I strikt försäkringsteknisk mening innebär den, att den anställde under alla omständigheter skall tillgodonjuta den pensionsrätt som enligt det för försäkringen tillämpade tekniska systemet anses tillkomma honom på grund av verkställda premiebetalningar (se vidare kap. 4).

Men även på avvägningen av förmånerna och metoden för deras intjänande har inflytandet varit stort. I själva verket har SPP:s pensioneringsplaner varit normgivande för svensk privat tjänstepensionering ända fram till 1960 då förmånssystemet blev en central förhandlingsfråga mellan arbetsmarknadens parter. Slutligen har SPP som försäkringsorgan handhaft förvaltningen av pensionsfonder och pensionsadministrationen för en stor sektor av näringslivet. Även om försäkringsfunktionerna under de senaste tio åren begränsats genom tillkomsten av ATP och ändrade pensioneringsformer, har genom tjänstepensioneringens utbredning och nya serviceuppgifter pensionskassan SPP ändå behållit sin nyckelställning på området för privat pensionering. I rätt betydande omfattning förekommer i vissa branscher att pensionsförsäkring meddelas av annan försäkringsanstalt.

Pensionsförsäkringens innebörd är att arbetsgivaren fullgjort sitt pensionsåtagande och arbetstagaren tryggats gentemot denne i och med tecknandet av försäkring i ett

försäkringsföretag och erläggandet av försäkringsavgifter. Arbetstagaren har vid varje tidpunkt fribrev på intjänad pension. Från att förut ha avsett nominella pensioner är den kollektiva tjänstepensionsförsäkringen numera inriktad på värdebeständiga förmåner. Avgifterna förutsätts alltså täcka kostnaderna för både grundbelopp och förekommande pensionstillägg under pensionärstiden.

Direkt pensioneringen har vunnit utbredning sedan 1930-talet. Den har ofta tillgått så, att en vid företaget bildad pensionsstiftelse svarat för pensionsutbetalningarna. I 1937 års lag om aktiebolags pensions- och andra personalstiftelser gavs regler för stiftelsebildning vid dylika företag (bundna stiftelser). Enligt allmänna stiftelserättsliga grundsatser kunde pensionsstiftelse även upprättas vid andra företagsformer (fria stiftelser). Genom lagen den 9 juni 1967 om tryggande av pensionsutfästelse m. m. (1967: 531) — föregången av en provisorisk lag 1961 med vissa bestämmelser om pensionsstiftelse — tillskapades en generell lagreglering för att stärka garantierna för fullgörande av pensionsutfästelse. Ett alternativ till stiftelseformen blev nu pensions-skuldens redovisning i balansräkningen och tecknandet av försäkringsgaranti i ett för ändamålet särskilt bildat kreditförsäkringsbolag. Till tryggandelagstiftningen i vidare mening hör förutom nämnda lag ett antal bestämmelser i handelsbalken och annan lagstiftning.

Metoden med direkt pensionering har på olika sätt kommit att närma sig försäkringsmetoden. I anslutning till den numera vedertagna uppfattningen att pension är intjänad men uppskjuten lön utgår 1967 års tryggandelag från att utfäst ålderspension inte i betydande grad får villkoras av fortsatt anställning. Pensioneringen skall med andra ord liksom vid försäkring vara fribrevsbildande. Enligt planöverenskommelser mellan arbetsmarknadsparterna skall vid direkt pensionering pensionsmedel reserveras och spärras i samma omfattning som vid fondering i försäkringsanstalt. Härigenom torde risken för rättsförlust för den enskilde

i allmänhet inte vara större än vid försäkringsmetod. Vad slutligen angår registrering av intjänad pension och pensionsutbetalning sker sådan regelmässigt i nära samverkan med försäkringsorgan eller på likvärdigt sätt. (I kap. 4 skall utredningen anställa en närmare jämförelse i rättsskyddshänseende mellan direktpensionerings- och försäkringsmetoderna.)

Tjänstemän på SAF:s förhandlingsområde

Fram till 1960 uppvisade pensionsförhållandena vid SAF-anslutna företag skiftande former och innehåll om än vissa allmänna drag kunde urskiljas. Flertalet tjänstemän torde ha åtnjutit något slag av pensionsrätt på grund av anställningen. Pensionsförmånerna, vilkas storlek varierade, bereddes genom försäkring, genom pensionsstiftelse eller genom direkt betalning från företaget.

De första på den privata tjänstemannasektorn att få kompletteringspensionsfrågan löst efter 1959 års allmänna pensionsreform var industrins tjänstemän och arbetsledare genom den förhandlingsöverenskommelse som träffades i juni 1960 — med komplettering i oktober samma år — mellan SAF, å ena, samt Svenska Industritjänstemannaförbundet (SIF) och Sveriges Arbetsledareförbundet (SALF), å andra sidan, om den s. k. ITP-planen (industrins tilläggspension för tjänstemän). I sina huvudavsnitt hade uppgörelsen (vilken även omfattade grupplivförsäkring m. m.) för SAF:s del formen av en rekommendation till de anslutna arbetsgivareförbunden att i sin tur rekommendera uppgörelsen till medlemsföretagen för individuellt antagande. Samtliga berörda SAF-förbund biträdde överenskommelsen. Motsvarande uppgörelse träffades mellan ett antal arbetsgivareförbund och Handelstjänstemannaförbundet (HTF). ITP-planen reviderades 1966 genom en central överenskommelse med giltighet t. o. m. 1973.

Då det visade sig att åtskilliga företag underlät att ansluta sig till ITP-systemet, blev regleringen efter krav från tjänstemannorganisationerna genom en överenskommelse

1969 omvandlad till kollektivavtal på branschplanet, gällande likaledes till utgången av 1973. Härigenom blev ITP-systemet i princip obligatoriskt på områdena för SIF, SALF och HTF. Det sistnämnda förbundet hade genom Handels Arbetsgivareorganisationens anslutning till SAF samordnat sina förhandlingar med SIF och SALF.

I kollektivavtalen infördes en garantiregel som inte återfanns i den tidigare rekommendationen. Regels innebörd är att enskild tjänsteman och i förekommande fall enskild tjänstemans pensionsberättigade efterlevande hålles skadeslös, om arbetsgivare, som enligt avtalet varit förpliktad teckna pensions- eller annan försäkring, försummat detta, tecknat otillräcklig försäkring eller inte fullgjort sin förpliktelse att erlagga försäkringsavgift.

Kollektivavtalen gäller formellt endast medlemmar i de avtalsslutande tjänstemannaförbunden. SAF och arbetsgivarförbunden har dock rekommenderat medlemsföretagen att tillämpa samma pensionsvillkor på andra tjänstemän oavsett organisationstillhörighet eller frånvaro av sådan.

ITP bereder kompletteringspension i form av ålderspension, förtidspension och familjepension. Efter de ändringar i systemet som skett under 1960-talet gäller numera, frånsett vissa övergångsregler, följande för nu aktiv personal.

Pensionsåldern är enligt huvudregeln 65 år. Pensionsmedförande är lön intill 15 gånger det vid årets ingång gällande basbeloppet enligt lagen om allmän försäkring. Vissa reduktioner sker dock av löneökningar som äger rum då mindre än fem år återstår till pensionsåldern. För full pension krävs 30 intjänandeår. Vad ålderspensionen beträffar utgör full pension före 67 års ålder 65 % av pensionsmedförande lön eller lönedel intill 10 basbelopp och 32,5 % av lönedel mellan 10 och 15 basbelopp. Efter 67 år erhålles full pension med 10 % — övergångsvis för vissa äldre årsklasser högre procent — av lön eller lönedel intill 7,5 basbelopp, med 65 % av lönedel mellan 7,5 och 10 basbelopp och med 32,5 % av lönedel mellan 10 och 15 basbelopp. KP i form

av ålderspension är samordnad med den allmänna ålderspensionen enligt s. k. netto-metod, d.v.s. till intjänad del oberoende av eventuella förändringar av AFP och ATP efter intjänande. Vid avgång ur tjänst utan samband med pensionsfall erhåller arbetstagaren fribrev på vad som enligt försäkringssteknisk beräkning utgör intjänad pension.

Efter framställning från de organisationer som träffade den första ITP-överenskommelsen har SPP sedan 1962 med utnyttjande av återbäringsmedel från sin verksamhet utgivit tillägg på utgående pensioner som kompensation för prisstegringar under pensionstiden. Sålunda utbetalas för år 1971 — för att här ge ett par exempel — tillägg med 58 % på pensioner som började utgå 1959 och med 138 % på pensioner som började utgå 1949. Højningen i januari 1971 — baserad på förändringen av konsumentprisindex mellan september 1969 och september 1970 — utgjorde 7,4 %. Motsvarande højning i januari 1970 var 3,1 % och i januari 1969 1,3 %. Tilläggen, vilka enligt partsöverenskommelserna skall vara procentuellt lika för alla pensioner som börjat utgå under ett och samma år, fastställs av SPP:s styrelse. Enligt grunderna för återbäringen — som liksom pensionskassans övriga försäkringsvillkor godkänts av försäkringsinspektionen — får de för visst år bestämda tilläggen inte sättas högre än att de enligt gjorda beräkningar kan utges så länge de aktuella pensionerna skall utgå. Motsvarande tillägg utgår på ålderspensioner som bereds genom det nedannämnda s. k. FPG/PRI-systemet. Även SAF-arbetsgivare som betalar direktpensioner utanför ITP:s ram utger efter rekommendation av SAF i stor utsträckning pensionstillägg enligt SPP:s regler.

ITP-förmånerna bekostas helt av de olika arbetsgivarna. De kan till fullo beredas genom SPP-försäkring. Enligt det enskilda företagets bestämmande kan dock alternativt ålderspension som intjänas för tid efter 1959 under vissa förutsättningar beredas genom att företaget ansluter sig till det s. k. FPG/PRI-systemet. I detta administreras

pensioneringen av det av organisationerna upprättade Pensionsregistreringsinstitutet (PRI). Arbetsgivaren gör pensionsavsättningar i form av en särskild skuldpost i balansräkningen (fram till mars 1968 avsattes medel till en för företaget inrättad stiftelse, s. k. PRI-stiftelse) och tecknar försäkringsgaranti för åtagandet i ett för systemet tillskapat kreditförsäkringsbolag, Försäkringsbolaget Pensionsgaranti, ömsesidigt (FPG). Huvuddelen av personalen på ITP-området tillhör FPG/PRI-systemet ifråga om ålderspension som intjänas sedan 1960.

I SPP:s överstyrelse är bl. a. SAF, TCO, SIF, SALF och HTF representerade. SPP och PRI står under samförvaltning.

Twister rörande ITP-avtalen behandlas enligt förhandlingsordningen i de huvudavtal som upprättats mellan SAF och respektive tjänstemannaförbund. Dock inrättades 1969 en pensionsskiljenämnd som sista instans i tolknings- och tillämpningsfrågor. Fredsplikt har stipulerats beträffande »samtliga pensionsfrågor». Vid twistehandläggning rörande pensionsfrågor i andra fall än som omfattas av nämnda avtal brukar man följa den allmänna förhandlingsordningen i tvister.

Tjänstemän hos ej SAF-anslutna arbetsgivare

På områden där företagen bildat en från SAF skild förhandlingsorganisation, t. ex. banker, tidningspress och sjöfart, har utvecklingen i sina huvuddrag varit likartad med den som ägt rum för tjänstemän vid SAF-anslutna företag. Även här har tjänstemännens organisationer varit impulsgivande och pådrivande när det gällt att skapa och förbättra anordningar för betryggande pensionering.

Sedan 1960 tillämpas förmånssystem som i allt väsentligt överensstämmer med ITP-planen. Uppgörelser härom har träffats i form av rekommendation eller som del av kollektivavtal för branschen. Finansiering och administrering är dock i stor utsträckning skild från den egentliga ITP-pensioneringen. Flera branscher representeras av

centrala pensioneringsorgan såsom Bankanställdas pensionskassa, Kooperationens pensionsanstalt och Sjöbefällets pensionskassa. Inom praktiskt taget alla branscher förekommer det emellertid företag som själva sköter pensioneringen av sina tjänstemän.

Såvitt känt har i allmänhet fastställda utgående pensioner ej undergått annan höjning än med dyrtidstillägg; därvid har i stort sett SPP:s normer brukat följas. Undantagsvis har emellertid även standardförbättringar förekommit, som i viss utsträckning på bankområdet.

Det förekommer även att oorganiserade arbetsgivare tillförsäkrar sina tjänstemän kompletteringspension. I vilken omfattning och i vilka former så sker är svåröverblickbart. Det finns dock anledning förmoda att ITP-pensioneringen vunnit avsevärt steg även bland arbetsgivare av denna kategori. På området för statsunderstöd, i privaträttslig form anordnad verksamhet är såväl det statliga pensionsreglementet SPR som ITP-systemet representerat.

Arbetare

Frånsett det efterlevandeskydd i form av grupplivförsäkring som arbetarna uppnådde genom avtal med arbetsgivarna i anslutning till att tjänstemännen fick sitt ITP-avtal, gäller för den privata sektorns huvuddel att kompletterande förmåner inte förekommer mer än sporadiskt. Ofta rör det sig om trottjänarpensioner; stundom har utfästelse lämnats individuellt eller till en begränsad grupp. I många fall har endast ålderspension förekommit och då har efter ATP:s införande särskild utfästelse begränsats till tid före 67 års ålder. Beloppen är vanligen blygsamma — sällan överstigande 1 000—1 500 kronor om året — ehuru de kan vara av betydelse för arbetare med ingen eller låg ATP. Somliga arbetareförbund säger sig sakna all överblick och inflytande över förmåner av detta slag. I stort sett har arbetsgivarna efter rekommendationer från SAF inriktat sig på att avveckla pensionerna i anslutning till ATP-tillväxten.

På ett antal förbundsområden helt eller delvis på det privata fältet finns dock kompletterande pensionering i mer utvecklad form.

Rent undantagsvis tillämpas ITP-planen i dess fulla utsträckning, pensionering enligt det statliga pensionsreglementet eller annan pensionering med likvärdigt innehåll.

Inom Kooperationen är arbetarna tillerkända förmåner enligt ITP med vissa inskränkningar. Eljest är förekommande anordningar som regel inriktade på ålderspension av jämförelsevis låg nivå belöpande på tiden från 65 eller 63 års ålder till 67 år då allmän pension börjar utgå. Ibland avser utfästelsen även tid efter 67 år som komplettering till ATP i åldersklasser som inte kan få fulla ATP-förmåner.

En särställning intar sjöfolk i manskapsgrad som seglar i utrikes fart. Denna kategori omfattas sedan mycket länge av statliga pensionsbestämmelser och i lag föreskriven skyldighet för redare att erlagga pensionsavgifter. Pensionsrätten avser ålderspension för tid före 67 år. Tidigaste ålder för uttag av pension är 55 år. Före 1961 intjänades pension även för tid efter 67 år och därvid även i befälsgrad. Pensioneringen administreras av staten genom Handelsflottans pensionsanstalt.

Som nämnts har SAF och LO år 1971 överenskommit att införa rätt till KP för arbetare (STP). Överenskommelsen är konstruerad som en rekommendation till arbetsgivar- resp. fackförbund att anta överenskommelsen som kollektivtal. Pensionen utgöres av ålderspension mellan 65 och 67 år samt särskild ålderspension efter 67 år. Fullt utbyggt syftar systemet till att ge ungefär samma förmåner som tjänstemännen är tillförsäkrade enligt ITP-avtalet, d.v.s. ungefär 65 % av lön om även folkpension och ATP medräknas. Systemet är dock inte fribrevsbildande som för tjänstemännen. En annan olikhet är att värdesäkerheten är begränsad till vad som motsvarar 4 % årlig försämring av penningvärdet. Endast arbetare födda i november 1906 eller senare beröres av reformen. STP-kostnaderna betalas kollektivt av arbetsgivarna på SAF-om-

rådet. Varje år som en ny kull av arbetare går i pension beräknas kapitalvärdet av deras framtida pension. Det framräknade värdet fördelas därefter på befintliga företag i förhållande till årets lönesummor.

3.3.2 Statliga sektorn

Utvecklingen i stort

Den statligt organiserade tjänstepensioneringen kan ledas tillbaka till den tid då rätten att inneha ett civilt ämbete varade livet ut. På 1870-talet började detta privilegium successivt ersättas av ett system med reducerade löneförmåner från viss levnadsålder och skyldighet att samtidigt lämna tjänsten.

En pensionering i mera modern mening började ta gestalt efter sekelskiftet, först för de ordinarie tjänstemännen i den egentliga statsförvaltningen genom en lag 1907 och efterhand också för motsvarande kategorier i affärsverken och krigsmakten enligt särskilda regleringar. Senare erhöll de icke-ordinarie tjänstemännen och även arbetarna i statstjänst rätt till pension avpassad efter deras särskilda anställningsförhållanden. Långsammast moderniserades pensioneringen på det kyrkliga området, där inte förrän i början av 1950-talet präster och kyrkomusiker fick samma pensionsvillkor som statens befattningshavare i allmänhet.

För att befrämja i kommunal eller enskild regi bedriven allmännyttig verksamhet, såsom undervisning och sjukvård, började staten tidigt — i en del fall under förra århundradet — understödja inrättningar för pension till lärare, sjuksköterskor m. fl. År 1919 övertog staten en rad sådana inrättningars tillgångar och skulder och anpassade samtidigt pensionsvillkoren till gällande statliga regler. Sedermera har staten infört pensionering enligt sådana regler för ytterligare ett stort antal grupper av arbetstagare i icke-statlig tjänst. Å andra sidan har i viss utsträckning arbetstagargrupper inom bl. a. sjukvården »förts tillbaka» till kommunal pensionering. Syftet härmed har varit att få ett kommunalt förhandlingsansvar för både

löner och pensioner för ifrågavarande personal och att i möjligaste mån begränsa statens förhandlingsansvar till personal med statligt reglerad lön.

De statliga pensionsförhållandena har varit mycket skiftande och var länge uttryck för en ren myndighetsutövning. Utvecklingen har emellertid fört mot större enhetlighet och mot ett efterhand vidgat medinflytande från personalorganisationernas sida vid pensionsvilkorens bestämmande.

Ett betydelsefullt steg togs 1947 i anslutning till att lönesystemet för statens tjänstemän m. fl. reformerades. Bland de många ändringar av pensionsförmånerna som då — för en del grupper dock först ett par år senare — genomfördes kan nämnas att pensionerna samordnades med folkpensioneringen, att de löneavdrag varmed de anställda haft att bidra till sin pensionering avskaffades och att kvinnlig arbetstagar blev likställd med manlig med avseende på makes rätt till efterlevandepension. Bestämmelser meddelades i särskilda pensionsreglementen för statstjänstemän, för statens arbetare, för statskyrkans präster, för lärare inom kommunala skolväsendet m. fl. grupper.

1947 års regleringar blev en inkörsport till den ordning för reguljära partsförhandlingar som snart därefter började praktiseras men som vann sin fulla legala bekräftelse först 1965 genom förhandlingsrättsreformen för offentliganställda tjänstemän.

Genom en förhandlingsöverenskommelse i mars 1958 mellan civildepartementet och de statsanställdas personalorganisationer avlöstes 1947 års bestämmelser av nu gällande Statens allmänna tjänstepensionsreglemente den 28 maj 1959 (1959: 287, SPR) med därtill anslutande komplex av författningar — däribland Statens pensionslöneförordning — kungl. brev och andra administrativt utfärdade bestämmelser. SPR gäller såväl tjänstemän som arbetare och är den dominerande regleringen på det fält som omfattas av myndigheter, affärsverk, kyrka och statsbidragsverksamheter. Fortfarande löper ett stort antal pensioner som beviljats enligt äldre bestämmelser; dessa pensioner har

emellertid tekniskt och i viss grad även materiellt undergått en riktning efter SPR. Undantagsvis förekommer pensionering i andra former än SPR.

På SPR-sektorn företrädes enligt det huvudavtal som upprättats för tjänstemännen i anslutning till förhandlingsrättsreformen staten av avtalsverket och tjänstemännen av sina huvudorganisationer, d.v.s. TCO:s statstjänstemannasektion (TCO-S), Statsanställdas Förbund (SF) i LO, Statstjänstemännens Riksförbund (SR) och Sveriges Akademikers Centralorganisation (SACO). Nådda överenskommelser anmäles till Kungl. Maj:t och riksdagen för motsvarande författningsändringar. För arbetarnas del är förhandlingarna samordnade med dem för tjänstemännen. Parter vid pensionsförhandlingarna för arbetare är i praktiken avtalsverket och SF.

På områdena för övrig statlig verksamhet — bolag, försäkringskassor m. m. — är regleringsförhållandena mindre ensartade. Det finns utfästelser i SPR- eller annan offentlig form och av privaträttsligt slag, t. ex. ITP-typ. Generella finansieringsnormer föreligger inte heller. Vissa företag tillämpar försäkringsmetod, andra pensionsfinansiering i egen regi. Även administrativt råder splittring.

Några data om SPR-pensioneringen

Ett huvudsyfte med SPR var att genomföra en förmåns- och utbetalningsmässig samordning med ATP och den vid ATP:s tillkomst utbyggda folkpensionen samt med andra socialförsäkringsförmåner. Den förmånsmässiga samordningen har i motsats till vad som är fallet med ITP:s ålderspension skett enligt bruttometod. Vederbörande arbetstagare är tillförsäkrad en viss totalförmån — pension eller livränta — som innefattar de allmänna förmåner som kan tillkomma honom. Skulle de senare uppgå till högre belopp än vad som är utfäst i SPR utbetalas endast de allmänna förmånerna.

Den moderna uppfattningen av pension som intjänad men uppskjuten lön har inte helt trängt igenom i SPR. Till skillnad från

både ATP och flertalet privata anordningar har kompletteringspensionen i SPR viss karaktär av trojänarpension. Utfästelserna i SPR liksom i dess föregångare har i avgörande hänseenden knutits till tjänsten. Denna är normerande för pensionsåldern, och för att få pension måste arbetstagaren i princip inneha anställning vid pensionsavgången. Upphör anställningen tidigare, utgår inte pension i förhållande till fullgjord tjänstetid utan en betydligt oförmånligare livränta.

För militära och civilmilitära tjänster är pensionsåldern fixerad till en viss ålder som beroende på graden m. m. varierar mellan 50 och 65 levnadsår. För flertalet civila tjänster gäller att innehavaren i princip själv kan välja tidpunkt för avgången inom visst åldersintervall. Detta är lägst 55—58 och högst 65—67 år. Undantagsvis gäller för civila tjänster fast levnadsålder. De statliga arbetaranställningarna är genomgående hänfödda till åldersintervallet 60—63 år.

Under SPR lydande personal i kommunal och enskild tjänst behandlas i pensionsåldershänseende enligt de regler som tillämpas på närmast jämförlig statlig tjänst. För personal inom statsunderstödd teaterverksamhet har systemet byggts ut nedåt med särskilda åldersintervall; det lägsta är 41—44 år.

SPR bereder olika förmåner i form av ålderspension, förtidspension och familjepension. Ålderspensionen utgör i princip 65 % av den vid avgångstidpunkten uppnådda lönen med modifieringar för bl. a. löneförhöjningar mot slutet av aktiviteten, lönedelar över den statliga lönegraden C 2 och speciella slag av löneförmåner som endast till en del eller inte alls är pensionsmedförande. Vid 67 år tillkommer — efter en år 1971 genomförd anpassning till motsvarande kommunala bestämmelser — lika för alla nivåer åldersförhöjning med visst antal procent av basbeloppet enligt lagen om allmän försäkring. För basbeloppet medio 1971 utgjorde förhöjningen 2 400 kr. för år. För hel pension erfordras i allmänhet 30 tjänst-år men i en rad speciella tjänster 25 eller ännu lägre antal år.

Reglerna för kostnadstäckning och finansiering växlar med verksamhetens ställning inom statsekonomin. Särskilda pensionsavgifter erläggs av vissa huvudmän tillhörande området för statsunderstödd verksamhet. Genomgående har emellertid staten finansieringsansvaret för löpande förmåner.

Rätt till pension eller livränta enligt SPR fastställs efter ansökan. Beslutande myndighet är i allmänhet Statens personalpensionsverk (SPV). I vissa fall träffas avgörandet av Kungl. Maj:t. För utbetalningar svarar SPV. De statsanställdas huvudorganisationer är representerade i SPV:s styrelse.

Talan mot beslut om pension kan föras genom administrativa besvär och även anhängiggöras vid allmän domstol.

Förhandlingar om utgående pensioner

Före 1947 hade utgående pensioner automatiskt höjts för levnadskostnadsökning enligt bestämmelser i pensionsreglementet eller särskild författning. Under ett antal år var automatiken kopplad till de i vederbörande avlöningsreglemente intagna klausulerna om s. k. rörligt tillägg. Detta var ett instrument för att mellan förekommande reglementsrevisioner kompensera löntagarna för pristegringar. Olika spärrar i beräkningsmekanismen gjorde emellertid att varken löntagare eller pensionärer fick full gottgörelse; dock förekom vid vissa tillfällen engångslyft av utgående pensioner genom särskilda beslut av statsmakterna.

I 1947 års pensionsreglementen intogs en regel om att rörligt tillägg skulle utgå på pensionens grundbelopp »under samma förutsättningar och med beräkning enligt samma procenttal» som gällde angående höjning av månadslön enligt statens löneplansförordning. Tillägget bestämdes vid ikraftträdandet till 12 %. Regeln kom dock aldrig att träda i tillämpning. Den tanken hade väckts att ersätta den automatiska indexregleringen med ett system med löneförhöjningar efter procenttal som skulle fastställas efter förhandlingar med personalorganisationerna. Redan efter några år slog man också

in på en sådan metod. Rörliga tillägget höjdes till i princip 33 % och härvid blev utgående pensioner föremål för samma höjning.

Utgående SPR- och motsvarande äldre pensioner har sedan årligen ökats genom förhandlingar i anslutning till lönerörelsen för statstjänstemän. Formellt har denna praxis bekräftats i 15 § SPR, enligt vilket stadgande bruttobeloppet av beviljad egenpension eller familjepension skall förändras i den mån Kungl. Maj:t och riksdagen här om beslutar.

Fram till 1968 steg på det sättet det rörliga tillägget till 195 % på såväl tjänstemännens som arbetarnas äldre pensioner. För åren 1969 och 1970 har tilläggen ökats med utgångspunkt i 636 kr. respektive 900 kr. för år och hel ålderspension, således enligt annan metod än procentlinjen. Även enligt det senast ingångna löne- och pensionsavtalet — gällande för åren 1971, 1972 och 1973 — skall tilläggen ökas med enhetliga krontal. Räknat för år och hel ålderspension utgör ökningarna 1 320 kr. för 1971 och 1 008 kr. för vart och ett av åren 1972 och 1973.

3.3.3 Kommunala sektorn

De första planerna på en central inrättning för pensionering av kommunala arbetstagare var samtidiga med tillblivelsen av pensionskassan SPP. År 1922 bildades Sveriges kommunalanställdas pensionskassa (SKP), vari kommuner kunde teckna försäkring för sin personal. SKP blev för kommunerna vad SPP var för näringslivets arbetsgivare; de båda kassorna var för övrigt länge samförvaltade. Under ett trettioårigt år skulle pensionsutvecklingen — om man bortser från personalgrupper med statlig pensionsrätt samt större städer med egna pensionsanordningar — komma att förmånsmässigt, finansiellt och administrativt gestalta sig på likartat sätt som på den privata sektorn. Vissa kategorier fick som framgått av 3.3.2 hemvist i den statligt organiserade personalpensioneringen. Stockholm och en del andra

städer slog tidigt in på vägar mer anslutande till de statsanställdas pensionsförhållanden.

Ären kring 1950 orienterades den kommunala löne- och pensionsregleringsverksamheten mot statliga principer. Behandlingen av såväl de aktivas som pensionärernas pensionsfrågor började närma sig det statliga mönstret. Utvecklingen av organisations- och förhandlingsväsendet på det kommunala området gjorde sitt till för att befordra en enhetligare och vidsträcktare pensionering.

På grundval av överenskommelser mellan kommunförbunden och berörda personalorganisationer upprättades pensionsreglementen som de till förbunden anslutna kommunerna rekommenderades att antaga för arbetstagarna. Genom ensidiga förvaltningsakter utfärdade kommunerna lokala pensionsreglementen i överensstämmelse med de centralt fastställda villkoren.

Det första centrala reglementet utformades 1947 för landstingskommunerna efter förebild av det statliga pensionsreglementet från samma år. Efter flerårigt förarbete träffades 1951 överenskommelse om ett normalpensionsreglemente för det stadskommunala området. Det kom att präglas av en brytning mellan privat- och offentligättsliga principer. Städernas normalpensionsreglemente var i långt högre grad än statens och landstingskommunernas pensionsreglementen en produkt av realförhandlingar. Enighet mellan parterna om normalpensionsreglementet kunde nås först efter medling av särskilt tillkallad förlikningskommission. För Stockholms del antogs reglementet med vissa särskilda påbyggnader. 1953 träffades överenskommelse om ett reglemente för landskommunerna av i huvudsak samma innehåll som städernas.

Det statliga inflytandet kom att i särskilt hög grad gälla pensionärernas förhållanden. I anslutning till de årliga lönerörelserna reglerades utgående pensioner på samma sätt som på statens område. I det avseendet har en nära materiell överensstämmelse rått mellan kommunal och statlig pensionering hela 50- och 60-talen. Som på det statliga fältet har regleringen av utgående pensioner

tagits in i förhandlingspaketet tillsammans med de aktivas löner och allmänna anställningsvillkor.

I anslutning till 1959 års reform av den allmänna pensionslagstiftningen ställdes SKP på avskrivning. Upplupen pensionsrätt fixerades i fribrev och pensioneringen samordnades med ATP och AFP enligt bruttometod. En teknik för beräkning av livränta liknande den som staten och även landstingskommunerna tillämpat sedan 1947 infördes i de stads- och landskommunala reglementena.

1969 har städer, landskommuner och landstingskommuner gått samman om ett enhetligt kommunalt pensionsreglemente för städer och landskommuner (KPR) samt för landstingskommuner (LKPR). Reglementena som har giltighet från och med 1970 gäller för både tjänstemän och arbetare. För de flesta arbetstagare är pensionsåldern 65 år; för stora grupper av kvinnliga arbetstagare gäller en pensionsålder av 63 år. Ålderspensionsnivån har satts till 65 % mot 62 % i de tidigare normalpensionsreglementena. Som motsvarighet till hittillsvarande åldershöjningar från 67 års ålder — av något olika utformning i primärkommunal respektive landstingskommunal pensionering — har införts enhetlig förhöjning redan från pensionsavgången med visst antal procent av basbeloppet enligt lagen om allmän försäkring. Vid pensionsavgång från 65 år är förhöjningen, räknad på basbeloppet medio 1971, 2 153 kr. för år.

Förhandlande parter är på arbetsgivar sidan Svenska kommunförbundet (bildat 1968 genom sammanslagning av förbundet för landskommuner med samma namn och Svenska stadsförbundet) och Svenska landstingsförbundet. Som huvudparter har bägge förbunden organisationer anslutna till SACO och TCO:s kommunaltjänstemannasektion (TCO-K) samt Svenska kommunalarbetareförbundet ävensom några fristående arbetstagarorganisationer.

Det har blivit praxis att kommunförbunden och personalorganisationerna även förhandlar i frågor av större allmänt intresse gällande tolkningen av pensionsbestämmel-

serna. I stor utsträckning medverkar dessutom de centrala parterna vid lokala förhandlingar exempelvis angående sättet för beräkning av tjänstetid eller pensionsunderlag i ett individuellt fall.

Avvecklingen av SKP:s försäkringsverksamhet aktualiserar frågan om kostnader och finansiering av den kommunala pensioneringen. Efter särskild utredning utfärdade kommunförbunden år 1963 rekommendationer i ämnet. Till grund härför låg samma huvudprinciper för kostnadens periodisering och beräkning som 1967 kom att stadfästas i tryggandelagen beträffande arbetsgivares utfästelse om kompletteringspension.

Som efterföljare till SKP sköter numera Kommunernas pensionsanstalt (KPA) som centralt organ på den kommunala sektorn en mycket stor del av arbetet med bl. a. pensionsuträkningar och utbetalningar. Beslutande i pensionsfrågorna är emellertid kommunerna. I motsats till SPV är alltså KPA enbart ett serviceorgan. Personalorganisationerna är inte företrädde i KPA:s styrelse. KPA förvaltar också de i SKP-rörelsen ingående fonderna.

Beslut om pension kan överklagas i administrativ väg och genom talan vid allmän domstol.

Den sålunda lämnade redogörelsen har avsett den kommunala verksamhet som bedrivs såsom offentlig förvaltning. Verksamhet i bolags- eller andra privaträttsliga former förekommer liksom på det statliga området i jämförelsevis liten omfattning. Beträffande pensionsförhållandena vid de kommunala företagen må nämnas att dessa i flertalet fall tillämpar samma pensionsvillkor som moderkommunerna.

3.4 Aktuella utvecklingsfrågor

Genom 1971 års pensionsöverenskommelse mellan SAF och LO om pensionering av privatanställda arbetare har stora grupper av anställda beretts ökad trygghet för sin framtida ålderdom. Ser man till personell omfattning och förmånsnivå har man här

att göra med den tyngst vägende pensionsreformen i vårt land sedan beslutet om ATP. Bortsett från det rörliga pensionsuttaget — se det följande — kan den dock inte sägas ha bidragit till den förmånsystematiska utvecklingen. I vissa hänseenden, bl. a. i fråga om fribrevbildningen, får systemet bedömas vara primitivare än både ATP och ITP.

Vad gäller redan befintliga pensionsanordningar är huvudintrycket av tiden efter 1962, då lagen om allmän försäkring antogs och arbetet med en pensionsamordning i huvudsak var avslutat på de olika fälten för kompletterande pensionering, att mer betydande förändringar inte ägt rum på förmånsområdet. Arbetstagarnas positioner har flyttats fram här och var men väsentligen genom förmånsökningar på de existerande systemens grund. Med all säkerhet innebär detta dock inte att utvecklingen håller på att stanna av. Det ekonomiska framåtskridandet har fött nya trygghetsbehov som i hög grad sysselsatt debatten under senare år och även blivit föremål för partiella lösningar.

Under 1960-talet har framför allt behovet av en *ökad differentiering i systemen för ålderspension* börjat uppmärksammas. Rösterna har höjts för en »rörligare pensionsålder». Vad man vanligen haft i tankarna är ålderspensionen som hjälpmedel för att lösa den äldre arbetskraftens problem vid strukturrationaliseringen inom näringslivet. Men också olikheter i fråga om arbetets art samt den individuella arbetsförmågan och de personliga önskemålen har anförts som motiv för en mer elastisk ålderspensionering. Mera allmänt har framhållits att övergången från aktivitet till sysslolöshet i regel bör ske successivt. Någon utredning som gått till botten med hithörande problem har när detta skrivs inte företagits. Vissa ansatser i den angivna riktningen har emellertid redan gjorts både av det allmänna och på kompletteringspensioneringens område.

Som den föregående redogörelsen ger vid handen får den i AFP och ATP ingående ålderspensionen uttas från i princip valfri ålder mellan 63 och 70 år. Härvid minskas respektive ökas pensionens belopp på visst

sätt allt efter som pensionen tas ut före eller efter den ordinarie pensionsåldern 67 år. Bestämmelserna om rörligt uttag var inte med i den år 1959 beslutade lagregleringen om tilläggs pension utan infördes i samband med 1962 års beslut angående lag om allmän försäkring. Ytterligare steg på den inslagna vägen har statsmakterna tagit dels genom en 1968 inrättad anordning med omställningsbidrag m. m. för arbetslösa äldre arbetstagarer, dels genom vidgade möjligheter från och med den 1 juli 1970 för äldre förvärvsarbetande att få förtidspension i form av AFP och ATP.

Genom partsavtal inom de olika sektorerna av arbetsmarknaden har under 1960-talet införts anordningar, från vilka utbetalas ersättningar på grund av förlorad anställning. Även dessa avser i första rummet äldre arbetskraft. Bland övriga insatser på KP-området för att öka ålderspensioneringens elasticitet märks följande.

För personalen inom apoteksväsendet infördes 1968 efter överenskommelse mellan statens avtalsverk och berörda personalorganisationer samma regler för rörligt uttag av kompletteringspension som gäller för allmän pension. Senare har också de under KPR lydande kommunala arbetstagarerna fått möjlighet att ta ut pension vid annan ålder än 65 år. Regleringen överensstämmer i huvudsak med den som gäller för allmän pension men gränsen nedåt är satt vid 62 år. Vidare gäller som villkor för ändrat uttag att vederbörande dels är kvar i anställningen till tidpunkten för uttaget, dels får kommunens medgivande. I den mån uttaget äger rum efter 67 år förhöjs inte pensionens belopp. Även enligt den år 1971 överenskomna arbetarpensioneringen har pensionsuttaget gjorts rörligt såtillvida att den anställde äger efter överenskommelse med arbetsgivaren kvarstå i anställning efter pensionsåldern och skjuta upp pensionsuttaget och härvid få pensionen försäkringstekniskt uppräknad.

Avsevärt längre i »rörlighet» har man gått på sjöfartens område. Genom avtal 1969 mellan Sveriges redareförening och sjöbefällets organisationer har pensionsåldern

65 år ersatts av pensioneringsintervallet 60—67 år. Fribrev skall fortfarande intjänas med utgångspunkt i åldern 65 år och pensionsnivån 65 %. Den springande punkten är å ena sidan att rederiet kan påfordra pensionering från tidigast 63 år och å andra sidan att arbetstagarerna har rätt att i samband med avgång från tjänsten tidigast vid 60 år ta ut genast börjande pension. I de förstnämnda fallen beräknas pensionsbeloppet som om anställningen pågått till 65 år. I de sistnämnda fallen sänks visserligen pensionsnivån men inte mer än att nivån från t. ex. 63 års avgångsålder är 63 % och för 60 års avgångsålder 55 %. Efter överenskommelse mellan rederiet och den anställde kan avgången skjutas upp till 67 år, varvid pensionsbeloppet uppräknas försäkringstekniskt. Det nya systemet skall genomföras successivt under första hälften av 1970-talet.

Pensionärernas andel av den stigande produktionen är ett annat spörsmål som vunnit ökad aktualitet under senare år. De i det föregående nämnda pensionstillskotten kan ses som resultat av den förda debatten kring denna fråga. I vart fall på de offentliga sektorerna av KP-området har standardregleringen av utgående pensioner utvecklats till ett ämne för partsförhandlingar. Utredningen kommer att närmare redogöra för läget i denna fråga i kap. 5.

De nu redovisade åtgärderna för att tillgodose kraven på ökad differentiering i pensionssystemen och för att reducera skillnaden i standard mellan aktiva och pensionärer har varit av jämförelsevis begränsad räckvidd och föga samordnade med varandra. Regeringen har emellertid i juni 1970 tillsatt en parlamentarisk kommitté för utredning om den allmänna pensionsåldern m. m. Enligt direktiven har kommittén att gå in just på de i det föregående antydda problemen kring pensionsålderns differentiering. Den skall också pröva den mycket väsentliga frågan om utgående allmänna pensioners följsamhet till standardutvecklingen i samhället. Vidare har som redan nämnts pensionsfrågan för privatanställda arbetare prövats i förhandlingar mellan SAF och

LO. Det kan konstateras att det i anslutning här till ingångna pensionsavtalet är begränsat till nu aktiva arbetstagare och följaktligen inte ger dem som redan uppnått pensionsåldern några förbättringar.

3.5 Statistik och prognos

Kvantitativa mått på pensioner och pensionsutveckling är över huvud taget svåra att få fram. Särskilt gäller detta området för kompletteringspension på grund av där rådande splittring ifråga om pensionsförmånerna och deras uppbyggnad. Utredningen har inte företagit någon statistisk undersökning av vare sig tidigare eller nuvarande pensionsförhållanden, än mindre försökt sig på någon prognos rörande kompletteringspensioneringens omfattning och betydelse i förhandlings-sammanhang. Däremot har genom utredningens enkät och även under utredningsarbetets gång i övrigt framkommit statistiskt material som belyser åtminstone läget och trenden på KP-området för nuvarande pensionärer.

Som framgår av redogörelsen ovan domineras KP-området av de tre pensionsinrättningarna SPP, SPV och KPA representerande den privata, statliga respektive kommunala sektorn av arbetsmarknaden. Utbetalningsverksamheten vid dessa inrättningar bör ge en tämligen god bild av kompletteringspensioneringens betydelse för nuvarande pensionärgeneration. För 1968, 1969 och 1970 har redovisats följande antal pensioner och pensionssummor för nämnda inrättningar.

Tabell 1. Antal pensioner och pensionssummor.

Pensionsinrättning	Antal pensioner			Milj. kr. utbetald pension		
	1968	1969	1970	1968	1969	1970
SPP ¹	44 773	48 396	52 608	239,2	257,6	282,5
SPV ²	163 094	167 521	172 669	1 537,7	1 636,6	1 729,4
KPA ³	40 903	43 487	47 581	268,6	296,7	333,8
Alla tre	248 770	259 404	272 858	2 045,5	2 190,9	2 345,7

¹ Antal pensioner avser utgången av året. Utbetald pension avser »försäkrat årsbelopp» vid årets utgång + under året utbetalt tillägg.

Ökningarna mellan 1968 och 1969 respektive mellan 1969 och 1970 framgår av följande sammanställningar.

Tabell 2. Ökning mellan 1968 och 1969 av antal pensioner och av pensionssummor.

Pensionsinrättning	Antal pensioner		Milj. kr. utbetald pension	
	Absolut	%	Absolut	%
SPP	3 623	8,1	18,4	7,7
SPV	4 427	2,7	98,9	6,4
KPA	2 584	6,3	28,1	10,5
Alla tre	10 634	4,3	145,4	7,1

Tabell 3. Ökning mellan 1969 och 1970 av antal pensioner och av pensionssummor.

Pensionsinrättning	Antal pensioner		Milj. kr. utbetald pension	
	Absolut	%	Absolut	%
SPP	4 212	8,7	24,9	9,7
SPV	5 148	3,1	92,8	5,7
KPA	4 094	9,4	37,1	12,5
Alla tre	13 454	5,2	154,8	7,1

Det torde få understrykas att här angivna pensionsinrättningar inte täcker hela KP-området. Uppskattningsvis torde det för närvarande finnas ytterligare 50 000 förmånstagare med förmåner om sammanlagt 300 milj. kr. för år enligt ITP- och likvärdiga system.

Trenden för antalet utgående KP-pensioner pekar uppåt. Förhållandet beror på att kretsen av KP-berättigade arbetstagare ökat starkt under 50- och 60-talen sammanhängande dels med den offentliga verksam-

² Antal pensioner avser förmånstagare i medeltal per månad under året.

³ Antal pensioner avser förmånstagare vid årets utgång.

hetens expansion och dels med den privata tjänstepensioneringens utbredning. Det enda som kan bryta trenden är om den allmänna pensioneringen byggs ut standardmässigt och så att säga övertar pensioneringsuppgifter från KP-systemen, exempelvis genom sänkning av den allmänna pensionsåldern, höjning av ATP-taket (7,5 basbelopp) och höjning av ATP:s ålderspensionsnivå (60 %). En sådan reformering av den allmänna pensioneringen lär dock inte få någon nämnvärd effekt i *pensionärsledet* förrän efter en relativt lång övergångstid.

Men det kan också tänkas att KP-pensionärernas antal kommer att öka kraftigare än under de senaste årtiondena. Efterhand som arbetarna på den privata arbetsmarknaden kommer att underordnas STP- eller liknande regler och ATP-utvecklingen i vad gäller tak och nivå standardmässigt hålles igen, har man att på sikt emotse en mycket kraftig uppgång av antalet KP-pensionärer.

Än ovissare ter sig den framtida utvecklingen av utgående KP-pensioners krontalssumma. Vid bedömningen av denna fråga tillkommer — utom de faktorer som normerar antalet KP-pensionärer — förändringen av penningvärdet såsom väsentlig faktor. En årlig penningvärdesförsämring om 3 % medför sålunda en fördubbling av summan utgående pensioner på 25 år, därest ambitionen är att hålla realvärdet oförändrat under pensionstiden.

Olika utvecklingsalternativ för KP-pensioneringen är alltså tänkbara. Hur utvecklingen än kommer att gestaltas måste man dock enligt utredningens mening räkna med att KP-anordningarna kommer att spela en viktig roll för dem som tillhör pensionärgenerationerna under 70- och 80-talen.

Som framgått av kap. 3 har pensionsförsäkringen som den bedrivits av SPP och andra försäkringsinrättningar fått stor betydelse på arbetsmarknaden både som självständig pensionsform och för pensioneringens utveckling i stort. Inom en stor del av arbetsmarknaden åtnjuter numera den direkt pensionerade — han må vara pensionär, annan förutvarande arbetstagare eller aktiv arbetstagare — i väsentliga hänseenden samma rättsskydd som pensionsförsäkringen erbjuder. Vad som i grunden möjliggjort denna utveckling är att för pensionsförsäkringen bärande principer efter hand börjat uppfattas som allmängiltiga i rättstillämpningen och senare också i lagstiftningsarbetet.

Sålunda utgår 1967 års tryggandelagstiftning liksom pensionsförsäkringsavtalet från att pension är vederlag för utfört arbete; följaktligen utgör en arbetstagares pensionsfordran ett med lönefordran likställt anspråk. Översatt i pensionsförsäkringsavtalets termer skulle detta vara att uttrycka så, att den framtida pensionens kapitalvärde är den försäkrades egendom som försäkringsanstalten har att förvalta. Innebörden härav skall belysas med ett enkelt exempel.

Antag att en person haft anställning fram till 45 års ålder och vid avgången fått utfästelse om pension från 65 års ålder att utgå livsvarigt med visst månatligt belopp. Ett innehållande av sålunda utlovad pension vore enligt nämnda uppfattning lika rättsstridigt som att inte betala ut avtalad lön. En annan sak är att det kan ligga i personens intresse att få pensionsvillkoret jämkat med hänsyn till hans senare anställnings- och inkomstförhållanden. Så kan utbetalningså-

ldern behöva anpassas till villkoren i en senare anställning. Om utbetalningen i enlighet härmed börjar tidigare (senare) än 65 år, skall utbetalningen avse ett försäkrings-tekniskt nedsatt respektive uppräknat belopp. Det väsentliga är att pensionens kapitalvärde härigenom inte förändras. Har arbetsgivaren tecknat pensionsförsäkring på det utlovade beloppet, sörjer försäkringsanstalten för att ändringar av utbetalningsåldern genomförs med bevarat kapitalvärde.

Det moderna pensionsavtalet ingås emellertid inte i samband med att anställningen upphör, snarare då vid dess början. Ett fullständigt pensionsavtal skall inte endast innehålla bestämmelser om pensionsålder och om pensionens storlek under förutsättning av oavbruten anställning fram till pensionsålderns uppnående. Avtalet skall också upplysa om vilka pensionsrättigheter arbetstagaren har om anställningen avbryts före pensionsålderns uppnående. Även på denna punkt har pensionsförsäkringen varit mönsterbildande för tryggandelagstiftningen.

I fråga om den som anställs mot löfte om framtida pension förutsätter tryggandelagen sålunda att till pensionslöftet skall knytas en bestämmelse om hur pensionen intjänas. Som pensionslöfte betraktas t. ex. ett pensionsbrev som överlämnas till arbetstagaren vid anställningens början eller förhandenvaron av en pensionsplan som anger de allmänna grunder efter vilka pension utgår på grund av anställning vid företaget. Såsom vederlag för utfört arbete förutsätts rätten till intjänad pension vara oantastbar; exempelvis skall utgivandet av pension i allmänhet inte kunna göras beroende av att arbets-

tagaren är i företagets tjänst vid pensionsfallet.

Det må understrykas att oantastbarhetsvillkoret garanterar kapitalvärdet av redan intjänad pension men inte att det fortsatta pensionsintjänandet skall ske enligt oförändrade regler. Innebörden därav belyses praktiskt av den teknik som kom till användning när ålderspensionsförsäkringen år 1960 skulle anpassas till ATP. Beträffande kapitalvärdet av den del av utfäst pension som redan var intjänad skedde ingen förändring. Anpassningen till ATP genomfördes helt på den del som återstod att intjäna genom sänkning av intjänandenivån. Bl. a. innebar detta att pension, som i sin helhet var grundad på anställningstid före 1960, över huvud taget inte påverkades av ATP-reformen.

Tryggandelagstiftningens likheter med pensionsförsäkringen inskränker sig inte till den rent principiella uppfattningen av pensionsutfästelsens natur och innehåll.

De försäkringstekniska antagandena för beräkning av kapitalvärdet av intjänad pension överensstämmer sålunda i allt väsentligt med motsvarande grunder vid tecknandet av pensionsförsäkring. För att ge uttryck åt oantastbarhetsvillkoret har föreskrivits att hänsyn inte får tas till utfästelsens upphörande för arbetstagaren av annan anledning än dödsfall (vilket inte hindrar att utfästelsen i sig avser pension intill viss högsta levnadsålder, t. ex. 67 år). Bestämmelserna om beräkning av kapitalvärdet av intjänad pension riktar sig i första hand till arbetsgivare som tryggar sina pensionsåtaganden enligt tryggandelagens bestämmelser, således antingen med skuldföring eller genom stiftelse. Båda dessa metoder förutsätter vid varje bokslutstillfälle kännedom om kapitalvärdet av intjänad pension. Bestämmelserna har dessutom i vissa fall en mera direkt betydelse för pensionsborgenären — detta oavsett om arbetsgivaren tryggar pensionsutfästelsen i någon av tryggandelagens former eller ej. Bl. a. hänvisar konkurslagens bestämmelser om värdering av pensionsfordran i konkurs till tryggandelagen i denna del.

Pensionsförsäkringens styrka ligger i att

arbetstagaren är oberoende av arbetsgivarens ekonomiska ställning sedan han upphört att vara i dennes tjänst. Skuldföring får anses erbjuda likvärdigt skydd genom tryggandelagens krav på att skuldpost skall vara spärrad och kreditförsäkrad.

Tryggandelagstiftningen innehåller dessutom ett antal stadganden som skyddar pensionsborgenären, oavsett vilka åtgärder arbetsgivaren vidtagit för att säkra pensionsåtagande. Enligt tryggandelagen skall sålunda en arbetsgivare, som upphör med sin rörelse utan att ansvaret för pensionskulden övertas av annan, säkerställa arbetstagaren för intjänad pension genom inköp av pensionsförsäkring. Har rörelse övergått från en arbetsgivare till annan och har därvid avtalats att ansvaret för pensionsutfästelse skall överflyttas på efterträdaren, anses utfästelsen ha samma rättsverkningar som om arbetstagaren varit anställd hos efterträdaren från dagen för anställningen hos företrädaren. Enligt grunderna för tryggandelagen är i båda dessa fall med arbetstagare likställd förutvarande arbetstagare, således även pensionär. Andra stadganden med samma syfte ingår i handelsbalken. I den enligt denna gällande förmånsrättsordningen är pensionsfordringar i viss utsträckning jämställda med lönefordran.

På en väsentlig punkt skiljer sig emellertid tryggandelagen från vad som gäller för pensionsförsäkringen. Den anger nämligen inte närmare *hur* pensionen skall byggas upp under anställningstiden. Bestämmelser här om får alltså tagas in i pensionsöverenskomsten. Enligt de centrala planöverenskomsterna skall sålunda, oavsett tryggandeformen, pensionen alltid byggas upp såsom vid försäkring. Därmed har arbetstagaren på t. ex. ITP-området ett klart definierat fribrevsskydd som avtalsenligt inte får underskridas.

Tryggandelagen innehåller likväl en supplementär regel om hur fribrev skall beräknas därest bestämmelse därom inte knutits till pensionsutfästelsen. I sådant fall anses arbetstagaren vid varje tillfälle ha intjänat så stor del av utfäst pension som motsvarar förhållandet mellan det antal år arbetstaga-

ren varit i arbetsgivarens tjänst och antalet år från tjänstens början till pensionsåldern. Vid beräkningen bortses dock från tid som ligger längre tillbaka än fyrtio år före pensionsåldern. Denna metod torde i det enskilda fallet nästan aldrig ge samma resultat som vid försäkringsteknisk beräkning. Däremot torde genomsnittresultatet — åtminstone för arbetstagare med relativt lång tjänstetid bakom sig — få anses likvärdigt med vad den försäkringstekniska beräkningen ger i genomsnitt. Den supplementära regeln kan komma till användning såväl vid beräkning av arbetsgivares pensionsskuld som vid beräkning av pensionsfordran i konkurs och vid inköp av pensionsförsäkring i anslutning till nedläggande av rörelse.

Försäkringens allmänt normerande betydelse för tryggandelagstiftningen i förening med de tekniska konstruktionerna i denna kunde synas tala för att inte heller utanför planpensioneringens område ett pensionskydd av betydligt lägre kvalitet än vad som försäkringstekniskt gäller skulle godkännas vid rättslig prövning.

Utredningen finner det likväl osäkert hur långt det är möjligt att generalisera från dessa utgångspunkter. Pensionärer och arbetstagare som intjänat pension skulle visserligen på alla delar av arbetsmarknaden kunna åberopa att pension utgör intjänad lön enligt de uttalanden som gjorts i olika lagstiftningssammanhang. Har dessutom konstruktionen av ett utfästelsesystem klart anpassats till denna grundsyn på pensionsrättens natur, borde man ha ett starkt stöd för att i varje enskilt fall kräva att förmånen skall motsvara vad som framstår som rätt och billigt. I de fall då en utfästelse typ bygger på äldre rättsuppfattning, såsom på SPR-området, och kanske parterna inte ens förhandlat om att angivna princip skall gälla torde dock frågan om pensionsskyddets räckvidd ställa sig mer intrikat och svårbedömd.

Vid tillkomsten av 1936 års lag om förenings- och förhandlingsrätt berördes ej särskilt frågan i vad mån pensionsförmåner för arbetstagare skulle omfattas av förhandlingsrätt enligt lagen. Ingenting i dennas utformning och förarbeten motsäger dock att sådana förmåner är ämne för förhandlingsrätt. I prop. 1940: 4 med förslag till lag om förhandlingsrätt för kommunaltjänstemän uttalades också av departementschefen att så uppenbarligen är fallet. Förhållandet bekräftades när de offentliga tjänstemännen år 1965 tillförsäkrades förhandlingsrätt enligt FFL och det förutsattes att pensionsförmåner skulle vara avtalsbara. Att likväl på arbetsmarknaden yppats viss tvekan om gällande rätts innebörd på denna punkt torde sammanhånga med att pensionsvillkoren ändra in i sen tid utformats ensidigt av arbetsgivaren utan egentliga invändningar från de anställdas sida. De skiftande uppfattningar som uttryckts om pensionsrättens natur kan också ha inverkat.

Vad som däremot med fog ansetts ovisst är om den förhandlingsrätt som tillkommer arbetstagarorganisation i pensionshänseende endast gäller medlem som är i tjänst hos vederbörande arbetsgivare och således inte medlem vilkens anställning redan upphört. Under snart trettio år har getts en rad offentliga uttryck åt denna tveksamhet. Samtidigt har emellertid en praxis börjat utvecklas på arbetsmarknaden, tydligast på det offentliga området, att i viss utsträckning göra utgående pensioner till föremål för förhandling.

5.1 Framställningar om lagstiftning

Frågan om arbetstagarorganisations rätt att förhandla om pensionsvillkor för pensionerade medlemmar väcktes av TCO i en framställning till Kungl. Maj:t år 1943 om revision av 1940 års lag om förhandlingsrätt för kommunala tjänstemän. TCO hemställde att lagen måtte ändras så att förhandlingsrätt beträffande redan pensionerad tjänsteman inrymdes därunder. 1945 återkom TCO i en skrivelse till Kungl. Maj:t och framhöll att spørsmålet om förhandlingsrätt för pensionerade arbetstagare inte enbart var olöst för de kommunalanställda grupperna utan att samma problem i stort sett förelåg för såväl stats- som privatanställda.

Spørsmålet togs även upp vid 1945 års riksdag. I motion till andra kammaren, nr 108, hemställdes att »riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte begära utredning med förslag till sådana ändringar av lagen om förenings- och förhandlingsrätt samt lagen om förhandlingsrätt för kommunala tjänstemän, att därav tydligt framgår, att förhandlingsrätt tillkommer arbetstagarförening med avseende å till denna anslutna pensionärer, samt att motsvarande förtydligande måtte inflyta jämväl i Kungl. Maj:ts kungörelse angående förhandlingsrätt för statens tjänstemän.»

Andra lagutskottet behandlade motionen, över vilken socialstyrelsen, AD:s ordförande, SAF, LO och TCO yttrade sig. Utskottet uttalade i sitt utlåtande nr 33 bl. a. följande.

Det torde vara klart, att enligt 1936 års lag om förenings- och förhandlingsrätt förhandlingsrätt föreligger för arbetstagarförening beträffande pensionsvillkor för arbetstagare, som

vid tiden för framställandet av begäran om förhandling äro kvar i sin anställning. Däremot framgår icke tydligt av lagen, huruvida dylik rätt finnes med avseende å sådana medlemmar av föreningen vilkas anställning vid nämnda tid redan upphört. Självfallet skulle det vara önskvärt, att av lagens utformning klart framginge, huru lagen i förevarande hänseende bör tolkas. Såsom lagen nu är utformad får det anses tveksamt, om förhandlingsrätt lagligen kan påkallas i sist berörda fall.

Arbetstagarorganisationerna kunna otvivelaktigt i många fall ha ett berättigat intresse att få förhandla med arbetsgivarparten rörande pensionsvillkor för redan pensionerade arbetstagare. Såsom socialstyrelsen framhållit i sitt över motionen avgivna remissyttrande är pensionärernas ställning ofta synnerligen svag. Särskilt i tider då penningvärdet undergår förändringar kan det vara erforderligt att fastställa generella regler för dyrtidskompensation. En omreglering av pensionsvillkoren kan också ofta vara önskvärd. Tvister kunna uppkomma rörande tolkningen av gällande pensionsvillkor. Behov av förhandling kan sålunda föreligga i åtskilliga fall. Även om vederbörande arbetsgivare för närvarande i allmänhet icke ställa sig avvisande till en begäran från arbetstagarorganisationen om förhandling angående dylika pensionsfrågor, måste dock en lagstadgad förhandlingsrätt i förevarande hänseende vara av värde för pensionärerna. För arbetsgivarparten torde en förhandlingsrätt för arbetstagarförening i dessa fall icke medföra några nämnvärda olägenheter.

Därest några betänkligheter skulle kunna resas mot en dylik förhandlingsrätt, synas dessa närmast vara av principiell art. För att frågor rörande pension i förhandlingsrätts hänseende skola likställas med anställnings- och avlöningsfrågor i allmänhet talar emellertid ur principiell synpunkt den omständigheten, att pension numera allmänt torde anses regelmässigt ha karaktären av uppskjuten löneförmån.

De omständigheter, som nu anförts såsom motiv för en förhandlingsrätt i här berörda fall för arbetstagare som avses i lagen om förenings- och förhandlingsrätt, torde även kunna andragas till stöd för en förhandlingsrätt med motsvarande omfattning i förevarande hänseende för de arbetstagare som avses i kungörelsen angående förhandlingsrätt för statens tjänstemän och lagen om förhandlingsrätt för kommunala tjänstemän.

Av nu anförda skäl bör enligt utskottets mening det i motionen berörda spörsmålet göras till föremål för närmare utredning. Utredningen bör göras förutsättningslös. Därvid bör givetvis beaktas, att, därest stadgande om förhandlingsrätt införes i nu omförmälda fall, sådan

rätt bör kunna påkallas av båda parterna i avtalsförhållandet. Vid utredningen bör även övervägas, om icke förening av enbart pensionärer bör jämiställas med förening av arbetstagare såvitt avser den ifrågasatta förhandlingsrätten.

Utskottet har icke förbisett, att lösningen av föreliggande problem kan vara förenad med svårigheter av lagteknisk art. En ändring i lagen om förenings- och förhandlingsrätt i förevarande hänseende torde såsom arbetsdomstolens ordförande anfört i sitt remissyttrande böra medföra ändring jämväl i lagen om kollektivavtal. Uteslutet är icke, att bestämmelser om förhandlingsrätt i här berörda fall böra upptagas i särskild lag. Såvitt angår de stats- och kommunalanställda tjänstemännen torde det vara lämpligt, att den av utskottet förordnade utredningen bedrivs i samråd med den utredning, som i utskottets utlåtande nr 26 vid innevarande års riksdag förutsattes komma till stånd beträffande vidgad förhandlingsrätt för dessa tjänstemän.

I enlighet med utskottets hemställan anhöll riksdagen hos Kungl. Maj:t om utredning och förslag rörande förhandlingsrätt beträffande pensionsvillkor, som angår personer, vilkas anställning hos arbetsgivaren redan upphört vid tiden för framställandet av begäran om förhandling.

Riksdagens skrivelse överlämnades till *1948 års förhandlingsrättskommitté* för att beaktas vid den åt kommittén uppdragna utredningen angående stats- och kommunaltjänstemäns förhandlingsrätt.

Kommittén slutförde dock sitt arbete utan att verkställa den särskilda utredning som riksdagen begärt. Som motiv härför angav kommittén i sitt betänkande (SOU 1951: 54) följande.

Kommittén anser för sin del otänkbart att komma med ett förslag till lösning av frågan om pensionärernas förhandlingsrätt enbart för det statliga och kommunala området. Kommittén har emellertid icke erhållit sådana direktiv och icke heller sådan sammansättning, att kommittén anser sig kunna taga upp frågan till undersökning även för den privata arbetsmarknaden. Vid sådant förhållande nödgas kommittén lämna förhandlingsrätten för pensionärer åt sidan men uttrycker på motsvarande sätt som socialstyrelsen på sin tid den förhoppningen, att de statliga och kommunala myndigheterna icke skola undandraga sig att på begäran överlägga med tjänstemannaorganisationerna om redan pensionerade tjänstemäns förmåner.

Frågan väcktes ånyo vid 1952 års riksdag, då chefen för socialdepartementet, statsrådet Sträng, i interpellation tillfrågades huruvida han hade för avsikt att låta igångsätta en skyndsam utredning i syfte att bereda förhandlingsrätt åt arbetstagarförening med avseende å till denna anslutna pensionärer och att på grundval härav förelägga 1953 års riksdag förslag i ärendet. Departementschefen redogjorde i sitt svar för frågans tidigare behandling och erinrade om att remissbehandlingen av förhandlingsrättskommitténs betänkande då befann sig i sitt slutskede samt anförde vidare:

Kommittén har visserligen, av skäl som interpellanten återgivit, inte ansett sig kunna komma med något förslag till lösning av frågan om pensionärernas förhandlingsrätt. Det synes emellertid som om vid remissbehandlingen av kommittéförslaget skulle kunna framkomma synpunkter av betydelse även för denna fråga, liksom problemets lösning kan komma att påverkas av de överväganden i övrigt, vartill kommitténs förslag ger anledning. Under dessa förhållanden synes det mig kunna starkt ifrågasättas om det är tillrådligt att nu igångsätta en särskild utredning om pensionerade arbetstagares förhandlingsrätt.

Jag vill för övrigt tillägga, att detta spörsmål — såsom förhandlingsrättskommittén även torde ha funnit — onekligen är ett ganska besvärligt juridiskt problem, som hänför sig till den kollektiva arbetsrättens mest centrala delar. Förhandlingsrätten enligt 1936 års lag har således f. n. samma omfång som möjligheten att sluta kollektivavtal, varför kollektivavtalsbegreppet, sådant det är utformat i lagen om kollektivavtal, torde komma att påverkas av den ifrågavarande utredningen. Enligt gällande lag är vidare föreningsrätten inte reglerad i vidare mån än som ansetts behöfligt för att trygga förhandlingsrätten; och föreningsrättskyddet är knutet till ett anställningsförhållande. Även föreningsrättens innehåll synes därför kunna komma att beröras av utredningen.

Med det anförda vill jag inte ha sagt att det ej föreligger skäl för att även pensionerade arbetstagares berättigade intressen i förevarande hänseende uppmärksammas.

Även vid 1953 års riksdag behandlades frågan. I de likalydande motionerna nr 186 i första kammaren och nr 224 i andra kammaren hemställdes »att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t dels anhålla om

utredning och förslag rörande sådan ändring i lagen om förenings- och förhandlingsrätt, i lagen om förhandlingsrätt för kommunala tjänstemän samt i kungörelsen angående förhandlingsrätt för statens tjänstemän att tvekan icke behöver råda därom att förening som avses i nämnda författningar äger förhandlingsrätt jämväl för till föreningen anslutna medlemmar, vilka avgått ur tjänst med pension, dels anhålla om utredning och förslag rörande de villkor, enligt vilka förhandlingsrätt må tillkomma förening av pensionerade arbetstagare i förhållande till den eller de arbetsgivare, som utgiver pension».

Även dessa motioner behandlades av andra lagutskottet. Utskottet inhämtade yttranden över motionerna från socialstyrelsen, AD:s ordförande, statens avtalsnämnd, Svenska stadsförbundet, Svenska landskommunernas förbund, Svenska landstingsförbundet, SAF, LO och TCO. I utlåtandet över motionerna, nr 40 år 1953, konstaterade utskottet att den utredning om pensionärernas förhandlingsrätt, varom riksdagen år 1945 skrivit till Kungl. Maj:t, icke kommit till stånd. Utskottet hänvisade till det interpellations svar i ämnet som chefen för socialdepartementet avgivit 1952 och framhöll att med hänsyn till vad departementschefen i detta svar anfört och då det även syntes utskottet mest gagneligt att prövningen av förhandlingsrättskommitténs förslag slutfördes innan de speciella problem, som berörde pensionärerna, togs upp till närmare undersökning, utskottet icke ansåg sig kunna tillstyrka bifall till motionärernas hemställan om att riksdagen då skulle förnya sitt krav på utredning av frågan. Utskottet anförde vidare bl. a.:

Utskottet är emellertid angeläget att i detta sammanhang understryka den betydelse utskottet fäster vid att problemet om förhandlingsrätt rörande pensionsvillkor får en för pensionärerna tillfredsställande lösning. Även om fall, där pensionärer vägrats förhandla om sina pensionsvillkor, äro sällsynta, råder det enligt utskottets mening icke tvivel om att en i lag reglerad förhandlingsrätt skulle giva pensionärerna en starkare ställning förhandlingsmässigt och kunna utgöra ett betydelsefullt stöd i en

strävan att tillgodose berättigade intressen. Utskottet förutsätter att frågan om pensionärernas ställning i nämnda hänseende i tillbörlig utsträckning beaktas vid den fortsatta undersökning rörande förhandlingsfrågorna, som är att vänta, och att spörsmålet om möjligt i anslutning härtill upptages till närmare utredning.

På hemställan av utskottet gav riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t som sin mening till känna vad utskottet anfört.

Vid 1956 års riksdag väcktes återigen motion, II: 597, om utredning av pensionärernas förhandlingsrätt. Andra lagutskottet ansåg att det inte fanns anledning göra någon förnyad framställning om utredning med hänsyn till det läge vari frågan om förhandlingsrätten för stats- och kommunalanställda tjänstemän befann sig. Riksdagen hänvisade också till att frågan kunde bli beroende av hur man löste problemet angående en allmän pensionsförsäkring. Emellertid underströk utskottet på nytt den betydelse riksdagen fäste vid att spörsmålet om förhandlingsrätt beträffande pensionsvillkor fick en för pensionärerna tillfredsställande lösning. Denna mening framförde riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t.

Genom beslut den 30 december 1959 förordnade Kungl. Maj:t att de framställningar riksdagen gjort i frågan åren 1945, 1953 och 1956 inte skulle föranleda någon Kungl. Maj:t åtgärd.

Under förarbetena till den år 1965 beslutade reformen att utsträcka förhandlingsrätten till statens och kommunernas anställda med ämbetsansvar togs frågan om pensionärernas förhandlingsrätt inte upp till närmare behandling (jfr SOU 1960: 10, SOU 1963: 51, prop. 1965: 60 och sammansatta konstitutions- och andra lagutskottets utlåtande 1965: 1).

Vid 1966 års riksdag aktualiserades frågan på nytt i de likalydande motionerna nr I: 224 och II: 289, vari yrkades att riksdagen skulle hemställa om utredning och förslag i ämnet. Motionerna behandlades av andra lagutskottet, utlåtande nr 71, som inhämtade remissyttranden från AD:s ordförande, socialstyrelsen, statens avtalsverk, SAF, SACO, SR, TCO, LO, Svenska lands-

tingsförbundet, Svenska kommunförbundet och Svenska stadsförbundet. SAF, SACO och SR avstyrkte motionerna och avtalsverket uttalade tveksamhet. Socialstyrelsen, TCO och LO tillstyrkte motionerna. De tre kommunförbunden förklarade att de inte hade något att erinra mot den begärda utredningen.

I det remissyttrande som avgavs av AD:s ordförande Bengt Hult hänvisade denne till de yttranden som avgivits i frågan av domstolens tidigare ordföranden, nämligen år 1945 av Arthur Lindhagen och år 1953 av Gunnar Dahlman, samt gjorde vissa uttalanden för egen del. Lindhagen hade bl. a. framhållit att en vägran från arbetsgivares sida att träda i förhandling i avsedda fall syntes kunna grundas 1) antingen på att förhandlingen skulle avse personer, vilka icke längre är medlemmar av arbetstagarorganisationen, 2) eller på att förhandlingen skulle avse personer, vilka såsom pensionärer icke längre är arbetstagare, 3) eller på att förhandlingen såsom avseende pensionsfrågor icke skulle röra arbetsvillkoren eller förhållandet i övrigt mellan arbetsgivare och arbetstagare. Beträffande samtliga punkter ansåg sig Lindhagen icke kunna yttra sig i frågan, huruvida eller i vilken mån arbetsgivarens förhandlingsvägran vore lagligen berättigad. Därigenom skulle nämligen kunna komma att föregripas beslut som arbetsdomstolen kunde ha att fatta i framtiden. Även Dahlman och Hult fann sig inte kunna ta ställning till spörsmålet med hänsyn till att detta ännu inte prövats i rättstillämpningen.

Utskottet anförde bl. a. följande.

Såsom vid olika tillfällen och senast vid remissbehandlingen av detta ärende påpekats, är det oklart, huruvida det råder förhandlingsrätt i sådana fall, som avses i motionerna. Den omständigheten, att frågan om förhandlingsrättsbegreppets innebörd i förevarande hänseenden ännu inte kommit upp i rättstillämpningen synes emellertid, som arbetsdomstolens ordförande anfört, tala mot behovet av att lagstiftningsvägen lösa problemet. En sådan utväg skulle även kunna få konsekvenser för arbetsrätten i övrigt. Riksdagen har visserligen tidigare — senast år 1956 — ställt sig positiv

till en utredning av samma karaktär, som den nu begärda. Emellertid går utvecklingen på hit-hörande område i den riktningen, att det praktiska behovet av direkta lagstiftningsåtgärder minskar. Av betydelse i sammanhanget är såsom SAF påpekat bl. a. tillkomsten av tilläggs-pensioneringen och de avtalsmässiga uppgörelser rörande pensioner som träffats och träffas på olika arbetsområden. Genom anknytningen av pensionen till basbeloppet tillförsäkras de pensionärer, som åtnjuter ATP, en pension i fast penningvärde. Efter hand som ATP-systemet uppbygges kommer utgående ATP-belopp jämte folkpension att utgöra den alltmåra dominerande inkomstdelen för flertalet pensionärer. Denna omständighet medför att den av motionärerna aktualiserade frågan efter hand kommer att minska i vikt. Vissa arbetstagare kommer uppenbarligen i framtiden liksom för närvarande att erhålla pensionsförmåner utöver dem, som utgår från den allmänna pensioneringen. I sådana fall har naturligtvis arbetstagarerna intresse av att få framföra synpunkter på storleken av förmånerna. Av remissyttrandena framgår emellertid att arbetsmarknadens parter samtidigt med de ordinarie löneförhandlingarna regelmässigt överlägger om utgående pensionsförmåner. Det saknas enligt utskottets mening anledning till annat antagande än att angivna möjligheter till överläggningar kommer att bestå och måhända även ytterligare utvidgas i framtiden. Mot nu angivna bakgrund anser utskottet, att så väsentliga fördelar inte skulle kunna vinnas genom ett bifall till motionärernas förslag att den begärda utredningen är motiverad.

Utskottet hemställde därför att motionerna inte måtte föranleda någon riksdagens åtgärd.

I en vid utskottsutlåtandet fogad reservation hemställdes om utredning och förslag rörande »förhandlingsrätt beträffande pensionsvillkor för arbetstagare som gått i pension». Till stöd för sin hemställan anförde reservanterna bl. a. följande:

Den oklarhet beträffande gällande rätt som nu råder finner utskottet otillfredsställande. Uppenbart är att det finns ett starkt och legitimt behov av en förhandlingsrätt för pensionärerna, antingen genom de fackliga organisationer som nu förhandlar på arbetsmarknaden eller genom pensionärernas egna organisationer. Den kompetensfördelningsfråga som härvid uppstår bör tas upp i samband med den utredning som utskottet förordar. Visserligen kommer behovet av sådan förhandlingsrätt att

minska allteftersom ATP-systemet utbygges, men behovet av särskilda förhandlingar torde ändå aldrig helt upphöra. Det dröjer dessutom länge innan ATP-systemet är så utbyggt att behovet av särskilda förhandlingar för pensionärer väsentligt reducerats.

Utskottet vill härjämte erinra om att flertalet remissinstanser ställt sig positiva till eller icke haft något att erinra mot den föreslagna utredningen. Landsorganisationen uttalar att LO, som vid remissbehandlingen av de år 1945 och 1953 i denna fråga väckta motionerna ställde sig positiv till frågan, för sin del kan biträda det i de nu aktuella motionerna framställda yrkandet. TCO vill tillstyrka att utredning kommer till stånd rörande arbetstagarorganisationens förhandlingsrätt för medlemmar som gått i pension. Svenska stadsförbundet, Svenska kommunförbundet och Svenska landstingsförbundet anser att det skulle vara av intresse att få olika avtalsrättsliga frågor i detta sammanhang belysta, varför styrelserna för dessa förbund icke har något att erinra mot att den av motionärerna begärda utredningen kommer till stånd. Socialstyrelsen finner det påkallat att frågan utreds.

Utskottet vill slutligen erinra om att riksdagen vid ett flertal tidigare tillfällen begärt en utredning av samma karaktär som den i motionerna begärda, utan att denna kommit till stånd.

Vid behandling av utskottets utlåtande i kamrarna framställdes yrkande att riksdagen i anledning av motionerna skulle hemställa hos Kungl. Maj:t om utredning och förslag rörande en något mer begränsad förhandlingsrätt för pensionärer än som innefattades i reservationen, nämligen »förhandlingsrätt för arbetstagarorganisation beträffande medlemmar som gått i pension».

Vid omröstning om utskottets hemställan och det under kammarbehandlingen framställda yrkandet kom kamrarna till skilda beslut och sammanjämkning blev ej möjlig (utskottets memorial nr 78). Motionerna föranledde alltså ingen riksdagens åtgärd.

Redan vid 1967 års riksdag återkom emellertid frågan. I de likalydande motionerna nr I: 68 och II: 93 hemställdes att »riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställa om utredning och förslag till riksdagen rörande förhandlingsrätt för arbetstagarorganisation beträffande medlemmar som gått i pension».

Andra lagutskottet anförde i sitt utlåtande nr 21 bl. a. följande.

Frågan i vilken omfattning förhandlingsrätt föreligger angående pensionsvillkor är inte på ett klart sätt löst. Det torde numera vara ostridigt att en arbetstagarorganisation har förhandlingsrätt beträffande pensionsvillkor för sådana medlemmar som alltjämt är i arbetsgivarens tjänst. Däremot är det tveksamt om organisationen har förhandlingsrätt beträffande medlemmar som redan lämnat sin anställning med pension. Under hänvisning till denna oklarhet hemställs i förevarande motioner om utredning och förslag rörande förhandlingsrätt för arbetstagarorganisation i fråga om medlem som gått i pension.

Riksdagen har sedan år 1945 vid upprepade tillfällen understrukt betydelsen av att frågan om förhandlingsrätt angående pensionsvillkor för redan pensionerade arbetstagare blir föremål för utredning. Bakom dessa uttalanden har legat den uppfattningen att arbetstagarorganisationerna i många fall får anses ha ett berättigat intresse av förhandlingar med arbetsgivarparten om t. ex. dyrtidskompensation, omreglering av pensionsvillkoren eller tolkning av gällande pensionsbestämmelser. Även om arbetsgivarparten ofta går med på att förhandla om dylika frågor, ger en i lag reglerad förhandlingsrätt pensionerade föreningsmedlemmar en betydligt starkare förhandlingsposition.

Riksdagens framställningar i frågan har inte lett till några resultat. Oklarheten beträffande förhandlingsrättens omfattning uppfattas emellertid alltjämt på många håll inom arbetsmarknaden som otillfredsställande. LO och TCO har i anledning därav i yttranden över motioner om pensionärernas förhandlingsrätt vid förra årets riksdag tillstyrkt utredning av frågan. Samma inställning har redovisats av socialstyrelsen och de tre kommunförbunden.

Mot en utredning av frågan har anförts att tillkomsten av tilläggs pensioneringen gjort behovet av praktiska lagstiftningsåtgärder mindre. Man har pekat på att tilläggs pension genom sin anknytning till basbeloppet är värdebeständig och att den, när systemet efter hand utbyggs, kommer att jämte folkpension utgöra den dominerande inkomstdelen för flertalet pensionärer. Visst fog får denna invändning anses ha. Å andra sidan kompletteras de allmänna pensionerna för en mängd arbetstagare med pensioner som utbetalas genom arbetsgivarnas försorg. Ett behov av särskilda förhandlingar beträffande dessa pensioner kommer, såsom utskottet bedömer saken i dagens läge, att vara påtagligt lång tid framöver.

Utskottet finner med hänsyn till det anförda att övervägande skäl talar för att frågan om förhandlingsrätt beträffande pensionerade arbetstagare närmare klarlägges. En utvidgning av den lagstadgade förhandlingsrätten till pensionärernas förhållanden kan såsom påpekats vid tidigare riksdagsbehandlings återverka på andra delar av den arbetsrättsliga lagstiftningen. Spörsmål angående föreningsrätten och kollektivavtalsbegreppet kan t. ex. komma in i bilden. Ett klarläggande av pensionärernas förhandlingsrätt kräver därför en grundlig utredning av frågan. Enligt utskottets mening bör en sådan utredning komma till stånd. Utredningen bör, såsom motionärerna föreslagit, begränsas till förhandlingsrätt för sådana pensionärer som har medlemskap i en arbetstagarförening.

På utskottets hemställan anhöll riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t (nr 124) om utredning rörande förhandlingsrätt för arbetstagarorganisation beträffande medlemmar som gått i pension. Den begärda utredningen tillsattes genom *Kungl. Maj:ts beslut* den 8 december 1967.

Av den lämnade redogörelsen framgår att ett för riksdagen bestämmande motiv att påkalla utredning varit att överhuvud skapa klarhet om förutvarande arbetstagares förhandlingsrättsliga ställning. Det har emellertid också getts uttryck för att arbetstagarorganisationerna har ett befogat intresse av att i olika hänseenden få förhandla om utgående pensioner och att en lagfäst förhandlingsrätt vore ägnad att förstärka deras förhandlingsposition även om arbetsgivarna ofta går med på att förhandla i hithörande frågor. Uttalandena i denna riktning vill utredningen närmast fatta som ett uttryck för en allmänt positiv inställning till pensionärerna och deras problem. Att frågan behöver klarläggas mera förutsättningslöst kan anses ådagalagt genom utredningens enkät om partsattityderna. Långtifrån alla organisationer på arbetsmarknaden anser särskilda åtgärder behövliga; många svar är tveksamma eller negativa till lagstiftning. Denna splittring i ståndpunkter speglar partsmotsättningar och skilda intresseinriktningar men vittnar även den om ett behov att få frågan utredd från grunden.

5.2 Förhandlingspraxis

Det fackliga inflytandet på tjänstepensioneringen har varit begränsat om man jämför med förhållandena på löneområdet. De insatser som gjorts av arbetstagarorganisationerna inom pensioneringsverksamheten har huvudsakligen gällt de aktiva arbetstagarna. Förbättringar av pensionärernas villkor — inte som resultat av utfästelser givna under föregående aktivitet utan de facto uppnådda under pensionärstid — har över huvud taget endast förekommit i begränsad omfattning. I den mån sådana förbättringar vunnits förhandlingsvägen torde dock pensionärerna i allmänhet inte ha uppnått dessa av egen kraft utan med hjälp av sina fackliga organisationer. I detta hänseende föreligger alltså en överensstämmelse mellan praxis och direktiven till utredningen att rätt att förhandla om pensionärernas villkor skall vara knuten till arbetstagarnas organisationer.

Hur kommer det sig då att förhandlingsinstrumentet hittills får sägas haft så relativt litet att betyda för pensionärerna? Frånvaron av legal förhandlingsrätt eller ovissheten om gällande förhandlingsreglers räckvidd har knappast varit avgörande. Andra förhållanden har i första hand spelat in.

En väsentlig orsak har otvivelaktigt varit att man i vida kretsar sett pensioneringen som en uppgift mer för samhället än för arbetsmarknadens parter. Denna uppfattning har i stort sett varit förhärskande bland arbetarna, även om på sistone en ändrad inställning kommit till synes. LO har tidigare på det hela taget inte drivit pensionsfrågan avtalsvägen för vare sig aktiva arbetstagare eller pensionärer inom den privata sektorn. De utredningar och den politiska strid som föregick ATP-reformen gällde till stor del frågan om tjänstepension skall ordnas av arbetsmarknadens parter eller av samhället genom lagstiftning. Därvid gick LO helhjärtat på den senare linjen, dock knappast så mycket för själva principens skull som för att det inte fanns — i vart fall inte offentligtgjort — något genomarbetat, konkret pensioneringsförslag att läggas till grund för ett avtal. På sätt och vis kan väl denna upp-

fattning anses bestyrkt av att LO nu träffat avtal med SAF om en påbyggnad till ATP-systemet. Om förhandlingarna som föregått detta avtal alls berört den nuvarande generationen av arbetarpensionärer är okänt, men avtalet har enligt mönster från tjänstemannasektorn begränsats till nuvarande aktiva arbetstagare.

Denna förklaringsgrund är dock inte tillämplig på det privata tjänstemannaområdet, där pensionstryggheten länge ansetts vara en fråga för partsreglering.

Som framgått av redogörelsen för pensionsstrukturen har de privatanställda tjänstemännen tidigt satsat på och småningom även fått en ordnad kompletteringspensionering. Rätten till pension kom att i stor utsträckning bygga på det enskilda tjänstevtalets grund och i anslutning därtill tryggas medelst premiereservteknisk fondering. Därmed begränsades systemet i två avseenden. De som redan lämnat arbetslivet när systemet började byggas upp ställdes utanför pensioneringsordningen, och för dem som omfattades av systemet kom premierna att sätta en övre gräns för blivande pensionsförmåner. Pensioneringen kom på så sätt att uppfattas som en fråga för parterna endast under tiden för anställningen. I och med att denna upphört och arbetsgivaren erlagt föreskrivna premier fanns inget mer att förhandla om. Även om en sådan grundsyn på pensioneringen kommit att stå i motsättning till de allt starkare trygghets- och jämlikhetskraven, kvarstår faktum att de privata pensionsöverenskommelserna huvudsakligen fungerar utifrån förutsättningen att partsförhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare upphör med avgången ur tjänst. Det gäller såväl avtalen för tjänstemän som 1971 års avtal för arbetare.

På det offentliga området har varken SPR- eller KPR-pensioneringen ännu anpassats till den fria förhandlingsrättens förhållanden. Utgående pensioner förändras visserligen varje år som resultat av parternas förhandlingar men på det hela taget begränsas partsinflytandet av den offentliga rättsliga formen. Denna medför på många sätt en större stelhet i tillämpningen än de

privata systemen. Praktiskt sett betyder detta större svårigheter för exempelvis statspensionären än för den pensionerade privat-tjänstemannen att få bifall till en framställning om jämkad beräkning av pensionsmedförande tjänstetid eller lön eller någon annan av de förmånsnormerande faktorerna. För den senare kan önskat resultat ofta uppnås genom underhandskontakt med vederbörande företag. Genom informell hänvändelse till pensionsmyndigheten kan statspensionären få rättelse i ett felaktigt fattat pensionsbeslut men har eljest relativt små möjligheter att själv eller genom sin organisation utverka ändringar som kan vara sakligt välmotiverade men som saknar formellt stöd i de av Kungl. Maj:t och riksdagen antagna bestämmelserna.

Under de senaste tjuo åren har emellertid utvecklingen stadigt fört mot ett bättre tillgodoseende av de pensionerades villkor. En rad faktorer har samverkat härtill.

Till en början kan man peka på den växande benägenheten att i största allmänhet se på pensionärernas önskemål som »rimliga», »berättigade», »behjärtansvärda», en attityd som kunnat fälla utslag till pensionärernas förmån utan att det behövt röra sig om förhandlingar eller ens om förhandlingsliknande situationer. Denna tilltagande förståelse för pensionärerna har präglat hela efterkrigstiden och har givetvis ett väsentligt samband med den allmänna välstandsökningen. Reformerna inom folkpensioneringen och övrig allmän försäkring kan sägas vara resultat av eller åtminstone ha att göra med denna framväxande attityd.

Den ändrade inställningen till pensionärerna har också satt spår i direkta arbetsgivaråtaganden. Den statlige arbetsgivaren får här sägas ha gått i spetsen. Vid olika tillfällen under och strax efter kriget har statspensionärerna tilldelats pensionsförbättringar utöver de reglementsensliga efter särskilda på skälighetsprövning grundade riksdagsbeslut. Även utanför det statliga arbetsgivarområdet har statsmakterna i flera fall beviljat pensionärer förbättringar enligt beslut som får ses mer som uttryck för en skälighetssyn på gruppens situation än som

resultat av förda förhandlingar. Som exempel kan nämnas pensionärerna inom området för statens pensionsanstalt (1951), sjömanspensionärerna i handelsflottans pensionsanstalt (1961) och pensionärerna i enskilda järnvägarnas pensionskassa (1968).

De kommunala och privata arbetsgivarna torde ha varit mer restriktiva i fråga om behandlingen av utgående pensioner. Så mycket är dock klart att även på dessa områden har förekommit förbättringar på mer eller mindre benefika grunder innan pensionernas rörlighet började regleras centralt.

Efterhand har emellertid anpassningen av utgående pensioner till de produktiva åldrarnas inkomstutveckling blivit en allt viktigare fråga för arbetsmarknadens parter. Som framgått av kapitlet om pensionsstrukturen och ytterligare skall framhåvas i det följande har förutsättningarna för denna frågas lösning varit starkt olika för privat och för offentligt ordnad pensionering, vilket satt sin prägel på det förhandlingsmässiga agerandet och på förhandlingsresultaten på respektive områden.

På den kommunala sektorn har som förut sagts förändringarna av utgående pensioner under de båda senaste decennierna nära följt den statliga bruttopensionsutvecklingen. Följsamheten gäller såväl materiellt innehåll som förhandlingsmönster.

Vad sedan angår privat och statlig pensionering råder numera den överensstämmelsen — bortsett från statens livräntor och möjligen en del privata pensioner — att utgående förmåner förändras årligen genom pensionstillägg. För beräkningsmetoder och tilläggs storlek har redogörelse lämnats i kap. 3.

Inom den kollektiva pensionsförsäkringen bekostas pensionstilläggen liksom grundbeloppen av aktivtidens premier och avkastningen härå inom ramen för det återbärings-system som gäller för sådan försäkring. Vad som i själva verket möjliggjort utbetalningen av tillägg är den för pensionsförsäkringsverksamheten mycket gynnsamma ränteutvecklingen efter kriget. Oavsett vilken roll själva förhandlandet spelat har ränteöver-

skotten uppenbarligen bäddat för anordningen med pensionstillägg. Ränteöverskottets egenvärde i detta sammanhang belyses av att svenska järnvägsmannaförbundet i den framställning, som resulterade i nysnämnda riksdagsbeslut om förbättring av pensionerna från enskilda järnvägarnas pensionskassa, åberopade räntebildningen som motiv för staten att värdesäkra utgående pensioner trots att kassans verksamhet inte baserats på fondering sedan den övertogs av staten på 1940-talet och något reellt överskott alltså inte kunde finnas avskilt och disponibelt för ändamålet.

När det så gäller förhandlandets vikt för att SPP- och andra privata pensionärer nu får sina tillägg kan man fråga sig vad som vägt tyngst: framsyntheten hos de tjänstemän och företagare som på sin tid etablerade systemen för privat pensionsförsäkring och genom valet av grunder för verksamheten skapat förutsättningar för tillägg eller förhandlingsinsatsen av de representanter för tjänstemannaorganisationer och företag som ingick i SPP:s styrelse när i början av 1960-talet ställning skulle tas till frågan om dispositionen av kassans fonder. I verkligheten är det givetvis inte fråga om ett antingen-eller. Förändring av soliditeten hos en pensionskassa sker nämligen långsamt. Möjligheten att utnyttja ränteöverskotten till förbättringar av utgående pensioner dryftades på många håll under 1950-talet när det stod klart att något måste göras åt den snabba värdeurholkningen av löpande pensioner. Orsaken till att lösningen dröjde får tillskrivas den ovisshet som rådde på pensionsområdet hela 50-talet på grund av pågående utredningar.

Tillägen på utgående SPR- och motsvarande äldre statliga pensioner har en annan bakgrund. De har inget samband med pensionsfonder och fondbildningstakt. Någon prövning av den medelsavsättning som ett ökat pensionstillägg kräver förekommer inte alls. Statsmakterna garanterar soliditeten och anvisar när tiden för utbetalningen är inne erforderliga medel för både pensioner och tillägg. Förhandenvaron av detta exklusiva skydd på arbetsmarknaden gör att statspen-

sionärerna har en gynnsammare position i förhandlingshänseende än de privata pensionärerna. I och för sig är det därför naturligt, som framgått av kap. 3, att tilläggen i stort sett ökat snabbare på den statliga sektorn än på den privata.

Med det nu anförda har alltså utredningen velat peka på de delvis mycket olika förutsättningar under vilka förhandlingsmaskineriet haft att fungera inom de olika sektorerna av arbetsmarknaden när det gäller de pensionerades villkor. Att utgående pensioner inte utvecklats likformigt i samma utsträckning och på alla delar av arbetsmarknaden är närmast en självklarhet. Varje försök till utvärdering av effektiviteten hos skilda partsorganisationer med hänsyn till gjorda ansträngningar och uppnådda resultat på förhandlingsområdet vore fruktlöst.

Klart är emellertid att utvecklingen mot att regelmässigt behandla de pensionerades villkor som ett förhandlingsämne gått tämligen långt inom det offentliga området. Detta förhållande bekräftas inte så mycket av själva formuleringen av 15 § SPR — det enda författningsrum i reglementet som avser aktuella pensioner — som av de uttalanden som gjordes av statsmakterna då SPR antogs 1958 samt av en tjugouårig praxis. Frågan om förhöjda tillägg på utgående pensioner ingår numera som en förhandlingspunkt bland alla andra i lönerörelserna på detta område.

Vad den privata pensioneringen angår kan ett lika entydigt uttalande inte göras. Därtill är pensionsförhållandena inom detta område för splittrade. Särskilt gäller detta pensioner som beviljats före 1960 då pensioneringen på det privata fältet i avsevärd grad förenhetligades genom träffade pensionsöverenskommelser av ITP-typ. Det kan exempelvis inte anses uteslutet att det förekommer privata pensioner som tack vare en facklig insats kunnat höjas mer än som är möjligt enligt 1962 års centrala överenskommelser om kompensation för penningvärdets fall. I den mån det förekommer offentliga pensioner på vilka det beräknas högre tillägg än huvudreglerna medger är det snarast på grund av att saken inte ob-

serverats av de centrala fackliga organen.

Införandet år 1962 av anordningen med pensionstillägg är utan tvekan en av de betydelsefullaste reformerna inom den privata pensioneringsverksamheten. För att spänna över ett så stort område är den unik såtillvida att även de som vid reformens genomförande redan var pensionerade blev delaktiga av tilläggen. Reformen berörde med andra ord på ett påtagligt sätt »de pensionerades villkor». Eftersom den föregicks av långvariga förhandlingar mellan SIF—SALF och SAF har man här att göra med en fråga som till en väsentlig del avsåg pensionärer och löstes genom förhandlingar i vilka pensionärerna representerades av arbetstagarorganisationer.

Att dessa förhandlingar av förut angivna skäl kom att gälla dispositionen av tillgängliga återbäringsmedel kan möjligen ha bidragit till att förhandlingar kom till stånd och att de fick en ur pensionsborgenärernas synpunkt lycklig lösning, men karaktären av förhandlingar rubbades ju inte av detta förhållande.

Så länge målsättningen för privat pensionering oförändrat avser värdesäkra pensioner och parterna alltså inte som på det offentliga området i varje lönerörelse förhandlar om ändrad standard för pensionärerna är förhandlingsverksamheten beträffande de »privata» pensionärernas villkor begränsad. Ur pensionärssynpunkt krävs endast en bevakning av att »systemet fungerar», d. v. s. att pensioner beräknas och betalas ut enligt vad som är överenskommet och att pensionsmedel finns reserverade i tillräcklig omfattning och på betryggande sätt. I dessa hänseenden har pensionärernas ställning förbättrats avsevärt under 60-talet, bl. a. genom ökad arbetstagarrepresentation i pensioneringsorganen.

5.3 Föreligger förhandlingsrätt enligt FFL?

I kap. 8 skall utredningen närmare behandla vilka pensionsämnen som en arbetstagarorganisation kan tänkas vilja ta upp till förhandling för medlems räkning sedan anställ-

ningsförhållandet upphört. Som inledning till följande analys av räckvidden av gällande förhandlingsrättsliga regler i FFL kunde man emellertid schematiskt fånga in olika hypotetiska och även erfarenhetsmässigt förekommande förhandlingssituationer på följande sätt.

Ett huvudfall är att anställningen varit förenad med pensionsrätt, vare sig arbetstagaren vid tjänstens frånträdande varit i den ålder att han ägt uppbära pension eller först senare inträtt i sådan ålder. Arbetstagaren kan ha lämnat arbetslivet eller övergått till anställning hos annan arbetsgivare. Förhandlingsframställning kan i dylika fall förledas av meningsskiljaktigheter om pensionsvillkorens rätta tolkning eller tillämpning. Ett önskemål kan även vara att förhandla om en ändring av pensionsvillkoren, en ändring mera av teknisk art, t. ex. rörande sättet för pensionsutbetalning, eller en ändring avseende en förstärkning av förmånerna. Arbetstagaren kan emellertid också helt sakna pension från anställning och i efterhand önska utverka sådan.

Frågan huruvida den legala förhandlingsrätten sträcker sig till pensionerade arbetstagare utgör en särskild aspekt av problemet om förhandlingsrätten över huvud taget förutsätter existensen av ett anställningsförhållande. Sedan utredningen tillsattes, har AD i ett fall konfronterats med detta problem (1969 nr 27).

En kommun hade antagit en person som entreprenör för skolmåltidsverksamhet. Tidigare hade verksamheten skötts av en annan entreprenör med hjälp av fyra i Svenska kommunalarbetsareförbundet organiserade biträden. Därvid hade kollektivavtal slutits mellan entreprenören och förbundet för dessa arbetstagare. Förbundet begärde att den nye entreprenören skulle anställa den förutvarande personalen samt träffa kollektivavtal på samma grunder som förut. Entreprenören var dock inte villig att erbjuda anställning annat än mot viss lägre ersättning. Förhandlingarna mellan parterna strandade och oorganiserad arbetskraft anställdes. Sedan förbundet begärt ingripande av statens förlikningsman, kallade denne till

nya förhandlingar. Då entreprenören underlät att inställa sig vid förhandlingssammanträde, gjorde förlikningsmannen på förbundets hemställan anmälan hos AD enligt 6 § lagen om medling i arbetstvister.

I sitt avgörande refererade AD till det förslag till lag om förenings- och förhandlingsrätt som avgivits av kommittén angående privatanställda. I motiven till 6 § hade kommittén bl. a. förklarat, att den med förhandlingsrätt menade arbetstagares rätt att genom organisation förhandla med sin arbetsgivare eller dennes organisation, att förening skulle äga förhandlingsrätt endast i frågor rörande egna medlemmar samt att det syntes kommittén skäligt att i princip fastslå arbetsgivarens skyldighet att förhandla med sina arbetstagares organisation även om organisationssträvandena inte i någon högre grad krönts med framgång. AD hänförde sig vidare till den proposition som framlagts med förslag till nämnda lag. I den allmänna motiveringen hade föredragande departementschefen bl. a. uttalat, att det syntes rättvist och billigt att arbetstagarernas rätt att genom sina organisationer förhandla med sina arbetsgivare eller deras organisationer vann uttryckligt erkännande i svensk lagstiftning och att departementschefen tillstyrkte ett lagfästade av arbetstagarernas förhandlingsrätt. I specialmotiveringen till 8 § i propositionsförslaget — motsvarande 6 § i kommitténs förslag och 4 § i den slutliga lagtexten — hade departementschefen framhållit att det inte kunde sägas innebära någon obillighet mot arbetsgivaren, att han var skyldig att träda i förhandling med en förening som företrädde hos honom anställda arbetstagare.

Av det anförda måste enligt AD anses framgå att propositionen — liksom kommitténs förslag — avsåg att den lagstadgade förhandlingsrätten för arbetstagarorganisation skulle tillkomma arbetstagarorganisation som har medlem vilken är anställd hos arbetsgivaren. Vid propositionens behandling i riksdagen förekom inte heller, tillfogade domstolen, någon omständighet som ger anledning att tillägga 4 § i den sedermera antagna lagen annan innebörd.

Då något anställningsförhållande aldrig förelegat mellan entreprenören och de ifrågavarande medlemmarna av kommunalarbetareförbundet samt då ingen av de hos entreprenören anställda arbetstagarna under anställningen hos denne varit ansluten till förbundet, fann AD att förbundet inte på FFL kunde grunda någon förhandlingsrätt gentemot entreprenören. Förlikningsmannens anmälan föranledde alltså ingen åtgärd.

Det generella sätt varpå AD i avgörandet formulerade sina principiella slutsatser vid tolkningen av FFL skulle måhända kunna innebära, att domstolen antagit att en arbetstagarorganisation inte i något fall äger rätt att förhandla annat än för anställda medlemmar. Enligt utredningens bedömning kan det ifrågasättas om de motivuttalanden som AD syftade på ger något solidare tolkningsstöd. Det återgivna yttrandet i specialmotiveringen till 8 § i propositionsförslaget avsåg enbart om en förening behöver vara representativ för den grupp som den vill företräda. Att i detta sammanhang såsom departementschefen gjorde tala om »förening som företräder hos honom (arbetsgivaren) anställda arbetstagare» synes inte ha behövt innebära mer än att departementschefen närmast haft i åtanke den väl ojämförligt vanligaste förhandlingssituationen, nämligen den att en arbetstagarorganisation påkallar förhandling efter att medlem anställts hos vederbörande arbetsgivare. Räckvidden av uttalandena torde i alla händelser få begränsas till ett sådant förhandlingsfall som var föremål för domstolens prövning. Utredningen finner sig därför inte kunna utgå från att rättsfallet är belysande för den sida av problemställningen som för utredningen är aktuell, alltså förhandlingsrättens omfattning beträffande förutvarande anställd.

Med det sagda har utredningen ingalunda avsett att antyda en kritisk syn på utgången av målet. Utredningen vill emellertid för sin del närma sig frågan om förhandlingsrättens samband med anställning från en annan utgångspunkt: föreningsrättens. Förhandlingsrätten har i FFL konstruerats

med föreningsrätten som grundval. Föreningsrätten har inte reglerats i vidare mån än som befunnits erforderligt för förhandlingsrättens tryggande. Föreningsrätten och förhandlingsrätten företer inte full korrespondens ifråga om subjekt för sådan rättighet samt i tale- och påföljdshänseende. Det synes likväl vara i överensstämmelse med lagens allmänna syftning och uppbyggnad att antaga, att en organisation inte är tillförsäkrad förhandlingsrätt för en vidare krets av medlemmar än som omfattas av det föreningsrättsliga skyddet men att förhandlingsrätten inte heller är snävare avgränsad än så.

Som i det föregående anförts vidtogs 1940 ändringar i FFL varigenom föreningsrätten närmare bestämdes: de förhandlingsrättsliga bestämmelserna lämnades orörda. I förarbetena till dessa ändringar (SOU 1939: 49, prop. 1940 nr 106) uttalades att en arbetstagares föreningsrätt inte torde kunna aktualiseras annat än i ett anställningsförhållande. Åtgärder som blott ingår som ett led i förhandlingar om anställning antogs därför ej kunna innebära föreningsrättskränkning. Det förutsattes likväl att föreningsrättskränkning skulle kunna föreligga redan i och med att anställning skett på villkor att arbetstagaren skulle utträda ur facklig organisation eller avstå från att organisera sig. Men även vägran att återanställa någon skulle under särskilda omständigheter kunna vara föreningsrättskränkande. I en dom meddelad före FFL:s tillkomst hade AD funnit att i kollektivavtal reglerat skydd för föreningsrätten även avsåg en arbetare som efter entledigande begärt återanställning men förvägrats sådan huvudsakligen därför att han under anställningen med understöd från sin organisation framställt krav på övertidsersättning (1935 nr 17). Den rättstillämpning som sålunda kommit till uttryck borde enligt nämnda lagförarbeten följas i analoga fall även då det gällde föreningsrätt på grund av lag. Denna linje har också AD följt när domstolen förelagts fall av att arbetsgivare vid säsongarbete vägrat att efter säsonguppehåll återanställa arbetare som sannolikt skulle ha återtagits i arbe-

tet om inte arbetsgivaren funnit arbetarens organisationstillhörighet utgöra hinder därför (1944 nr 96, 1959 nr 10).

Föreningsrätt förutsätter alltså att anställning vunnits, något som även får antagas vara en betingelse för förhandlingsrätt. Under särskilda förutsättningar, i fall som gällt återanställning av arbetstagare, har det dock ansetts skäligt att utsträcka föreningsrättskyddet till förutvarande anställd. Enligt utredningens förmenande bör det härmed rimligen överensstämma att arbetstagarorganisation kan utöva förhandlingsrätt i fall av detta slag.

I anslutning härtill inställer sig frågan, om analogivis även andra undantag från den fastlagda huvudprincipen låter sig tänkas. Utredningen vill ge några synpunkter härpå.

Gäller kollektivavtal med förhandlingsordning för en arbetsplats, är det klart att den avtalsslutande arbetstagarorganisationen eller dess lokala avdelning inte kan vara betagen förhandlingsrätt beträffande en medlems på avtalet grundade anspråk av den anledningen att anställningen upphört; som part i avtalet måste organisationen om inte annat kunna förhandla för egen räkning i frågan. Det synes uppenbart att när förhandlingsrätt inte kan grundas på avtal det i åtskilliga fall skulle vara befogat att förhandling kunde påkallas med lagens stöd. Exempelvis har en arbetstagare i samband med entledigande funnit sig ha en fordran hos arbetsgivaren men förhandlingsframställning har ej medhunnits medan han var kvar i tjänst. Vad speciellt beträffar pensionsförmåner är ju dessa en typ av arbetsvederlag som karakteriseras av att utgå först efter anställningens slut. Det ter sig utan vidare som ett välgrundat arbetstagarintresse att förhandlingsvis kunna influera på tolkningen och tillämpningen av sådana anställningsvillkor under hela den tid de faktiskt är i funktion. Vad åter angår krav på pension då sådan ej utfästs kan dylika krav sägas gå ut på en retroaktiv förändring av anställningsvillkoren. Men även i nu berörda hänseende bör bemärkas att pensionsvill-

kor, liksom för övrigt andra typer av uppskjutna förmåner, står i en klass för sig med hänsyn till sin uppgift att bereda arbetstagaren trygghet efter anställningstid.

Inte desto mindre synes det utredningen föga fruktbart att fördjupa sig i en diskussion efter antydda linjer. De fall, då i hitillsvarande rättspraxis rörande FFL:s tillämpning förutvarande anställd ansetts böra jämföras med anställd arbetstagare, har utgjort en så snävt begränsad kategori att det i varje fall framstår som tvivelaktigt om även pensionerade arbetstagare låter sig inrymmas under lagen sådan denna är konstruerad och utformad.

Som utredningen redovisat har det visserligen på olika delar av arbetsmarknaden börjat förekomma att man på arbetsgivar- sidan är villig att förhandla om utgående pensioner. Vad gäller den privata sektorn lär man emellertid inte kunna tala om en förhandlingspraxis av sådan utveckling och entydighet att den vid rättslig prövning skulle tillmätas självständig betydelse för FFL:s tolkning. På de offentliga områdena har förhandlingsverksamheten nått större omfattning och regularitet. Vid SPR:s tillkomst förutsattes att de statsanställdas huvudorganisationer skulle beredas tillfälle till överläggning före beslut om ändringar av pension enligt reglementet. När de offentliga tjänstemännen några år senare tillerkändes full förhandlingsrätt, lämnades dock av allt att döma den sedan länge aktuella frågan om pensionärernas förhandlingsrättsliga ställning öppen. Det är att märka att i 1965 års lagstiftning överhuvud vissa ämnen, beträffande vilka begränsad förhandlingsrätt var för handen enligt tidigare författningar, undantogs från all förhandlings- eller överläggningsrätt; låt vara att rekommendation gavs om att överläggningar skulle äga rum i sådana ämnen när det var lämpligt. Ytterligare kan noteras den negativa inställning till förhandlingar och avtal om utgående pensioner som den statliga arbetsgivarparten åtminstone enligt tjänstemannasidans uppfattning — redovisad av TCO-S i skriften »Statstjänstemännens löneförhandlingar

1966» — gav uttryck för på ett stadium av dessa förhandlingar.

Den osäkerhet om rättsläget som enligt utredningens mening kvarstår är uppenbarligen otillfredsställande. Vare sig man anser att arbetstagarorganisationerna *bör* vara förhandlingsberättigade för sina pensionerade medlemmar eller ej, är frågan av den betydelse att ett uttryckligt klarläggande i lagstiftningen är påkallat. Därvid synes — som förutskickats redan i 1.2 — böra fastställas huruvida förhandlingsrätten överhuvud omfattar frågor hänförliga till ett tidigare anställningsförhållande, således inte bara pensionsfrågor.

Såväl tjänstemännens som arbetarnas organisationer bereder på de allra flesta förbundsområden sina medlemmar möjlighet att vid ålders- eller sjukpensionering och utträde ur förvärvslivet fortsätta medlemskapet i någon form. Däremot synes det ovanligt att nytt medlemskap eller återinträde som medlem beviljas under pensionstid såvida ej anställning alltjämt innehas.

Det finns även från arbetstagarorganisationerna fristående intressesammanslutningar för pensionärer. Den största är Pensionärernas Riksorganisation som rekryterar pensionärer av alla kategorier. En organisation av enbart förutvarande arbetstagare är Statspensionärernas Riksförbund. Också andra sammanslutningar av denna typ förekommer. (Se vidare 7.4.)

Utredningens skriftliga enkät, kompletterad med genomgång av organisationsstadgar och muntliga förfrågningar, visar i huvuddrag följande beträffande de pensionerade arbetstagarernas organisationsförhållanden på TCO:s, SACO:s, SR:s och LO:s områden.

6.1 TCO

Vid årsskiftet 1970/1971 hade TCO omkring 720 000 medlemmar, varav uppskattningsvis omkring 45 000 pensionärer. I ett fåtal förbund löper medlemskapet automatiskt vidare vid pensionering med befrielse från medlemsavgift. I det stora flertalet förbund får dock medlemmen ansöka om fortsatt medlemskap och betalar vanligen en kraftigt reducerad avgift, t. ex. 20 eller 50 kronor om året. En del förbund intar en indifferent om inte negativ hållning till att

pensionärerna kvarstår. Många förbund åter, t. ex. SIF, Statstjänstemannaförbundet och Sveriges Kommuntjänstemannaförbund, betraktar det som önskvärt att medlemmarna stannar åtminstone de närmaste åren efter pensioneringen för att genom förbundstidningen och på annat sätt behålla kontakt med yrkesliv och arbetskamrater och för att komma i åtnjutande av förbundets tjänster i pensions- och andra intressefrågor i anslutning till tidigare anställning. Möjlighet att kvarstå i grupplivförsäkring är något som på senare år bidragit till att stärka intresset för fortsatt medlemskap. Även om bilden inte är alldeles enhetlig, synes utvecklingen inom TCO gå mot allt fler pensionerade medlemmar. I några förbund, t. ex. Svenska Journalistförbundet och Sveriges Lärarförbund, har sådana medlemmar stadgemässigt i princip samma ställning som de aktiva medlemmarna. Stundom förekommer att pensionärerna är röstberättigade utan att dock vara valbara annat än till lokala förtroendeposter, om ens det. För det mesta har de emellertid status av passiva medlemmar med på sin höjd yttrande- och förslagsrätt; ibland kan de dock erhålla förtroendeuppdrag genom särskilt beslut. Pensionärerna är organisatoriskt inordnade i förbundens lokalavdelningar på samma sätt som de aktiva medlemmarna. I somliga förbund, såsom SIF och Svenska Bankmannaförbundet, har dessutom bildats särskilda kommittéer eller föreningar för dem. I exempelvis SALF förekommer också att klubbar upprättats för pensionärer som varit anställda vid visst företag. En uppgift för sådana klubbar kan vara att framföra önskemål till företaget om pensionstillägg eller

om att beredas tillgång till semesteranläggningar, få anslag till utflykter el. dyl. I ett förbund som SIF anordnas en årlig pensionskonferens för diskussion av ITP- och andra för pensionärerna angelägna frågor. Det har varit på tal att bilda en särskild pensionsorganisation för TCO men för närvarande är några sådana planer inte aktuella. På det hela taget torde kunna sägas att de pensionerade medlemmarna har starkt begränsade möjligheter att inverka på förbundens och TCO:s politik i stort, på avtalsförhandlingar, beslut om konfliktåtgärder etc. Deras inflytande har knappast vuxit i takt med ökningen av deras numerär.

6.2 SACO

I vissa förbund finns inga eller nästan inga pensionerade medlemmar. I ett rätt stort antal förbund, varav flera av de större, är dock anslutningsfrekvensen hög. Särskilt synes detta gälla verksamhetsområden där medlemmarna även som pensionerade har ett yrkesintresse av att vara organiserade. I Sveriges Läkareförbund varar i princip medlemskapet livet ut med avgiftsbefrielse från 65 års ålder. Bland andra förbund med bred pensionsanslutning märkes Sveriges Tandläkarförbund, Sveriges Veterinärförbund, Leg. Sjukgymnasters Riksförbund, Sveriges Civilingenjörsförbund och Svenska Prästförbundet. Vanligast erlägges reducerad medlemsavgift. På ett stort antal förbundsområden, om än inte alla, förefaller intresset för fortsatt medlemskap vara i stigande. Bortsett från den nytta och glädje som pensionärerna kan ha av medlemskapet är detta enligt många förbundsledningars sätt att se ett medel att stärka den allmänna kårsammanhållningen. Det förekommer i ganska stor utsträckning att pensionärerna intar en med de aktiva medlemmarna formellt likaberättigad ställning, fränsett medlemsavgiften. Det förhållandet att de är i minoritet, inte bildar särskilda enheter inom förbunden eller SACO och vanligen inte kommer i fråga för val till de viktigare beslutande församlingarna medför dock i prak-

tiken att de väsentliga bestämmandefunktionerna överlag är dominerade av de aktiva medlemmarna.

6.3 SR

Det är mycket vanligt att medlemmarna kvarstår i sina förbund efter pensioneringen, i regel mot betalande av en lägre avgift. Av SR:s omkring 18 600 medlemmar vid årsskiftet 1970/1971 utgjordes sålunda omkring 2 600 av pensionärer. Intresset för fortsatt medlemskap har vuxit påtagligt bland medlemmarna på senare år och väntas ytterligare tillta, en utveckling som från förbundens och SR:s sida betraktas med tillfredsställelse. För pensionärerna är det angeläget att få sina intressen väl tillgodosedda vid de centrala förhandlingarna med avtalsverket, särskilt när det gäller pensionernas standardföljsamhet. De har också ofta behov av sakkunnigt bistånd i enskilda pensionsärenden eftersom de statliga pensionsbestämmelserna är svårtillgängliga och problematiska gränsfall inte sällan uppstår. Rätt att tillhöra kollektiv försäkring är en annan medlemsförmån. De pensionerade medlemmarnas formella ställning växlar mellan olika förbund alltifrån principiell likställighet mellan aktiva och pensionerade till passivt medlemskap av relativt tunt innehåll. Som på andra organisationsområden är det emellertid genomgående de aktiva medlemmarna som är styrande i förbund och huvudorganisation.

6.4 LO

I ett flertal förbund, t. ex. Svenska Metallindustriarbetareförbundet, Svenska Gruvarbetareförbundet och Svenska Typografförbundet, kvarstår medlemmarna i regel som pensionerade och befrias från medlemsavgift. Också i åtskilliga andra förbund, såsom Statsanställdas Förbund och Svenska Fabriksarbetareförbundet, är fortsatt medlemskap — med nedsatt avgift — mycket vanligt. De oftast förekommande motiven

för fortsatt anslutning torde vara att medlemmen är fackligt intresserad och önskar behålla förbundstidningen, att han vill stå kvar i kollektiv olycksfalls- eller livförsäkring eller då så är möjligt i arbetslöshetskassa, att han behöver bistånd i pensionsärende. Vissa förbund har dock en mer eller mindre avvisande inställning till att pensionärerna kvarstår, något som ibland — det gäller t. ex. Fastighetsanställdas Förbund — yttrat sig i att tidigare avgiftsfritt medlemskap belagts med avgift. Pensionerade medlemmar har i regel yttrande- och förslagsrätt samt ofta även rösträtt. Vid lokal omröstning i fråga om huruvida stridsåtgärd skall vidtas äger dock endast av konflikten berörda medlemmar delta, således ej pensionärer som lämnat produktionslivet; beslut om vidtagande av stridsåtgärd skall f. ö. underställas förbundet för godkännande. Rätt vanligt är att pensionerade medlemmar kan väljas till lokala förtroendeposter. Däremot är de regelmässigt inte valbara till förbundsråd, förbundsstyrelse och andra organ på förbundsplanet liksom inte heller till de centrala LO-organen. Som helhet spelar de en perifer roll i organisationsverksamheten.

I detta kapitel redovisas utredningens enkät bland arbetsmarknadsparterna rörande *dels* deras inställning till frågan om en lagfäst förhandlingsrätt för arbetstagarorganisationerna till förmån för pensionerade medlemmar och *dels* deras syn på frågan om användande av stridsåtgärd i samband med förhandlingskrav för sådana medlemmars räkning. Flertalet yttranden återges i sammandrag.

7.1 Privata sektorn

7.1.1 Tjänstemannaorganisationer

Förhandlingsrätt

Först uttalanden av några TCO-förbund.

SIF: Då det i början av 1950-talet blev aktuellt att genomdriva dyrtidstillägg på förekommande SPP-pensioner och sedan även på direktpensioner från företagen, visade SAF en ganska restriktiv förhandlingsattityd, ville bara gå med på »överläggningar», inte verkliga förhandlingar. Denna inställning har efterhand frångåtts. Det är emellertid inte alls uteslutet att saken kan komma i annat läge om de nuvarande SPP-överskotten inte längre skulle förslå för dyrtidstillägg. Det skulle då kunna bli nödvändigt med en legal förhandlingsrätt för att genomdriva kompensation på annat sätt. För närvarande skulle sådan förhandlingsrätt vara av betydelse främst beträffande medlemmar som varit anställda hos SAF-arbetsgivare utan att åtnjuta ITP-skydd och beträffande medlemmar hos oorganiserade arbetsgivare. Förhandling kan i dylika fall

behövas såväl för att överhuvud tillskapa ett kompletterande pensionskydd som för att förstärka ett redan existerande. Arbetsgivarna brukar visserligen inte vara förhandlingsovilliga, men detta torde stundom bero på att de utgår från att förhandlingskyldighet föreligger. Skulle utredningen inte utmyнна i något lagfästande av förhandlingsrätten, skulle detta kunna återverka direkt negativt på arbetsgivarnas förhandlingsattityd. Omvänt kan lagstiftning väntas stärka förhandlingsviljan.

HTF: Förhandlingsärenden rörande enskilda pensionerade medlemmar är inte ovanliga. Många gånger har det exempelvis hänt att förbundet lokalt och centralt förhandlat för medlemmar som vid inträdet i pensionsåldern saknar kompletterande förmåner. Pensionsfrågorna är ofta mycket besvärliga för den enskilde att klara på egen hand. Förbundet är inte berett att precisera i vilka situationer det skulle vara av särskild praktisk betydelse med förhandlingsrätt men sådan bör finnas som ett generellt stöd.

Svenska Bankmannaförbundet: Förbundet har haft kollektivavtal om pensionsvillkor ända sedan 1946. I ett tidigare skede vägrade bankerna helt att överlägga om de pensionerades villkor. Sedan förhållandet uppmärksammats offentligt, ändrade bankerna attityd och har bl. a. gått med på överläggningar om dyrtidskompensation, dock utan att träffa formliga avtal härom. Fast den tillämpade ordningen i stort sett fungerat tillfredsställande, har det funnits situationer då en formlig förhandlingsrätt utan tvivel skulle ha befrämjat uppgörelse. Förbundets uppfattning är att det principiellt

skall finnas förhandlingsrätt också beträffande passiva medlemmar.

Försäkringstjänstemannaförbundet har också framhållit värdet med en lagfäst förhandlingsrätt, låt vara att förbundets hittillsvarande erfarenheter av att förhandla om de pensionerades intressen mestadels varit gynnsamma.

SALF (vid tiden för enkäten ej anslutet till TCO): Beträffande de pensioner som erhållits i form av SPP-försäkring har den hittillsvarande ordningen fungerat nöjaktigt. Andra försäkringsbolag har lojalt följt SPP:s praxis när det gäller dyrtidstilläggen. Vissa försäkringskassor, bolag och stiftelser har dock varit mindre följsamma, och förbundet har haft svårt att få rättelse. De fackliga organisationerna måste tillförsäkras full förhandlingsrätt i de frågor som rör pensionärerna.

Försäkringsanställdas förbund (anslutet till LO): Förbundets motparter på den enskilda och den offentliga arbetsmarknaden har inte vägrat förhandla om de pensionerades förmåner. Vanligen har förhandlingarna sammankopplats med förhandlingarna för de aktiva medlemmarna; de båda arbetstagarkategorierna har fått samsas inom en gemensam kostnadsram. Enligt förbundets mening bör den förhandlingspraxis som sålunda tillämpas kodifieras.

De yttranden som kommit utredningen till del från förbund tillhörande *SACO* hänför sig främst till förhållandena på den offentliga sektorn där flertalet medlemmar har sin verksamhet. De önskemål om lagstiftning som uttryckts av de flesta förbunden torde emellertid ha en allmän bakgrund och syftning. Ifrågavarande yttranden samt ett för *SACO* samfällt uttalande redovisas under 7.2.1.

Den fristående organisationen *Föreningen Sveriges Handelsresande* har förklarat att hittillsvarande ordning vid bevakningen av de pensionerade medlemmarnas intressen visserligen fungerat nöjaktigt men att det ändå vore av största vikt — särskilt med tanke på förhandlingar med oorganiserade arbetsgivare — att få en legalt fastslagen förhandlingsrätt.

Stridsrätt

Av de TCO-förbund som yttrat sig har somliga avstått från att uttala sig i förevarande hänseende eller inte framfört någon bestämdare mening.

Av övriga förbund har från *HTF:s* sida framhållits, att stridsåtgärder i praktiken endast torde bli aktuella vid justering av utgående pensionsförmåner vid centrala förhandlingar för större medlemsgrupper. Liknande uppfattning har framförts av *Försäkringstjänstemannaförbundet*, som dock velat betona att stridsrätt generellt bör föreligga. Enligt *Journalistförbundet* lär det vara svårt att få de aktiva att gå i strid för pensionärernas räkning. *Skogs- och Lantbrukstjänstemannaförbundet* har likaledes framhållit att det kan tänkas bli betungande för de aktiva att ta konflikt för pensionerade medlemmar; enligt förbundets mening borde dock principiellt aktiva och passiva medlemmar vara likställda i konflikthänseende.

Enligt *SIF* måste förhandlingsrätt för att vara meningsfull otvivelaktigt vara kombinerad med stridsrätt. Även om stridsåtgärd för de pensionerade redan skulle vara tillåten enligt gällande rätt, borde förhållandet fastslås på något sätt för att göra stridsrätten fullt effektiv och förebygga onödigt konflikt. Beträffande ITP-pensionerna kan stridsåtgärd komma att bli nödvändig i varje fall om SPP inte längre skulle bli i stånd att betala dyrtidstillägg. När det gäller anställningsförhållanden utanför ITP-systemet kan stridsrätten tänkas fylla en funktion över hela fältet av pensionsfrågor. Det torde inte behöva befaras att den skulle komma att utnyttjas annat än i verkligt grava fall av bristande vilja att tillgodose rimliga krav på pensionsjusteringar.

Även *SALF* och *Försäkringsanställdas förbund* har framhållit vikten av att stridsåtgärd skall kunna tillgripas som sista utväg. Detsamma är fallet med *Föreningen Sveriges Handelsresande*.

7.1.2 LO-förbund (arbetare)

Förhandlingsrätt

Först må erinras om att enkätsvaren influerar innan LO på våren 1970 började verka för en generell förstärkning av arbetarnas pensionsskydd genom avtal.

På de områden där kompletterande pensioner är sparsamt förekommande har de flesta förbunden föredragit att inte deklara någon uppfattning om behovet av legal förhandlingsrätt eller förklarat att de inte ser något sådant behov för egen del.

Åtskilliga förbund — även i branscher där kompletteringspensioner är rätt ovanliga — har emellertid framfört meningen att förhandlingsrätt vore motiverad av principiella eller rättvisemässiga skäl. Vissa av dessa förbund har visserligen inte själva haft några mer påtagligt negativa erfarenheter från de fall då förhandlingsframstötningar gjorts, t. ex. *Transportarbetareförbundet* och *Byggnadsarbetareförbundet*. Ett förbund som *Fabriksarbetareförbundet* har emellertid direkt motiverat sitt önskemål om förhandlingsrätt med dylika erfarenheter; särskilt har förbundet pekat på förekomna svårigheter att motverka en av SAF inspirerad avveckling av trotjänarpensionerna. Även *Gruvindustriarbetareförbundet* synes tillhöra dem som finner lagstiftning tillräddig mot bakgrunden av svårigheter att komma tillrätta med pensionsfrågorna. *Träindustriarbetareförbundet* har framhållit, att pensionsutvecklingen helt bör följa lagstiftningslinjen och att en lagfäst förhandlingsrätt skulle befördra skillnaden mellan arbetstagare med och arbetstagare utan kompletterande förmåner; infördes förhandlingsrätt, bör denna inskränkas till tolknings- och andra mer tekniska frågor. Även *Skogsarbetareförbundet* har uttalat sig för att pensionsförbättringar bör ske lagstiftningsvägen.

Stridsrätt

Flertalet LO-förbund på den privata sektorn har i anslutning till att kompletterande

pensioner har relativt liten betydelse på deras område avstått från att uttala någon mening i föreliggande avseende.

Flera av de svarande förbunden åter, t. ex. *Transportarbetareförbundet*, *Gruvindustriarbetareförbundet* och *Elektrikerförbundet*, har förklarat sig anse att rätt till stridsåtgärd är ett naturligt komplement till förhandlingsrätt.

Ett par förbund, *Träindustriarbetareförbundet* och *Skogsarbetareförbundet*, har ställt sig direkt avvisande till stridsrätt, detta i linje med deras inställning att pensionsfrågorna bör lösas inom den allmänna pensioneringens ram.

7.1.3 SAF och andra arbetsgivarorganisationer

Förhandlingsrätt

SAF: Pensionsfrågor måste ses på lång sikt och i samband med hithörande kapital- och reserveringsfrågor. Från ekonomisk planeringssynpunkt ter det sig naturligast att hela förmånskomplexet regleras i samband med att en pensionsplan fastställs. Man har då största möjligheten att tillse att medel för bestridande av pensioneringarna finns tillgängliga då de behövs. Detta utesluter inte en viss begränsad flexibilitet med avseende på t. ex. pensionstillägg. Med en legal förhandlingsrätt för pensionärer förefaller man emellertid riskera att, sedan pensionsfall redan inträffat, krav på förbättringar av mer omfattande storleksordning reses. Detta kan försvåra företagets ekonomiska planering. Med hänsyn till de starka tendenser till större enhetlighet ifråga om reglering av pensionsvillkoren som visat sig t. ex. genom tillkomsten av ITP-planen samt med hänsyn till att arbetstagarna genom sina fackliga organisationer förhandlat fram gällande bestämmelser om ITP och pensionstillägg torde överhuvud behoven av en särskild bevakning av de pensionerades intressen vara mindre nu än tidigare och bli ännu mindre i framtiden.

Av de icke SAF-anslutna arbetsgivarorganisationerna har också flera med skiftande motivering avstyrkt lagstiftning. Ett par kooperativa organisationer har likaledes ställt sig skeptiska men uttalat sig mindre kategoriskt. Några yttranden.

Sveriges Redareförening: Några mera omfattande svårigheter beträffande pensioneringen på sjöfartens område har hittills inte förelegat. Pensionsvillkoren är reglerade i kollektivavtal, och avtalsförhandlingar om ändringar eller tillägg föres enligt i huvudsak samma regler som ifråga om de aktiva arbetstagarnas löneavtal. Enligt föreningens uppfattning är det därför inte påkallat att införa lagbestämmelser om förhandlingsrätt.

Föreningen Skogsbrukets Arbetsgivare: En enkät som föreningen företagit i frågan bland de anslutna företagen samt virkesmättnings- och flottningföreningarna visar en avvaktande och i viss utsträckning negativ hållning. Legal förhandlingsrätt för de pensionerade befaras leda till ännu mer tidskrävande lokala förhandlingar samt ökad ekonomisk belastning på företagen. Beträffande tjänstemän pensionerade före 1960 uppvisar dock enkätsvaren viss tveksamhet. Här skulle måhända förhandlingsrätt vara fördelaktig för samordningen av utgående dyrtidstillägg, låt vara att de flesta företagen redan utger samma tillägg som SPP.

Försäkringsbolagens Förhandlingsorganisation (numera ansluten till SAF): Sedan pensionsförsäkringsanstalterna erhållit tillåtelse att använda överskottsmedel till utgivande av pensionstillägg, har denna fråga kommit i betydligt bättre läge än tidigare. Pensionstilläggen ryms inom pensionsförsäkringens ram och medför kostnad för arbetsgivaren endast i de fåtaliga övergångsfall då pensionsförsäkring helt eller delvis inte tecknats. I varje fall på försäkringsbolagens område skulle därför en förhandlingsrätt för de pensionerade komma att sakna betydelse. Som följd av att pensionstillägg kommit att utgå från försäkringsgivaren har också de fackliga organisationernas aktivitet och intresse ifråga om pensionsförsäkringar minskat. Frågan framstår i första hand som teknisk.

Bankernas Förhandlingsorganisation (BFO): Enligt BFO:s erfarenheter har hitillsvarande system fungerat tillfredsställande. Pension utgår enligt kollektivavtal i försäkringsform. BFO har årligen brukat utfärda en rekommendation till bankerna om tillägg på utgående förmåner. SPP:s riktlinjer har följts men beträffande vissa pensionskategorier har rekommenderats högre tillägg. Dylika förbättringar utöver vad som är vanligt i det övriga näringslivet har utbetalats vid sidan av kollektivavtalet. Förhandling efter slutad anställning om pensionsförmånerna skulle innebära att dessa i princip inte betraktas som slutgiltigt reglerade. Att ålägga förhandlingsskyldighet i sådant fall skulle strida mot rättsmedvetandet.

Kooperationens Förhandlingsorganisation: Pension utgår inom organisationens område enligt i princip samma villkor som ITP-systemet. Dyrtidskompensation erlägges men inte några andra tillägg. Frågan om att införa en legal förhandlingsrätt synes svårlost redan av den anledningen att de förmåner som kan tänkas tillfalla de pensionerade vid en förhandling måste tas ur det för hela arbetsmarknaden tillgängliga utrymmet för förmånsförbättringar. Det skulle lätt kunna uppstå en motsättning mellan de aktiva och pensionärerna.

Stridsrätt

SAF har avstyrkt att eventuell förhandlingsrätt skall vara förenad med rätt till stridsåtgärd. Som motivering har anförts bl. a. följande. En stridsåtgärd skulle komma att få viddas av de allttjämt aktiva. Arbetsgivar sidans svar därpå skulle sannolikt bl. a. bli att stoppa utbetalningen av direkt från företagen utgående pensioner. Sådana kan nämligen allttjämt och under flera år framöver förekomma, beroende på vilka pensionsbestämmelser som gällde vid företagen före 1960 och på övergångsbestämmelserna till 1960 års ITP-överenskommelse. Arbetsgivarna kan inte veta vilka av pensionärerna som står bakom eller sympatiserar med stridsåtgärden. Svarsåtgärden skulle sannolikt komma att drabba åtskilliga pensionärer

som i och för sig skulle vilja ta avstånd från konflikten. Det synes från arbetsgivarsynpunkt rimligt att även utbetalning av pensioner från SPP och PRI kunde stoppas vid en konflikt. Åtskilliga rättsliga och praktiska problem skulle uppstå. Antag att på pensionärernas vägnar stridsåtgärd riktas mot ett visst SAF-förbund. Hur skulle då arbetsgivarna inom detta och andra förbund handla gentemot pensionär som intjänat bara viss del av sin pension hos företag inom detta förbund? Framför allt följande skäl talar mot tanken om stridsrätt. Vid pensionsfallet blir arbetsgivaren »låst» vid sin skyldighet att utge pension på vissa villkor. Han kan inte — i motsats till vad som gäller beträffande lön och andra anställningsförmåner — ta initiativ till förändringar av villkoren till sin favör och eventuellt söka genomdriva dessa med hjälp av stridsåtgärd. Med hänsyn till önskemålet om partsbalans bör pensionärerna inte ha rätt att med maktspråk genomföra ändringskrav.

Även de utanför SAF stående arbetsgivar-sammanslutningarna har i regel ställt sig avisande till att stridsåtgärd skall kunna komma ifråga.

Enligt *Sveriges Redareförening* skulle sålunda stridsrätt för de pensionerade vara ägnad att komplicera avtalsuppgörelser och skärpa partsmotsättningarna. *Bankernas Förhandlingsorganisation* liksom *Föreningen Skogsbrukets Arbetsgivare* finner stridsrätt onödig i enlighet med att förhandlingsrätt synes obehövlig. *Försäkringsbolagens Förhandlingsorganisation* (som förut angivits numera SAF-ansluten) har önskat betona de påfrestningar som de aktiva liksom arbetsgivaren skulle komma att utsättas för vid en stridsåtgärd. *Sveriges Kooperativa och Allmännyttiga Bostadsföretags Förhandlingsorganisation* håller det över huvud för oralistiskt att de aktiva arbetstagarna skulle vilja gå i strid för de pensionerade och menar att pensionerade arbetstagare som kvarstår i tjänst skulle löpa risk att vid stridsåtgärd bli entledigade.

Kooperationens Förhandlingsorganisation synes likaledes bedöma det som föga troligt att stridsåtgärd för de pensionerade skulle

kunna få aktualitet men anser att förhandlingsrätt dock principiellt bör vara förenad med stridsrätt.

7.2 Statliga sektorn

7.2.1 Arbetstagarorganisationer

TCO-S: Det är en helt naturlig uppgift för de fackliga organisationerna att bevaka de pensionerades intressen under hela pensionärstiden. Hittills tillämpad förhandlingspraxis har i det stora hela givit tillfälle till en sådan bevakning, innebärande att pensionärerna så långt tekniskt möjligt jämförts med de aktiva. Veterligen har det inte heller framförts någon kritik från de aktivas sida för denna satsning på de pensionerade; de aktiva är ju väl medvetna om att de i sinom tid själva kommer i pensionsställning. Det är emellertid utan tvivel angeläget att få en legalt fastslagen förhandlingsrätt som grund för den fortsatta bevakningen av pensionärernas villkor i de olika avseenden varom kan bli fråga. Det finns helt enkelt inget sakligt skäl för att pensionärerna skall vara undantagna från förhandlingsrätt. Detsamma är fallet beträffande rätt till stridsåtgärd för deras räkning.

Ett 15-tal *SACO-förbund* har besvarat enkäten, i flertalet fall dock mycket kortfattat. Ett fåtal förbund har ifrågasatt det praktiska behovet av en lagfäst förhandlingsrätt. Några förbund åter har anfört negativa erfarenheter av hittillsvarande resurser för att effektivt tillvarata skilda pensionstagar-kategoriernas intressen. Det stora flertalet förbund har förklarat sig anse, att de pensionerade bör äga förhandlingsrätt genom sina fackliga organisationer liksom att stridsrätt bör gälla i samma utsträckning som beträffande de aktivas villkor.

SACO har önskat komplettera enkäten med följande generella uttalande. Pensionsförmåner är en del av de allmänna anställningsvillkoren och bör därför liksom dessa fastställas vid förhandlingar. Det torde inte finnas skäl för speciell behandling av just pensionsförmåner. I ett stort antal *SACO-*

förbund kvarstår medlemmarna även som pensionärer. För att förbunden effektivt skall kunna tillvarata de pensionerade medlemmarnas intressen fordras en legal förhandlingsrätt. För att vara meningsfull måste en sådan vara kombinerad med rätt till stridsåtgärd. Den omständigheten att stridsåtgärd inte kan vidtas av eller mot pensionärer utan endast av eller mot aktiva medlemmar av en organisation anser SACO inte utgöra något principiellt hinder för stridsrätt. Det anförda gäller hela arbetsmarknaden och såväl frågor om pensionssystemens allmänna uppbyggnad som frågor om reglering av utgående förmåner.

SR: Pension är att betrakta som en fortsatt ehuru reducerad lön. Både för pensionärerna och för deras fackliga organisationer är det ett viktigt rättvisekrav att de förras intressen bevakas lika kraftfullt som de aktivas. Även om personalorganisationernas krav på förbättring av utgående pensionsförmåner i allmänhet behandlas välvilligt, bör organisationerna enligt SR:s bestämda mening tillförsäkras legal förhandlingsrätt. SR kan inte ange några särskilda typfall i vilka förhandlingsrätt skulle vara särskilt påkallad. Det må emellertid betonas att den omständigheten att pensionärerna tillväxer i antal kommer att ställa ökade krav på insatser för deras räkning. Några organisatoriska problem torde inte behöva uppstå på någondera sidan som följd av att pensionärerna får förhandlingsrätt. Denna bör på det statliga området utövas av huvudorganisationerna. Enligt SR:s uppfattning bör förhandlingsrätten vara förenad med rätt till stridsåtgärd.

LO:s *statstjänarkartell* (omfattande såväl tjänstemän som arbetare):¹ Liksom övriga personalorganisationer har kartellen varit mycket aktiv när det gällt att vid löneförhandlingar och i tolknings- och tillämpningsfrågor ta tillvara de pensionerade medlemmarnas intressen. Man får räkna med ett stort behov av fortsatt sådan aktivitet. Kartellen är därför av meningen att de pensionerade skall ha förhandlingsrätt via sina fackliga organisationer. En generell förhandlingsrätt bör vara ägnad att underlätta

avvägningen inom det totala förmånsutrymmet mellan aktiva och passiva personalgrupper. Några administrativa olägenheter av en förhandlingsrättsreform torde inte behöva befaras. Stridsrätten bör också gälla de pensionerade.

7.2.2 Statens avtalsverk (SAV)

SAV begränsar sitt utlåtande till att avse området för kompletteringspension enligt statliga pensionsbestämmelser. Inom detta område tillämpas den ordningen att avtalsverket som företrädare för staten-pensionsgivaren överlägger och träffar överenskommelser med de aktivas organisationer beträffande ändringar av utgående pension. Dessa överläggningar har regelmässigt sammanfallit med förhandlingarna om de aktivas löner och berörda överenskommelser har kommit att utgöra en del av det totala förhandlingsresultatet. Såvitt SAV kan bedöma har denna ordning fungerat väl och verket kan därför inte finna att ett lagfästande av arbetstagarorganisationernas rätt att förhandla om ifrågasvarande förmåner skulle innebära några fördelar inom den statliga sektorn. Skulle emellertid en sådan reform finnas önskvärd, t. ex. med utgångspunkt från förhållandena på arbetsmarknaden i stort, har SAV intet att erinra mot att den genomförs, oaktat de genomgripande ändringar i den arbetsrättsliga lagstiftningen som skulle fordras. — Vad angår frågan om stridsåtgärder vill SAV erinra om att enligt 15 § statstjänstemannalagen sådana åtgärder för närvarande inte är tillåtna ifråga om förmåner till pensionärer. Vid en konflikt om utgående kompletteringspension skulle den pensionerade personalen inte ha stora möjligheter att med av den själv vidtagna stridsåtgärder stödja sina krav. Inte heller skulle några stridsåtgärder från statens sida, t. ex. i form av indragning av utgående pension, kunna vidtas mot pensionärerna. Om lagfäst förhandlingsrätt infördes ifråga om förmåner till pensionärer,

¹ År 1970 har de i kartellen ingående förbunden utom ett bildat Statsanställdas förbund.

bör därför denna enligt SAV:s mening inte förenas med rätt att vidtaga stridsåtgärder.

7.3 Kommunala sektorn

7.3.1 Arbetstagarorganisationer

För inställningen bland de förbund som ingår i TCO-K torde följande uttalande av Sveriges Kommunaltjänstemannaförbund vara representativt: För kommunaltjänstemännen har pensionsfrågorna alltid spelat lika betydelsefull roll som de egentliga lönefrågorna. Sedan 1950-talets början har såväl intressefrågor som tillämpningsfrågor beträffande pensioner kunnat lösas genom verkliga förhandlingsöverenskommelser. På arbetsgivarsidan har man visat relativt välvillig inställning, sannolikt beroende på den allmänna opinionens starka intresse för en välordnad tjänstepensionering. Hittills har det sålunda utan större svårighet gått att bevara utgående pensioners realvärde och tillföra pensionärerna skälig andel i den allmänna standardökningen. Men skulle den situationen uppstå att det samhällsekonomiskt anses svårt att tillgodose de pensionerade i samma omfattning som hittills kan vanskliga avvägningsproblem uppkomma för de förhandlande parterna, och det kan bli fråga om strandning och konfliktåtgärd. Särskilt i ett dylikt läge skulle det vara till nytta för personalorganisationerna om även pensionärerna omfattas av den legala förhandlingsrätten. Skulle pensionsförmånerna komma att regleras i kollektivavtal i stället för som hittills i reglementen, blev det än naturligare med en utsträckning av förhandlingsrätten. — Om en svårare intressetvist skulle uppstå vid centrala avtalsförhandlingar, bör givetvis rätt till stridsåtgärd föreligga även om tvisten enbart skulle gälla de pensionerade medlemmarnas villkor. Med nuvarande förhandlingsystem torde dock knappast någon lokal intressetvist med en kommun eller ett landsting behöva uppkomma, varför stridsåtgärd riktad mot enstaka arbetsgivare inte lär kunna bli aktuell. SACO:s inställning har återgivits under 7.2.1.

Svenska Kommunalarbetareförbundet: Förbundet ägnar stort intresse åt att förbättra de pensionerade medlemmarnas villkor. De förstärkningar av utgående pensioner som ägt rum under senare år har i många fall inneburit att de pensionerade relativt sett erhållit snabbare standardökning än de aktiva. Enligt förbundets mening har det hittillsvarande förhandlingsystemet fungerat i stort sett nöjaktigt. Det är väl inte troligt att en legalt reglerad förhandlingsrätt skulle medföra en påtagligt effektivare bevakning av pensionärernas intressen; deras anspråk måste under alla förhållanden avvägas mot de aktivas. I princip har emellertid förbundet inget emot en lagfäst förhandlingsrätt. — Vad beträffar frågan om stridsåtgärd skall få tillgripas är detta något man endast kan spekulera om. För att en aktion skall få effekt måste den vidtas av de aktiva. Veterligen har dock aldrig övervägts stridsåtgärd inom förbundsområdet i förhandling som enbart gällt de pensionerade. Det kan emellertid nämnas att avtalsuppgörelser för de aktiva vid skilda tillfällen gjorts avhängiga av att pensionsöverenskommelse kunnat träffas.

7.3.2 Kommunförbunden

Kommunförbundet och landstingsförbundet har i väsentligen sammanstående yttranden anfört: Förhandlingsverksamheten på det kommunala pensionsområdet har hittills fungerat mycket smidigt. Förbunden kan därför inte finna att det på detta område skulle vara något att vinna från synpunkt med en lagfäst förhandlingsrätt för pensionärer. Skulle likväl förhandlingsrätt befinnas påkallad, bör denna enligt förbundets mening inte vara förenad med rätt till stridsåtgärd. Vid tvist angående utgående pensioner skulle stridsåtgärd knappast kunna vidtagas av eller mot den personkrets som tvisten berör, d.v.s. pensionstagarna. Att en pensionstagare inte själv kan delta i strejk ligger i sakens natur. Inte heller från kommunernas och landstingens sida torde man emellertid, främst av sociala skäl, kunna tänka

sig stridsåtgärder riktade direkt mot pensionstagarna, t. ex. i form av inställande av pensionsutbetalningar. Stridsåtgärd måste därför vidtagas av eller riktas mot den berörda personalorganisationens aktiva medlemmar. Det lämpliga i en sådan ordning kan starkt ifrågasättas. Det torde i framtiden bli nödvändigt att på helt annat sätt än hittills ta ställning till hur det tillgängliga förhandlingsutrymmet skall fördelas mellan i tjänst varande och pensionerade arbetstagare. Härvid kan olika uppfattningar om fördelningen uppstå inte blott mellan partsidorna utan också mellan olika personalgrupper. Att i ett sådant läge av hänsyn till arbetsfreden tvingas till olika lösningar för skilda grupper av pensionstagare skulle kunna leda till sakligt omotiverade nivåskillnader mellan olika pensionstagare. Administrativa olägenheter skulle också kunna uppstå för de pensionsförvaltande organen, vilka liksom arbetsgivarorganisationerna skulle tvingas att hålla reda på varje enskild pensionerads organisationstillhörighet.

7.4 Fristående pensionärsorganisationer

På egen begäran eller efter att av utredningen ha beretts tillfälle därtill har några sådana sammanslutningar uttalat sig.

Pensionärernas Riksorganisation: Organisationen har över en kvarts miljon medlemmar av olika pensionärskategorier. Det finns inget skäl varför de vanliga fackliga arbetstagarorganisationerna skall sakna förhandlingsrätt för sina pensionerade medlemmar. Med en legal förhandlingsrätt skulle riskerna minska för att pensionärerna inte får sina intressen tillbörligt beaktade. Ehuru medveten om utredningsdirektivens begränsning vill Pensionärernas Riksorganisation begagna tillfället till att framhålla det önskvärda i att även sammanslutningar av dess karaktär ges förhandlingsrätt, och detta beträffande alla slags förmåner i den allmänna försäkringen.

Enskilda Företags Tjänstepensionärer (EFT): Föreningen bildades 1961 i syfte att i olika branscher tillvarata pensionerade tjänstemäns intressen. Den har omkring

1 600 medlemmar. De som främst behöver stöd är de som står utanför ITP och liknande system. Antalet sådana pensionärer torde visserligen minska men kan länge än beräknas vara stort. I första hand har föreningen inriktat sig på inflationssäkring av utgående pensioner men målet är också att bereda pensionärerna del i standardhöjningen. EFT har gjort många framstötter hos olika företag men med föga framgång. Föreningen har även företagit hänvändelser till SPP; på grund av sitt låga medlemsantal är föreningen tyvärr inte representerad i SPP:s överstyrelse. Erfarenheterna visar oförtydligt att de pensionerade arbetstagarna måste tillförsäkras förhandlingsrätt för att få sina intressen effektivt tillgodosedda. Även på planpensionsområdena skulle förhandlingsrätten fylla en funktion. De pensionerade bör vara företrädare i arbetstagarorganisationernas förhandlingsorgan. Även rätt till stridsåtgärd skulle vara av stort värde.

Statspensionärernas Riksförbund: Förbundet, som har omkring 30 000 medlemmar, består av förutvarande statsanställda med pensionsförmåner från SPV. Förbundets uppgift är att tillvarata medlemmarnas pensionsintressen i samverkan med de förhandlande huvudorganisationerna på den statliga sektorn. Enligt förbundets mening är det angeläget att dylika organisationer bereds förhandlingsrätt jämte stridsrätt. Däremot anser förbundet inte att sammanslutningar av dess typ bör utrustas med förhandlingsrätt; sådana sammanslutningars uppgift är att understödja och driva på de aktivas organisationer i deras strävanden för pensionärerna.

Utredningen har som framgått inställt sig på att nalkas förhandlingsrättsfrågan utan förutfattad mening om vilka typer av ämnen som borde kunna vara föremål för partsförhandling på grundval av ett tidigare anställningsförhållande. Med hänsyn till pensionsfrågornas dominerande betydelse i sammanhanget har emellertid den följande analysen av behoven att förhandla avgränsats till sådana frågor. Av samma skäl och för att förenkla framställningen koncentrerar sig utredningen också i de närmast följande kapitlen på pensioner. I det avslutande kapitlet vidgas emellertid blickfältet.

Bland de pensionsämnena som framstår som möjliga objekt för förhandlingar efter anställningens upphörande är det naturligt att först uppehålla sig vid frågor om tolkning och tillämpning av pensionsvillkoren. Den tunga gruppen av potentiella förhandlingsämnen består dock av dem som avser pensionsvillkorens materiella innehåll. Som en kategori för sig vill utredningen behandla problem som sammanhänger med arbetsgivarens soliditet, med själva trygghandet av pension.

Detta är dock inte mer än en grov indelning. Mången gång kan det vara diskutabelt i vad mån ett förhandlingsanspråk hänförs till en pensionsbestämmelses uttydning och fullgörelse eller innefattar krav på en reell ändring av pensionsförhållandena.

8.1 *Tolkning och tillämpning*

Pensionens karaktär av arbetsvederlag som intjänas under anställningstid men som utbetalas många år senare är inte lätt att ut-

trycka i en plan täckande alla stadier av pensioneringen. De förekommande systemen för kompletteringspension innehåller också en materia som allmänt sett är tekniskt krävande. Signifikativt är att pensioneringsplanerna snabbt föråldras och måste ersättas av nya eller reviderade planer. En följd härav är att bestämmelser av övergångsnatur i jämförelsevis stor omfattning länge lever kvar parallellt med pensioneringens normalbestämmelser. Detta är ett utmärkande drag särskilt för statlig personalpensionering.

Tydligt är därför att tolknings- och tillämpningsfrågor spelar stor roll inom den kompletterande pensioneringen.

Pensionsrätten grundläggs under anställningstiden, och på många sätt har detta skede av pensioneringsförloppet en avgörande betydelse för arbetstagarens framtida ställning i pensionshänseende. Det får sålunda anses vara av stor vikt för arbetstagaren att oklarheter rörande hans pensionsrätt så vitt möjligt uppmärksammas medan anställningen ännu fortgår och förhandling otvivelaktigt kan påkallas med stöd av den lagfästa förhandlingsrätten. Antages att arbetstagaren med avseende på exempelvis anställningens kontinuitet eller sysselsättningsgrad representerar ett gränsfall för vad som minst krävs för att kunna vinna delaktighet i KP-systemet, är det önskvärt att han snarast får besked om rätta förhållandet och att om detta är negativt en eventuell förhandling aktualiseras omgående och i vart fall inte uppskjuts till efter anställningstidens slut. Inte mindre angeläget är att rättsfrågor av betydelse för pensionens storlek på motsvarande sätt regleras under anställningstid.

Med erforderlig stringens i utfästelse-systemets konstruktion och form, med god information till arbetstagarna om pensionsvillkorens innebörd och med utnyttjande av förhandlingsmöjligheterna under anställningstid bör det alltså vara möjligt att i viss utsträckning förebygga komplikationer och tvistigheter under pensionstid. Det är emellertid en markant skillnad i nämnda förutsättningar mellan privat pensionering och de av stat och kommun bedrivna pensioneringarna i offentligrättslig form.

De *privata* pensionssystemen för tjänstemän har under 1960-talet undergått en betydande utveckling i formellt hänseende. De nya pensionsavtalens framhävande av pension såsom utgörande ersättning för utfört arbete och deras värnande om arbetstagarens rätt till intjänad pension har undanröjt varje tvivel om pensionsrättens natur och därmed gett stadga åt tillämpningen. Ett betydelsefullt framsteg är också värdesäkring-
en av utfästa pensionsförmåner. Det bör vidare framhållas att pensioneringsorgan som SPP och PRI lägger stor vikt vid att informera såväl den enskilde arbetstagaren under hans aktiva tid som företaget om pensionsutfästelsens innehåll och successiva förändringar däri. Tack vare dessa förhållanden har den privata tjänstemannapensioneringen som helhet, trots ökade tekniska svårigheter på grund av ATP m. m., vunnit i enhetlighet och klarhet. I den mån spörsmål om bestämmelsernas innebörd och rätta tillämpning ändå uppkommer under anställningstid kan sådana handläggas i gängse förhandlingsrutiner sedan de privata pensionsöverenskommelserna nu allmänt fått formen av kollektivavtal.

Det vore emellertid orealistiskt att föreställa sig att man på bägge partsidor i alla avseenden skulle kunna förutse hur regleringen utfaller i praktiken och att alla rättsfrågor skulle kunna bli föremål för slutgiltigt avgörande under anställningstid. På detta stadium känner sig kanske arbetstagaren inte vidare manad att närmare sätta sig in i villkoren. Och det är naturligtvis ovanligt att maka, barn och andra pensionsberättigade efter arbetstagaren är i förväg verk-

samma för att vinna klarhet i alla avseenden; ändå utgör dessa en betydelsefull kategori av förmånstagare. Även för arbetsgivaren kan det vara vanskligt att göra sig en klar och fullständig bild av vad som gäller.

Pensionsutflödet under pensioneringens fullgörelsestadium följer inte heller ett alldeles okomplicerat schema. I enskilda fall kan uppkomma problem rörande exempelvis familjepensionsrättens sammanlagda innehåll och förmånernas fördelning inom kretsen av efterlevande i anslutning till att pensionerad arbetstagare avlider. Pensioneringsförloppet i stort kan också utsättas för störningar av olika slag. I överenskommelsen om ITP har detta kommit till beaktande i en klausul som generellt berättigar part att uppta förhandling om ändrade villkor för den händelse avtalsförutsättningarna undergått en väsentlig förändring, t. ex. genom ändrad pensionsnivå i allmänna försäkringen.

En annan typ av oförutsedda händelser berör finansieringen, t. ex. när arbetsgivare överlåter sin rörelse eller råkar på obestånd. Om ansvaret för pensionsutbetalningarna därvid överföres på annan juridisk person, skall förfarandet godkännas av de pensionsberättigade, såväl de som uppbär pension som innehavarna av latent fribrev.

Som regel har dessa irreguljära inslag i pensioneringsverksamheten en materiell eller teknisk bakgrund. Olika sidor härav vill utredningen återkomma till längre fram.

Hur precist ett utfästelse-system än är utformat och hur väl det än är sört med tryggnad och med information kan det alltså svårligen undvikas att under pensionstid frågor uppkommer om bestämmelsernas tolkning och tillämpning, vilkas handläggning bäst främjas av att båda parter får medverka. Vad dagens pensionärer angår måste för övrigt förhandlingsbehoven bedömas utifrån de förhållanden som var rådande genomsnittligt sett en generation tillbaka då tjänstepensioneringen ännu inte tillnärmelsevis nått den mognadsgrad som den har i dag. Dessutom har man givetvis att ta i beräkning möjligheten av framtida nya regleringsformer inom privat pensionering. Exem-

pelvis skulle regleringsinslag under pensions-tid av den art som förekommer inom offentlig pensionering komplicera tillämpningen mycket avsevärt i förhållande till nuläget.

På den offentliga pensioneringens område kan man inte peka på någon utveckling efter den allmänna pensionsreformens genomförande liknande den som ägt rum för privat pensionering. Av stat eller kommun utfäst pension villkoras alltjämt på ålderdomligt sätt av att arbetstagaren blir kvar i arbetsgivarens tjänst till pensionsåldern. Det går därför inte att bestämma intjänad pension på motsvarande sätt som inom den privaträttsliga pensioneringen av tjänstemän. Det för något år sedan införda rörliga pensionsuttaget mellan 62 och 67 år för kommunala pensionstagare betecknar dock ett framsteg. Även om det självfallet finns förhandlingsbehov under anställningstid är det alltså med hänsyn till utfästelsesystemets konstruktion knappast möjligt att i full utsträckning påkalla förhandlingar för offentliganställda och med dem jämförbara grupper i pensionsfrågor av rättstvistsnatur under sådan tid.

Den offentligrättsliga form för pensionsförmånernas reglering som alltjämt tillämpas inom statlig och kommunal pensionering begränsar också, huvudsakligast dock på den statliga sektorn, förhandlingsinstrumentets räckvidd. Det förekommer att kontakter tas i pensionsärenden mellan personalorganisationer och vederbörande departement och statsmyndigheter, främst SPV. Sådan kontakt kan bidra till att klarlägga tvistefrågan och hur denna är att bedöma, inte minst genom att personalorganisationerna är representerade i styrelsen för pensionsverket. Det tillkommer dock alltid pensionsmyndigheten — som för huvuddelen av förekommande ärenden är pensionsverket men i speciella fall Kungl. Maj:t — att i enlighet med givna författningsföreskrifter fatta beslut, och detta kan i regel endast angripas genom överklagande i administrativ väg. I den stora massan av reguljära pensionsfall har vid uppkommande tvistigheter arbetstagarparten relativt små möjligheter att genom sitt agerande påverka myndighetens ställningstagande. Då torde utsikterna härför

vara gynnsammare i den kategori av ärenden, där pensionsmyndigheten — vanligast Kungl. Maj:t — vid bestämmelsernas tillämpning har att anlägga skälighetssynpunkter eller eljest göra skönsmässiga bedömningar.

På den kommunala sidan — där varje kommun är självständig huvudman för pensioneringsverksamheten — är handläggningen av pensionsärenden inte lika rigoröst bunden till givna bestämmelser som på den statliga. Om ett reglementsenligt resultat skulle finnas otillfredsställande, är det förhållandevis enkelt att åvägbringa en annan lösning. Det förekommer också i ganska stor omfattning att kommunförbund och personalorganisationer medverkar till regelrätt förhandling såväl i frågor av principiell art som i rent individuella fall.

En övergång till kollektivavtalsreglerade pensioner på den offentliga sektorn — som i vart fall för statstjänstemännens del förutsattes vid 1965 års förhandlingsrättsreform — kan antas medföra ett närmande till den privata sektorns förhållanden. Om de statsanställdas organisationer därmed skulle komma att få en förfoganderätt till pensionssystemet jämförlig med den som de privatanställdas organisationer har, är dock av olika skäl osäkert. Den statliga pensionen inarbetas på ett sätt som är väsensskilt från privaträttslig reglering. Härtill kommer olikheterna i styrkebalans mellan privat och statlig arbetsmarknad med hänsyn till den statlige arbetsgivarens särställning. Det är därför rätt så vanskligt att överhuvud förutsäga något om hur en kollektivavtalsreglering av statliga pensioner skulle utfalla i praktiken. Ovissheten gäller naturligtvis särskilt sådana områden under SPR, där parterna tillhör den privata marknadens organisationer.

Vad slutligen angår den av staten organiserade sjömanspensioneringen har utredningen sig inte bekant om ens tanken på en kollektivavtalsreglering blivit väckt.

8.2 Förmånssystemens materiella innehåll

Den i kap. 3 lämnade översikten förråder stor ojämnhet i fördelningen av pensions-

trygghet på arbetsmarknaden. Dessutom framgår att skillnaden mellan lön och pension som regel är betydande i det enskilda fallet. Detta gäller även vid »fullt utbyggda» pensionssystem.

Att det finns en grogrund för pensionskrav från de pensionerades sida är alltså uppenbart. En närmare kartläggning av rådande förhållanden skulle givetvis tjäna utredningens syfte men är knappast genomförbar med hänsyn särskilt till de praktiska svårigheter som är förenade med en klassificering av arbetstagare och pensionärer efter kvaliteten av utfäst pension.

Det har emellertid synts utredningen angeläget att bringa i dagen de för pensionärerna väsentligaste problemen ur trygghets-synpunkt, studera hur de uppstått och vad de betyder för pensionstagarna, kort sagt att åstadkomma något av en förteckning över konkreta frågor som pensionstagarna kan tänkas vilja ta upp till förhandling. Syftet därmed är att skapa underlag för en samlad bedömning av pensionstagarnas förhandlingsbehov i intressefrågor och möjligheterna att tillgodose dessa behov genom förhandlingsinsatser från arbetstagarorganisationernas sida.

Därvid måste självfallet beaktas att det är fråga om personer som står utanför produktionen men att ett tidigare anställningsförhållande dock är förutsättningen för delaktighet i pensionsanordning. Däremot bör i nu föreliggande sammanhang perspektivet inte avgränsas till organiserade arbetstagare eller anknytning överhuvud ske till arbetsmarknadsorganisatoriska förhållanden.

Hithörande förhandlingsämnen kan i allmänhet ledas tillbaka till något av följande förhållanden, nämligen generationsdifferentieringen i pensionsuppbyggnaden, pensionsklyftan mellan tjänstemän och arbetare, olikheter mellan KP-systemen och slutligen de marginaeffekter som uppträder som följd av gränsdragningar inom systemen. Närmast avser utredningen att något utveckla betydelsen av var och en av dessa faktorer.

8.2.1 Generationsdifferentieringen

Det har varit en tendens hos samhället och arbetsmarknadens parter att i första rummet bygga ut pensionsförmånssystem för produktiva åldrar, varigenom den äldre generationen metodiskt kommit att släpa efter i trygghet och standard. Förhållandet präglar starkt nuvarande allmänna och kompletterande pensionsanordningar.

Genom ATP-reformen delades befolkningen in i en äldre generation som ställdes utan möjlighet att intjäna tilläggspension, en mellangeneration med reducerade ATP-möjligheter och så en yngre generation som fullt ut kommer i åtnjutande av ATP-förmåner. Tekniskt åstadkoms detta genom att pensionen liksom i redan etablerade tjänstepensionssystem ställdes i relation till längden av arbetad tid eller i förtids- och familjepensionsfallen beräknelig sådan tid men att som arbetad tid endast medräknades tid efter reformens genomförande. Resultatet härav är att de som fyllt 67 år under 1962 eller tidigare år inte har någon ålderspension från ATP. I princip har de som fyllt 67 år under 1963 — första utbetalningsåret för ATP — 6 % av pensionsmedförande lön. För varje ny årskull av 67-åringar stiger pensionsprocenten med tre enheter till dess att maximala 60 % uppnås för dem som fyller 67 år under 1981. Sistnämnda år kommer alltså beståndet av ålderspensionärer att utgöras av personer i levnadsåldern 85—67 år fördelade på pensioner om 6—60 % av pensionsmedförande lön.

AFP har liknande inslag av differentiering, ehuru av långt mindre betydelse beroende på att arbetad tid över huvud taget inte utgör villkor för rätt till pension enligt detta system. Ett bekant exempel är emellertid behandlingen av änkor vid allmänna pensionsreformen. De som vid reformens genomförande redan var änkor eller som inte långt därefter blev det ställdes helt eller delvis utanför rätten till änkepension.

Mindre uppmärksammas är åldersdifferentieringen inom KP-systemen och deras föregångare. När sådana anordningar börjat tillämpas på arbetstagare i grupp eller en-

skilt har vanligen — ungefär som vid införandet av ATP — »överåriga» ställts utanför rätten till pension och beräkningen av de aktivas förmåner oftast baserats på den till pensionsåldern återstående tiden. Om även upplupen tid lagts till grund för pensionsrätten har detta vanligen förknippats med särskilda restriktioner eller villkor. Exempelvis har tillgodoräkningen maximerats på ett eller annat sätt. Inom vissa områden har arbetstagaren själv fått bidra till den ökade pensionskostnaden. Många i och för sig betydelsefulla systemrevisioner — t. ex. justeringar uppåt av gränserna för pensionsmedförande lön — har inte alls berört pensionärerna, och av de aktiva har ofta genom särskilda övergångsbestämmelser de äldsta fått sämre förbättringar än övriga arbetstagare.

Ett förhållande som också bidrar till den generationsmässiga eftersläpningen i standard men som inte har med takten i systemuppbyggnaden att göra är att arbetstagaren i pensionshänseende vanligtvis kompenseras helt för penningvärdesförsämring som äger rum under intjänandetid men inte fullt tillgodoföres de reallöneökningar han uppnår under sin produktiva ålder. På olika sätt och i olika grad bidrar alla förmånssystem till detta resultat.

AFP-standarden ligger sedan 1968 stilla om man bortser från att de som inte har ATP eller har en mycket liten ATP får pensionstillskott. Anordningen med pensionsstillskott har dock inte löst frågan om sambandet mellan folkpensionsstandard och reell löneutveckling för vare sig dem som är berättigade till pensionstillskott eller andra.

ATP-standarden beräknas i huvudfallen på de femton »bästa» åren av aktivtiden. Härvid undantas 14/15 av standardskillnaden mellan bästa och näst bästa året, 13/15 av standardskillnaden mellan näst bästa året och det som kommer som nummer 3 i ordningen o. s. v. Därmed begränsas inflytandet såväl av tillfälliga inkomstvariationer som av extrema inkomstförlopp över huvud taget. Samtidigt sker emellertid en uppbromsning i tillväxten av pensionsstandard i förhållande till reallönens allmänna utveckling.

Inom ITP-systemet bortses på motsvarande sätt från standardökningar under de fem sista aktiva åren. Av samtida och lika stora reallöneförbättringar undantas från pensionsberäkning i princip 4/5 för 64-åringen, 3/5 för 63-åringen, 2/5 för 62-åringen och 1/5 för 61-åringen.

För den år 1971 överenskomna arbetar-pensioneringen gäller att beräkningen knyts till de tre »bästa» åren mellan 59 och 63 års ålder. Graderingen av de olika årens inkomster sker som i ATP i förhållande till basbeloppet enligt lagen om allmän försäkring. Samma metod som i ITP-systemet eger i modifierad form används inom SPR och KPR. Även enligt dessa reglementen avtrappas sålunda för tjänstemännen sådana standardökningar av lön som äger rum under de sista fem åren men endast sådana som beror på lönegradsändring. De generella lönepåslagen slår helt igenom i pensionshänseende oavsett uppnådd levnadsålder. Metoden är alltså förmånligare än reglerna i både ATP- och ITP-systemen särskilt om man tar i beaktande att de offentliga pensionerna beräknas enligt bruttoteknik. För den enskilde arbetstagaren innebär denna teknik att den reducerande effekten av ATP:s femtonårsregel elimineras i den mån den är starkare än motsvarande effekt av femårsregeln i SPR och KPR.

På liknande sätt fast endast inom begränsade löneskikt verkar de olika systemens konstruktioner för pensionsstandardens tak, d. v. s. 7,5 basbelopp i ATP resp. 15 basbelopp i ITP och lönegraden C 5 i SPR och KPR eller räknade enligt 1971 års förhållanden i kronor 48 000 resp. 96 000 och 100 500. Endast det sistnämnda taket påverkas av den standardmässiga löneutvecklingen. Detta sker genom de årliga generella förändringarna av den tabellenliga C 5-lönen. Ökar lönen för C 5 relativt snabbare än basbeloppet, sker en standardhöjning av taket; ökar lönen i samma takt som basbeloppet ligger taket stilla; och vid en ogynnsammare löneutveckling slutligen kan man tala om standardsänkning av taket. För standardändring av ATP-taket, som varit oförändrat sedan ATP:s införande, skulle er-

fordras beslut av Kungl. Maj:t och riksdagen. För ändring av ITP-taket skulle krävas avtal mellan parterna.

Den principiella innebörden av samtliga berörda regler är att ju snabbare reallönen stiger desto mer vidgas standardgapet mellan aktiva och pensionärer.

Starkast är denna effekt i ATP-systemet. Som belysning kan nämnas att 2 % årlig reallöneökning medför att ålderspension vid 67 års ålder i huvudfallen utgör ca 85 % av vad den skulle ha uppgått till utan spärr för standardtillväxten under de femton bästa åren. Den årliga löneinkomsten antas vid denna beräkning hela tiden ha legat under standardtaket. Efter tio år, således vid 77 års ålder, utgör pensionen endast ca 70 % av vad den skulle ha utgjort vid full standardföljksamhet under intjänande- och pensionärstid.

ITP representerar såvitt angår standardutvecklingen under intjänandetid en mellanform till ATP och de offentliga KP-systemen. Under pensionstiden är ITP närmast jämförlig med ATP, d. v. s. värdebeständig.

Mest följsamma till lörens standardutveckling under pensionens intjänandetid är SPR- och KPR-systemen. Härtill bidrar såväl att standardavtrappningen för de fem sista årens löneökningar är begränsad som att standardtaket är tarifflönebundet. Vad gäller dessa systems relationer till utvecklingen av penningvärde och standard under pensionärstid kommer denna fråga att tas upp under avsnittet om olikheter mellan KP-systemen.

8.2.2 Pensionsklyftan tjänstemän—arbetare

I jämlikhetsdebatten talas ofta om pensionsklyftan mellan tjänstemän och arbetare. Även om merparten av arbetarna på de offentliga sektorerna i pensionshänseende är likställd med tjänstemannakollektivet får denna bild anses vara riktig. Detta innebär dock alldeles inte att de privatanställda arbetarna i gemen endast haft den allmänna pensionen att lita till. Enkäten visar att kompletteringspension för arbetare förekom-

mer inom åtskilliga branscher ehuru nästan genomgående av mycket låg kvalitet. Otivelaktigt är det också så att inväxten i ATP efter hand minskar betydelsen av nu existerande KP bland arbetare.

Ett betydelsefullt steg mot ytterligare utjämning mellan tjänstemän och arbetare har tagits med 1971 års avtal mellan SAF och LO om införande av arbetarpension. Nuvarande pensionärer berörs emellertid inte alls av överenskommelsen, och genom den successiva uppbyggnaden i övrigt av systemet får man ännu under några årtionden räkna med ett betydande avstånd i pensionsförmåner mellan tjänstemanna- och arbetarkollektiven, även om detta knappas in med varje ny årskull arbetare som får pension.

8.2.3 Olikheter mellan KP-systemen

Skillnader i pensionstrygghet föreligger också mellan vart och ett av huvudsystemen för KP på grund av att förmånskonstruktionerna inte är samstämda. Förutsättningar som i ett system medför pension kan i ett annat vara otillräckliga för pension. På grund av olika regler för pensionsberäkning kan pension som börjar utgå i en viss situation vara större i ett system än i ett annat. Sedan pensionen väl intjänats är det två huvudfrågor som pensionsborgenären har intresse av. Den ena avser om pensionen är antastbar. Den andra gäller hur det går med pensionens köpkraft: om denna minskar, är oförändrad eller ökar. Som framgår av det följande råder inte heller i dessa hänseenden enhetlighet.

Vad angår antastbarhetsfrågan inom de för närvarande fungerande systemen torde det numera endast vara den statliga, möjligen också den kommunala, pensionsanordningen som kan tänkas komma i konflikt med allmänna rättsgrundsatser. Framför allt kan metoden för samordning mellan ATP och KP samt livräntegrunderna leda till resultat som pensionsborgenärerna uppfattar som obilliga.

I den allmänna pensioneringen är all förvärd pensionsrätt värdesäkrad genom an-

knytningen till konsumentprisindex. Pensionen bevaras automatiskt vid köpkraften som den hade vid intjänandet. Eventuella ökningar av köpkraften efter intjänandet får alltså åstadkommas genom särskilda påbyggnader av systemet. Pensionstillskotten 1969—1978 innebär sådana ökningar.

De tre befintliga huvudsystemen för KP är emellertid mindre strikta i relationerna till priser och standard än det allmänna försäkringssystemet.

Efter intjänandet förändras ITP med konsumentprisindex på i princip samma sätt som ATP men endast under pensionstid. Ett fribrev förlorar alltså köpkraft i samma mån som prisindex ökar mellan tidpunkterna för avgången och pensionstillträdet.

Enligt de statliga och kommunala reglementssystemen gäller att förmåner av fribrevskaraktär — livräntor till skillnad från pensioner enligt terminologin i dessa reglementen — över huvud taget inte kompenseras för penningvärdets fall. På den punkten är regleringen entydig. Vad klausulerna om utgående pensioners förändringar — 15 § SPR, 17 § KPR — närmare förpliktar till är däremot ovisst.

I och för sig finns fog för uppfattningen att avsikten med de berörda författningsrummen varit att bevara den enskilda pensionens köpkraft och eventuellt också öka den i samband med de årliga lönerörelserna. Att inte kompensera utgående kompletteringspension fullt ut för penningvärdets fall var en utvecklingsaspekt man knappast räknade med när SPR trädde i kraft 1959 kort efter statsmakternas beslut om allmän tjänstepensionering med värdesäkerheten som kanske viktigaste hörnsten. Hade man avsett att kompensera pensionstagarna för penningvärdesförsämringar men inte höja pensionerna därutöver, borde väl detta sagts ut såsom skett för ATP och i avtalet för ITP.

Principen att åtminstone bevara beviljade pensioners köpkraft upprätthölls under en lång rad av år till och med 1968. Som exempel kan nämnas att på privata pensioner som börjat utgå 1959 utbetalades för 1968 tillägg med 40 % utgörande kompensation

för en penningvärdesförsämring om genomsnittligt 3,8 % för år mellan 1959 och 1968. För statliga och kommunala pensioner — livräntor således undantagna — var ökningen under samma tid 58 % eller mer än 5 % i årsgenomsnitt. Det är alltså uppenbart att de offentliga pensionstagarna härunder inte endast fått kompensation för penningvärdets fall utan också tillförts ökad standard.

Särskilt intressanta ur utvecklingssynpunkt är avtalen för 1966—1968, 1969—1970 och 1971—1973 på de offentliga områdena.

Enligt det förstnämnda treårsavtalet höjdes utgående pensioner procentuellt med 7,5 % för första avtalsåret, 6 % för andra och 5 % för tredje eller mer än den generella höjningen av tjänstemännens löner, vilket inte hänt tidigare. Enligt en särskild avtalspunkt skulle höjningarna för 1967 och 1968 kunna göras större än ursprungligen bestämda 6 % respektive 5 % om den allmänna ekonomiska utvecklingen under närmast förflutet redovisningsår ansågs motivera särskilt hänsynstagande. Klausulen får anses utomordentligt betydelsefull ur pensionärssynpunkt. Även om någon ytterligare höjning för 1967 och 1968 inte kom till stånd, förelåg här en avtalstext som gick längre ifråga om regleringen av utgående pensioner än någon tidigare träffad central överenskommelse.

Med de två senaste uppgörelserna på de offentliga sektorerna med uppräknade av utgående pensioner i krontal i stället för procent har det emellertid blivit mer tveksamt vilket reellt innehåll nyssnämnda bestämmelser i de offentliga reglementena kan sägas ha. För åren 1969 och 1970 har utgående privata pensioner i enlighet med 1960 års ITP-avtal höjts med sammanlagt 4,4 % för att hålla köpkraften oförändrad. De sammanlagda krontalspåslagen för offentliga pensioner — se redogörelsen under 3.3.2 — innebär för en egenpension (änkepension) i 1968 års nivå om 15 000 kr. (7 500 kr.) en höjning med 10,2 % men för beloppet 30 000 kr. (15 000 kr.) höjning med 5,1 %. För 1971 utgör höjningen av ITP-pensionerna 7,4 %. Motsvarande höj-

ning av de offentliga pensionerna — 1 320 kr. — utgör av nämnda grundbelopp 8,8 % respektive 4,4 % som alltså skall jämföras med den privata sektorns 7,4 % över alla nivåer.

Frånvaron av fast relation mellan intjänad pension och penningvärde markeras ytterligare på den statliga sektorn av den särbehandling som vissa pensioner blivit föremål för vid regleringarna för åren 1969—1970 och 1971—1973. I en del fall räknades vissa äldre pensioner inte upp med kronantal utan procentuellt med 2 % för 1969 och 2,5 % för 1970 enligt vad som förutsattes i avtalet för dessa år. På grund av anställning i försvarsväsendets reserver utgående pensioner — en kvarlevande övergångsform till det premiesystem som numera gäller för sådan anställning — undantogs från partsöverenskommelsen om höjningen av utgående pensioner för 1969—1970. I stället höjdes reservpensionerna med 2 % för 1969 och enligt senare fattat särskilt beslut med 3 % för 1970. För åren 1971—73 är enligt 1971 års ramöverenskommelse avtalat att höjningen för samtliga nu berörda pensioner skall utgöra 5 % för vart och ett av åren.

Vad slutligen angår den nya arbetarpensioneringen avviker den som redan framgått på flera punkter från tidigare införda KP-anordningar. Detta gäller såväl intjänande- som pensionstid. Olikheterna under det senare stadiet ligger framför allt i tekniken för samordning med annan pension — särskilt då i jämförelse med ITP — och i pensionstillägget genom maximeringen till 4 % för år.

8.2.4 Marginaleffekter

En fjärde huvudtyp av ojämnheter sammanhänger med de många mer eller mindre valda gränser som omgärdar de olika allmänna eller kompletterande pensionsanordningarna. Sådana gränser avser t. ex. levnadsålder, sysselsättningsgrad, anställningstid och lön. För att en arbetstagare skall bli delaktig i en anordning måste viss lägsta

levnadsålder ha uppnåtts men får han å andra sidan inte ha överskridit viss övre åldersgräns. För rätt till pension för efterlevande make krävs att äktenskapet ingåtts före viss ålder och ibland också att äktenskapet haft viss minsta varaktighet. KP-systemen förutsätter viss minsta omfattning på tjänstgöringen för vecka eller annan tidsenhet liksom också en på något sätt dokumenterad samhörighet med företaget, branschen etc., vanligen genom krav på viss minsta anställningstid, ordinarie anställning eller liknande. Många andra exempel skulle kunna anföras.

8.3 Soliditeten

Till skillnad från lön förfaller inte pension till betalning efterhand som den intjänas utan först sedan pensionsfall inträffat. Anställning ger alltså upphov till en pensionsfordran för arbetstagaren respektive pensionsskuld för arbetsgivaren. Om en pensionsanordning kan anses tillfredsställande beror inte endast på de utlovade förmånernas kvalitet, d.v.s. deras nivå, oantastbarhet etc. Den intjänade pensionen måste dessutom vara säkerställd. Eller, för att uttrycka saken tydligare, med avseende på intjänad pension skall arbetstagaren vara oberoende av arbetsgivarens ekonomiska ställning såväl under anställningstiden som därefter.

Beträffande de offentliga pensionsanordningarna SPR och KPR får trygghetskravet anses uppfyllt från nu ifrågavarande synpunkt med hänsyn till den statliga respektive kommunala finansieringsgarantin. Problemet gäller alltså i huvudsak näringslivets pensionsanordningar.

För privat pensionering har försäkringsavtalet — med avgifter som betalas fortlöpande under anställningstiden — länge ansetts vara bästa garanti för att arbetstagaren verkligen skall komma i åtnjutande av intjänad pension. En lika god säkerhet torde konstruktionen med att kreditförsäkra direktpension i FPG få anses utgöra. Tryggandelagstiftningens genomförande har över huvud taget minskat risken för den direkt-

pensionerade att lida rättsförlust på grund av arbetsgivarens insolvens. Ytterligare bidrag till stärkandet av pensionsborgenärens ställning inom planpensioneringen är den år 1969 införda säkerhetskonstruktionen mot försumliga arbetsgivare (jfr 3.3.1) och omvandlingen samma år av rekommendationsformen för planpension till vanligt kollektivavtal.

Arbetstagarorganisationernas hittills tyngsta insats för att säkra pensionsborgenärens ställning har varit att bidra till utvecklingen av ändamålsenliga finansieringsformer, först genom pensionsförsäkringen och sedan också genom metoderna för att trygga direktpension.

Detta utvecklingsarbete har gällt *medel* för att uppnå vissa förmånsresultat och inte förmånssystemet i sig självt.

Samtidigt bör understrykas att för såväl de aktiva som de pensionerade arbetstagarna är den privata pensioneringens ekonomi och finansiering väl så viktiga förhandlingsfrågor som förmånssystemet.

Särskilt kan framhållas att pensionsförsäkringen och tryggandelagens former för att finansiera direktpension inte täcker hela fältet av privatanställdas pensionsfordringar, i synnerhet inte de som är hänförliga till intjänandetider före 1960. Det förekommer också direktpensionerade som endast i vissa situationer — såsom att företaget byter ägare eller går i konkurs — och då ofta i konkurrens med andra fordringsägare har möjligheter att hävda sin rätt gentemot arbetsgivaren genom att åberopa rättsregler i tryggandelagstiftningen. Självfallet har dessa pensionsborgenärer, i första hand de som är pensionstagare, ett speciellt stort behov av facklig medverkan för att i enskilda fall få pensionen tryggad och utbetald.

Det är alltså mycket som pensionstagarna kan antagas vilja förhandla om. Men hur skall man bedöma deras ekonomiska möjligheter att få sina önskemål tillgodosedda och sina problem lösta förhandlingsvägen?

I flera av enkätsvaren har erinrats om att aktiva och pensionärer har ett gemensamt och begränsat förhandlingsutrymme. Hur en standardökning skall fördelas mellan dessa båda grupper betraktas på åtskilliga håll som ett problem som kommer att bli allt svårare i framtiden. SAF har i sitt enkätsvar sett frågan renodlat företagsekonomiskt och menar att en legal förhandlingsrätt kan komma att försvåra företagets ekonomiska planering.

Att pensionärerna har en ogynnsammare ställning än de aktiva vid förhandlingar i ekonomiska frågor med arbetsgivarnas organisationer är tämligen uppenbart. De deltar inte i produktionen, utgör inte arbetskraft, efterfrågas alltså inte av arbetsgivarna, och har inget »eget» strejkvapen. Den rätt som de har inom kompletteringspensionssystemen har de vunnit under sin aktiva tid. Den bestäms substantiellt av de avtal som gäller under aktivtiden och de regleringar som äger rum under passivtiden för att anpassa pensionen till förändringarna i penningvärde m. m. Pensionstagarna kan inte arbeta in ytterligare pensionsrätt. Detta är självfallet till nackdel i förhållandet till andra parten men också ett handikapp i konkurrensen med de aktiva om det ekonomiska utrymmet. Utredningen vill söka ge detta en mera konkret belysning.

I det föregående har redovisats sambandet mellan inarbetad pension och till pensionsåldern återstående tid i ATP och i oli-

ka KP-system. Av 8.2.1 framgår sålunda hur pensionens standardtillväxt under inarbetningstiden trappas av i relation till reallönens utveckling. Att systemen fått denna utformning har en ekonomisk-finansiell bakgrund som framgår av följande studie.

Ett företag med nio aktiva och en pensionär tillämpar ITP-avtalet och tryggar utfästelserna medelst försäkringsavgifter. Pensionsåldern är 65 år. Antag nu att en realpensionsökning — t. ex. som resultat av en lönerörelse — skall genomföras med utgångspunkt i en löneökning om $(100/0,65 =) 154$ kronor per år och däremot svarande höjning av livsvarig ålderspension med 65 % av löneökningen, d. v. s. med 100 kr.

Det antas vidare att såväl de aktiva som pensionären börjat i företaget i unga år, varför det inte finns anledning för företaget att reducera pensionsåtagandena på grund av för kort anställningstid. Enligt avtalets regler är det endast personal under 60 år som försäkras för hela realpensionsökningen. För varje år varmed den vid ökningstillfället uppnådda levnadsåldern överstiger 60 år reduceras det försäkrade beloppet med 1/5. Den som är äldre än 65 år får sålunda ingen pensionsökning alls.

Avtalets innebörd är att den utfästa realpensionsökningen skall inarbetas successivt under den tid som återstår till pensionsåldern. De till första året hänförliga delarna av utfäst pensionsökning och däremot svarande kostnader framgår av tabell 4. Beräkningarna är gjorda enligt gällande självkostnadsgrunder för kollektiv tjänstepensionsförsäkring. Endast ålderspensionen har beaktats.

Tabell 4. Första årets intjänade pensioner och kostnader enligt ITP-avtalet. Realpensionsökning 100 kr./år med reguljär avtrappning för levnadsåldrar över 60 år.

Antal	Uppnådd levnadsålder	Pension ¹ kr.	Pensionskostnad kr.
4	25	— ²	—
2	35	10 ³	44
1	45	7	40
1	55	12	99
1	63	20	118
1	70	—	—
10		49	301

¹ Uppskjutnen årlig pension från 65 år på grund av arbetsinsatsen under första året.

² Enär ålderspension börjar intjänas först vid 28 års ålder, förvärvat 25-åringarna ingen ålderspensionsrätt under första året.

³ Sammanlagt belopp för de båda arbetstagnarna.

För att belysa avtrappningseffekten anges i tabell 5 vad intjänade pensioner och kostnader skulle utgöra enligt ITP-avtalets regler utan avtrappning. Hela pensionsökningen tillåts alltså slå igenom även för 63-åringen och pensionären. I stället för 2/5 av 100 kr. eller 40 kr. får 63-åringen pensionen höjd med 100 kr. mot en arbetsinsats på ytterligare två år. Pensionären som avtalsenligt inte alls får del av höjningen får även han — utan ytterligare arbetsinsats — pensionen höjd med 100 kr.

Tabell 5. = tabell 4 men utan avtrappning för levnadsåldrar över 60 år.

Antal	Uppnådd levnadsålder	Intjänad pension kr.	Pensionskostnad kr.
4	25	—	—
2	35	10	44
1	45	7	40
1	55	12	99
1	63	51	588
1	70	100	1 021
10		180	1 792

I det nu studerade fallet belastas företaget under första året efter pensionsregelningens genomförande med ytterligare 301 kr. i pensionskostnad, om avtalets regel för

hänsynstagande till levnadsåldrar över 60 år iakttas. Motsvarande kostnadsökning blir inte mindre än 1 792 kr., om avtrappningsregeln sätts ur spel, d.v.s. nästan 6 gånger högre än den reguljära.

Att det finns ett företagsekonomiskt motiv — berättigat eller ej kan lämnas därhän — bakom ITP-avtrappningen torde klart framgå i ljuset av anförda exempel. Likaså att utgående pensioners följsamhet till reallönens utveckling över huvud taget är en fråga av betydande ekonomisk räckvidd. De reella möjligheterna att få krav på förmånsförbättringar tillgodosedda måste anses betydligt sämre för pensionärerna än för löntagarna. Och inte skulle läget förbättras av att företagen övergick till att direktfinansiera standardhöjningarna av utgående pensioner utan medelsreservering (om arbetstagarorganisationerna ansåg sig kunna gå med härpå ur trygghetssynpunkt). Visserligen skulle belastningen på företagen på så sätt hållas tillbaka temporärt, men i ett system med årliga standardtillägg blev utgifterna snart nog högre än med försäkring eller med annan metod för medelsreservering.

I likhet med SAF anser utredningen att pensionsförmånsfrågorna bör bedömas långsiktigt. Det är också riktigt att dessa bör ses i samband med kapital- och reserveringsfrågorna. Utredningen kan emellertid inte finna att företagets ekonomiska planering skulle mera allvarligt försvåras av att förhandlingsrätt tillerkännes arbetstagarorganisationerna beträffande de pensionerades villkor. Och även om vissa planeringsproblem skulle uppstå, kan detta enligt utredningens mening inte rimligen vara ett tillräckligt bärande argument mot att förhandlingsrättsfrågan ges en för pensionärerna positiv lösning.

Utredningen vill alls inte utesluta att pensionärerna på den privata sektorn i framtiden kan komma att tilldelas pensionsförstärkningar som inte ryms inom befintliga medelsreserver utan måste finansieras medelst särskilda kostnadsbidrag från arbetsgivarna utan närmare hänsyn till var pensionsrätten är inarbetad. Det är möjligt för

att inte säga sannolikt att en legalt fastslagen förhandlingsrätt skulle påskynda en sådan utveckling. Särskilt komplicerad behöver dock en bidragsgivning av detta slag inte bli. Kanske har SAF inte heller syftat så mycket på den sidan av problemet som på att pensioneringens kostnadskonsekvenser inte kan överblickas som förut genom det principiellt nya ifråga om såväl kostnadsobjekt som metod för kostnadstäckning. Enligt utredningens mening återstår att se vad effekten av en förhandlingsrättsreform kan bli för den *totala* pensionskostnadsnivån. Det är ju främst denna som har betydelse från företagets synpunkt.

Fördelningen av företagens pensionskostnader på aktiva och pensionärer finner utredningen framför allt vara en fråga som det är arbetstagarorganisationernas sak att internt ta ställning till. Mellan de båda grupperna kan givetvis intressemotsättningar föreligga men det är principiellt inte mer anmärkningsvärt än förekommande motsättningar mellan olika kategorier av aktiva inom en och samma organisation. Somliga arbetstagarorganisationer, dock endast ett fåtal, har i enkäten uttryckt en förmodan att spänningarna mellan aktiva och pensionärer skulle skärpas om de senare tillerkännes förhandlingsrätt. Även om effekten skulle bli denna synes dock detta inte vara skäl att avstå från lagstiftning. Vill man över huvud taget överväga att bereda pensionärerna ett förhandlingsrättsligt skydd, får man räkna med möjligheten av att accentuerade motsättningar kan uppstå inte bara pensionärer och arbetsgivare emellan utan också mellan pensionärer och aktiva.

Den förhandlingsrättsliga lagstiftningen är till sin grunduppbyggnad utformad med tanke på förhandling och avtal om förmåner i bestående anställning. För arbetstagersidans del är förhandlingsrätten knuten till förening av arbetstagare; den enskilde medlemmen har ingen självständig rätt att förhandla. På arbetsgivarsidan utövas förhandlingsrätten av arbetsgivaren och/eller dennes organisation. På båda sidor företräder organisationen endast medlemmar.

I utredningsdirektiven har inte framförts möjligheten av någon på annat sätt konstruerad förhandlingsrätt när det gäller pensionärer. Som redan framgått talar också mycket för att en sådan förhandlingsrätt i princip bör grundas på FFL:s nuvarande konstruktion.

Vad gäller kravet på facklig organisations-tillhörighet för att förhandlingsanspråk över huvud taget skall kunna resas från pensionärernas sida kan det sålunda inte råda något tvivel om det ändamålsenliga i att en arbetstagare som går i pension och har pensionsintressen att bevaka gentemot förutvarande arbetsgivare kvarstannar i den organisation han tillhört en stor del av sitt liv; endast arbetstagarorganisationerna har som regel förutsättningar att utöva ett effektivt och koordinerat inflytande på pensionerades villkor. Av den analys som utredningen gjort i fråga om pensionärernas förhandlingsämnen framgår också att arbetstagare och pensionärer har en i grunden gemensam förhandlingsmateria.

Men kan en formellt fastslagen behörighet för arbetstagarorganisation att förhandla och ingå avtal för pensionerade medlemmar antas betyda att de senare i stort sett

får samma reella möjligheter att påverka den egna situationen som de aktiva arbetstagarna har? Utredningen ställer denna fråga av flera skäl. Systemen för kompletteringspension fungerar inte i former tillrättlagda för en ordning enligt vilken arbetstagare och pensionärer är förhandlingsmässigt jämställda. Av intresse i detta hänseende är särskilt den form av pensionsförsäkring som tillämpas för bland andra tjänstemän på SAF:s verksamhetsområde. Oavsett vilken form som valts för pensioneringen erbjuder också partsrepresentationen en rad problem vid en förhandlingsrätt som spänner över alla stadier av pensioneringen.

Utredningen övergår nu till att behandla hithörande aspekter men återkommer i en del avseenden i det avslutande kapitlet.

10.1 Förhandlingsrätt vid pensionsförsäkring

Den lagstadgade förhandlingsrätten omspannar partsrelationen arbetsgivare-arbetstagare. På arbetstagersidan kan inte åberopas någon förhandlingsrätt gentemot en från arbetsgivaren helt fristående försäkringsinrättning. Det är tydligt att vid pensionsförsäkring frågan om förhandlingsrättens betydelse för pensioneringen ställer sig annorlunda än då arbetsgivaren har ett eget ansvar för pensioneringen och dess fullgörande.

Efter SAF—LO-uppgörelsen 1971 om arbetarpension har man på den privata sektorn att räkna med två modeller för pensionsförsäkring, den hittillsvarande av SPP-typer och så den nya försäkringen. Den följande

analysen knyter dock närmast an till den förstnämnda typen som ännu under flera år kommer att vara funktionsmässigt dominerande.

Pensionsförsäkringens syfte är att göra arbetstagarens rätt till intjänad pension oberoende av arbetsgivarens fortbestånd och framtida solvens. Premier erläggs under arbetstagarens aktiva tid till en försäkringsinrättning och denna svarar som juridiskt självständig person för att pension utbetalas enligt villkoren för försäkringen. Därmed har arbetsgivaren fullgjort sina avtalsenliga förpliktelser och arbetstagaren fått en fordran hos försäkringsgivaren i stället för hos arbetsgivaren. Genom att dennes förpliktelser i praktiken regleras av ett med SPP, PRI eller den speciella branschens pensionsinrättning ingånget anslutningsavtal uppfattas pensionsförsäkringen av arbetsgivaren snarare som ett avgifts- eller kostnadsåtagande än som ett egentligt förmånsåtagande. Pensionsborgenären å sin sida ser i pensionsinrättningen den reelle pensionsgivaren. I den registreras alla grunddata för pensioneringens fullgörande, där har den förmånsberättigade att söka pension och därifrån sker pensionsutbetalningen. På detta sätt begränsas de direkta kontakterna mellan pensionsborgenären och arbetsgivaren; försäkringsinrättningen kommer att fullgöra partsfunktioner som vid pensionering av direkttyp skulle ha ankommit på arbetsgivaren.

När det gäller pensionstryggheten är det karakteristiskt för pensionsförsäkringen att resurser för pensioneringsändamål avdelats under anställningstid i den omfattning som beräknats erforderlig med hänsyn till då gällande utfästelser. Pensionsinrättningen har därför principiellt inte ekonomiskt utrymme för att genomföra materiella förbättringar av de pensionerades villkor. Allt tyder också på att parterna vid ingåendet av ITP- och liknande avtal såsom möjliga regleringar under pensioneringens fullgörelsestadium endast räknat med sådana som varit inskrivna i avtalet vid den tidpunkt då avgång ur tjänst äger rum. Avtalen bygger med andra ord på förutsättningen att förhållandet arbetsgivare-

arbetstagare upphör med aktivtidens slut.

Det anförda kan sägas innebära att enligt hittillsvarande system pensionsvillkoren vid försäkring principiellt sett inte är ämne för förhandlingar mellan pensionärer och arbetsgivare. Detta förhållande skulle tydligen inte utan vidare ändras i och med att pensionärerna föres in under förhandlingsrättslagstiftningen.

För att ett erkännande av pensionärerna som arbetsmarknadspart med samma möjligheter som aktiva att driva intressefrågor visavi arbetsgivarparten skall få större reell verkan erfordras genomgripande förändringar i mönstret för pensioneringens förmånsmässiga uppbyggnad och finansiering. En någorlunda snabb utjämning mellan aktiva och pensionärer på tjänstemännens område lär knappast komma till stånd för så vitt inte nuvarande system av individuella och åldersdifferentierade premier för aktiva ersätts med ett system av kollektivt beräknade premier för aktiva och pensionärer. Förhandlingsrättens genomslagskraft är alltså en fråga på jämförelsevis lång sikt.

Vad angår förhållandet mellan pensionärer och pensionsinrättning är det givetvis av alldeles grundläggande betydelse att pensionsinrättningen inte är resursskapare. I princip är det endast i frågor om tillämpningen av fastställda villkor som förhandlingar i denna partsrelation över huvud kan fylla en funktion. I sådana fall torde det i regel inte möta några svårigheter för en arbetstagarorganisation att komma direkt till tals med vederbörande inrättning. Att tillskapa en rätt till förhandling direkt mellan å ena sidan arbetstagarorganisation — vare sig denna representerar både aktiva och pensionärer eller endast aktiva — och å andra sidan försäkringsgivare betraktar utredningen som uteslutet både med hänsyn till det nyss anförda och med tanke på den principiellt långtgående innebörden av en sådan utvidgning av förhandlingsrätten. Den enda tänkbara förstärkningen för pensionärernas del torde vara att pensionärer göres likaberättigade med aktiva arbetstagare vid val av pensioneringsorgans styrelse.

En legalisering av pensionärernas förhand-

lingsrätt skulle innebära att pensionering enligt försäkringsmetod självfallet alltså blir möjlig men att förhandlingsrätten respektive förhandlingsskyldigheten gäller i förhållandet mellan arbetstagar- och arbetsgivarsidan hela pensionstiden ut. Arbetstagarorganisationerna får alltså rätt att för sina pensionerade medlemmar upptaga förhandlingar om t. ex. löpande pensioners följsamhet till de aktiva medlemmarnas förtjänstutveckling, arbetsgivarna möjlighet att förhandla om t. ex. samma pensioners anpassning till ändring av den allmänna pensioneringen.

Oaktat vad ovan framhållits om grunderna för ingåendet av redan gällande pensioneringsavtal på arbetsmarknaden bör lagändringen även göras tillämplig på nuvarande pensionärer. Utredningen har därmed självfallet inte uttalat sig om i vilken omfattning nu utgående kompletteringspensioner bör ändras eller ens att sådan ändring alls bör äga rum, endast att rätten att förhandla skall avse även denna kategori. Det civilrättsliga skydd pensionärerna har jämlikt tryggandelagen och enligt allmänna avtalsrättsliga grunder inskränks naturligtvis inte av eventuella åtgärder berörande den förhandlingsrättsliga lagstiftningen.

Så länge parterna tillämpar nuvarande form för pensionsförsäkring måste man emellertid räkna med den begränsningen av pensionärernas förhandlingsmöjligheter att det i vissa fall — där arbetsgivaren upphört att existera — inte finns något ansvarigt företag att rikta anspråk mot. I särskilt hög grad gäller detta nuvarande generation av pensionärer. Att lösa denna centrala fråga blir måhända ett svårt problem för arbetsmarknadens parter. En första ansats att komma till rätta med problemet kan dock sägas ha gjorts i den senaste LO—SAF-uppgörelsen om arbetarpension. Den för denna pensionering tillämpade kollektiva kostnadsäckningen är visserligen inte till någon del periodiserad till pensioneringens fullgörelsestadium och avser f. ö. heller inte förmåner beviljade under sådan tid, men att fördela varje års kostnad på existerande arbetsgivarkollektiv är som metod ändamålsenligt även i fråga om dylika förmåner.

10.2 *Partsrepresentation*

10.2.1 Arbetstagar sidan

Det fackliga organisationsväsendet har skapats av och för arbetstagar i de aktiva ålderna. Innehavet av anställning är den grund som främst både möjliggjort och varit motiv för facklig föreningsbildning. De fackliga sammanslutningarna har också huvudsakligen varit inriktade på att tillgodose de aktiva medlemmarnas löne- och pensionsintressen.

Medlemmar som pensioneras har visserligen i allmänhet beretts möjlighet att kvarstå i sina organisationer. I en del tjänstemanna- och arbetarförbund är det till och med regel att medlemskapet fortsätter om inte utträde begäres. På hela det fackliga fältet har emellertid pensionärerna utgjort en medlemskategori med ringa om ens något inflytande på organisationernas beslutsprocesser, och detta även på förbundsområden där de formellt varit mer eller mindre likställda med de aktiva arbetstagarerna. I den mån organisationerna i sin verksamhet tagit sig an pensionärernas speciella intressen torde det mer ha berott på att de aktiva medlemmarna funnit detta skäligt och rimligt än på att pensionärerna utgjort någon verklig påtryckningsgrupp. Bakgrunden är givetvis att intressegemenskapen minskar efter anställningstidens slut och framför allt inte tar sig lika starka uttryck som bland aktiv personal. Den fackliga aktiviteten kan inte vara betydande hos en grupp vars huvuddel består av personer med reducerade eller inga möjligheter att själva påverka sin situation.

Man kan emellertid se tecken till förändringar i denna bild. Intresset bland pensionärerna för facklig anslutning rapporteras i utredningens enkät på många håll ha varit i stigande på senare år. Pensionärerna har kunnat beredas ökat utbyte av sitt medlemskap. Inom somliga tjänstemannaförbund finns särskilda föreningsbildningar för pensionärer. Enligt enkäten hälsas denna utveckling mestadels med tillfredsställelse av organisationsledningarna, låt vara att även

mindre positiva attityder kommit till synes. I stort sett vill det förefalla som om pensionärernas förhållanden mer och mer kommit in i den fackliga blickpunkten.

Det är likväl vanskligt att göra en prognos rörande den fackliga betydelsen av att pensionärerna förklaras omfattande av förhandlingsrätten. Som grupp har de en heterogener sammansättning än löntagare.

Pensionärernas huvudkategori — och samtidigt den som står arbetstagarna närmast — utgöres av dem som efter ett helt yrkesverksamt liv avgått med ålderspension. Bland dessa pensionärer torde intresset för fackligt medlemskap inte vara oväsentligt. De bör kunna få ett inte obetydligt reellt inflytande på arbetstagarorganisationernas verksamhet, särskilt under de tidiga pensionsåren och i synnerhet om pensionsåldern varit låg. Det är naturligt att till samma grupp hänföra dem som avgått i förtid exempelvis i samband med driftsinskränkning eller på grund av nedsatt arbetsförmåga.

Till pensionärskollektivet får emellertid också räknas pensionerade änkor och barn m. fl. som uppbär pension som anhörig till avlidnen aktiv eller pensionerad arbetstagar. I deras händer torde förhandlingsinstrumentets räckvidd vara starkt begränsad. Därmed inte sagt att en utsträckning av förhandlingsrätten till pensionärer i gemen skulle sakna betydelse för familjepensionärer. Även utan annat personligt engagemang från familjepensionärernas sida än möjligen ett och annat nominellt medlemskap kan behörigheten för arbetstagarorganisation att förhandla och sluta avtal om utgående familjepensioner betyda en förstärkning av dessa pensionärers ställning.

Pensionärer består inte bara av f. d. arbetstagar som fått pension i direkt anslutning till avgången ur tjänst och av efterlevande till sådana pensionerade arbetstagar eller till avlidna aktiva arbetstagar utan också av personer som uppbär fribrevs- eller, på den offentliga sektorn, livränteförmåner på grund av egen eller anhörigs förtida avgång ur tjänst. Från förhandlingsrättslig synpunkt bör med denna kategori jämföras de

som har en potentiell rätt till förmåner av ifrågasvarande slag.

I princip har också nu berörda pensionsborgenärer — oavsett om förmånen börjat utgå eller ej — samma behov av intressebevakning som andra bärare av pensionsrättigheter. Om ett tillräckligt fackligt engagemang för denna typ av pensionsvillkor kan väckas bedömer dock utredningen som ovisst med hänsyn till efterklangerna av äldre uppfattning om pension som belöning för lång och trogen tjänst. Förmånskonstruktionerna i SPR och KPR — som dock får anses ha godkänts av de offentliganställdas organisationer — präglas ju av en alltegenom negativ attityd mot dem som inte uppfyller villkoren för genast börjande pension. Ej minst gäller detta under väntetiden tills förmånen börjar utgå och under den följande förmånstiden, då livräntetagararna är undantagna från de förbättringar som enligt särskilda klausuler i reglementena tillkommer övriga pensionärer.

En alldeles speciell ställning i partshänseende intar de pensionärer som alltjämt innehär anställning. I främsta rummet kanske man tänker på änke- och änklingspensionärer i aktiv ålder. I synnerhet om pensionen förvärvats inom samma område som anställningen avser får denna kategori anses ha en god förhandlingsmässig position även beträffande villkoren för utgående pension. I än högre grad är detta fallet med ålderspensionärer som har anställning. Företrädesvis förekommer sådana bland pensionerade statsanställda som ju i stor utsträckning får pension vid relativt tidiga år.

Det för tjänstepensioneringen gemensamma grunddraget att pension intjänas successivt under anställningen gör att förhandlingsanspråk beträffande pension, som är hänförlig till upplupen tjänstetid, kan behöva riktas mot annan eller andra arbetsgivare än arbetstagaren senast varit anställd hos. Detta är givetvis ett problem med hänsyn till att de olika arbetstagarorganisationernas förhandlingsräckvidd är begränsad till behoven för aktiva medlemmar inom det egna området. Inom ramen för en förhandlingsrätt som sträcker sig över alla stadier av pen-

sioneringen kan detta problem uppenbarligen inte lösas på annat sätt än att de fackliga organisationerna utsträcker sin förhandlingsverksamhet över nuvarande gränser.

En annan faktor av betydelse för arbets- tagarorganisationernas utnyttjande av förhandlingsinstrumentet är att det på arbetsmarknaden finns inslag av offentligt rättsligt reglerade kompletteringspensioner. Åtminstone beträffande de statsanställdas område förutsätter utredningen som tidigare nämnts att en övergång kommer att ske till kollektivavtal för reglering av de aktiva arbetstagarnas rätt till pension oavsett om pensionärer får lagfäst förhandlingsrätt eller ej. Lösningen av den frågan är inte förenad med problem som utredningen har anledning gå in på här. En kategori som däremot förtjänar att uppmärksammas i detta sammanhang är de grupper av privatanställda som har sin pensionering ordnad enligt SPR, ehuru lönevillkoren regleras genom kollektivavtal som upprättas efter förhandlingar mellan anställda och arbetsgivare. Det irrationella i en sådan ordning påtalades redan före 1965 års förhandlingsrättsreform i samband med att vissa grupper av kommunalanställda överfördes från SPR till kommunala pensionsbestämmelser som de förhandlingsmässigt hörde hemma under. Frågan prövades den gången i ett vidare perspektiv men även utredningen vill från sin speciella utgångspunkt understryka att arbetstagarorganisation bör ha möjlighet att för de anställdas räkning förhandla med arbetsgivaren rörande både löner och pensioner. Utredningen har i vart fall inte ansett det ingå i sitt uppdrag att pröva frågan om förhandlingsrätt för pensionärer under annan förutsättning.

Den samlade slutsatsen av det anförda är att det är en krävande och långsiktig uppgift att genomföra en verklig och full associering mellan pensionärer och arbetstagare i gemensamma intresseorganisationer. Som utredningen ser det är emellertid detta inte något motiv för att avvisa tanken på förhandlingsrätt för pensionärer.

En fråga som utredningen nu vill ta upp är vilken krets av personer som oaktat upp-

löst anställningsförhållande bör omfattas av förhandlingsrätten. En utgångspunkt har man enligt utredningens uppfattning redan i FFL:s nuvarande utformning. När det gäller förhandling för aktivas räkning får i princip alla typer av pensionsvillkor antagas förhandlingsbara; i lagen lär inte kunna inläggas förbehåll ens i fråga om förmåner av tredjemanskaraktär. Förhandlingsrätt efter anställningstidens slut synes inte böra vara underkastad särskilda begränsningar.

I förhandlingsrätten bör sålunda inneslutas alla kategorier av pensionsberättigade f. d. arbetstagare — pensionärer likaväl som innehavare av potentiella fribrev.

Men dessutom bör, som redan förutskickats, förhandlingsrätt kunna åberopas då anställning inte varit förenad med pensionsrätt; det ter sig inte skäligt och rationellt att reservera förhandlingsrätten för dem som förvärvat viss pensionsrätt.

Enligt utredningens mening bör förhandlingsrätten också gälla till förmån för make, barn och andra efterlevande till avlidna aktiva eller pensionerade arbetstagare och det även, i konsekvens med vad nyss sagts, då någon pensionsrätt ej utfästs. En tänkbar förutsättning skulle därvid kunna vara att göra förhandlingsrätten avhängig av att den avlidne var fackligt ansluten. Om den förhandlingsberättigade kretsen avgränsas på det sättet uteslutes emellertid formellt möjligheten av att anförvant till pensionär som inte var organiserad kan bli omfattad av förhandlingsrätten. Det synes rimligt att denna skall kunna gälla alla förmånstagare som kan komma i fråga. För den skull behöver man emellertid inte avstå från krav på personligt medlemskap.

Ännu så länge är det visserligen ovanligt redan att facklig anslutning beviljas förutvarande arbetstagare som inte var organiserad när han gick i pension. Och såvitt bekant förekommer det inte alls att änkor och andra efterlevande beredes möjlighet till eget medlemskap; ovanligt är dock inte att arbetstagarorganisationerna enligt sina stadgar eller eljest tillhandahåller dem rättshjälp. Om förhandlingsrätten får den omfattning som här avsetts torde emellertid kunna för-

väntas att de fackliga organisationerna efterhand inte blott kommer att vidga möjligheterna till medlemskap för pensionerade arbetstagare utan även öppna möjlighet till någon form av anslutning för efterlevande. Liksom nu bör dock lagstiftningen lämna åt organisationerna att avgöra i vilken utsträckning de vill ge service åt andra än aktiva medlemmar och på vilka villkor medlemskap skall beviljas. I överensstämmelse med utredningens grundsyn att förhandlingsrätten bör vara så vidsträckt att den lämnar utrymme för en utveckling på förmånsområdet bör man inte heller företa någon legal fixering av vilka efterlevandekategorier som överhuvud kan omfattas av förhandlingsrätt.

En arbetstagarorganisation bör givetvis även i fortsättningen äga att lämna förhandlingshjälp utan formlig anslutning av dem som förhandlingen avser; möjligheten av att komma till effektiv förhandling i sådana fall beror av i vilken utsträckning man på arbetsgivarsidan är beredd att medverka till en dylik ordning.

10.2.2 Arbetsgivarsidan

För att en arbetstagarorganisation skall kunna utöva förhandlingsrätt för sina pensionerade medlemmar fordras, med bibehållen grundkonstruktion av FFL och med nuvarande pensionssystem, att det finns en arbetsgivarpart att förhandla med. Åtskilliga svårigheter inställer sig likväl när det gäller att finna part för förhandlingsanspråk på arbetsgivarsidan.

Den följande diskussionen avser i princip alla slags arbetsgivare, privata såväl som offentliga, och pensionering med försäkringsmetod likaväl som pensionering av direkttyp. Och som förut framhållits bör förhandlingsrätt, om sådan skall tillkomma förutvarande anställda, föreligga även då det inte finns någon formlig pensionsutfästelse eller arbetsgivaren eljest inte kan anses bunden vid pensionsåtagande. När man tar ställning till problemen, bör det ske mot bakgrunden av den utveckling som skett på den kompletterande pensioneringens område.

På den privata sektorn har i betydande utsträckning anordningar vidtagits för att förhindra eller åtminstone mildra de ogynnsamma effekterna av strukturomvandling i näringslivet och arbetskraftens rörlighet: successivsamordning av intjänata förmåner, ökad användning av försäkringsmetod, trygghandelagens skydd för intjänad direktpension. Även konstruktionen för att finansiera beviljade STP-pensioner förtjänar uppmärksamhet i sammanhanget. Tryggandet av STP sker som framgått inte genom att varje enskild arbetsgivare har att svara för den kostnad som hans verksamhet ger upphov till utan medelst ett mer kollektivt arbetsgivaransvar: t.o.m. om en arbetsgivare inte har någon enda av »sina» arbetstagare med bland dem, som går i pension ett visst år och då ger upphov till pensionskostnad, har han att solidariskt betala sin premie.

Men även på den offentliga sektorn har utvecklingen tenderat mot en omfördelning av ansvaret för utgående pensioner i så måtto att detta i växande utsträckning lagts på »sista» huvudmannen oavsett var inom det offentliga området pensionen är intjänad.

Har anställning förevarit hos en enda arbetsgivare som fortfarande existerar, föreligger inget problem i fråga om den förhandlingsrättsliga partsställningen på arbetsgivarsidan. Ofta har emellertid en person varit anställd hos flera arbetsgivare, och han kan ha erhållit pensionsrätt på mer än ett håll. Vad bör i sådana fall gälla om förhandlingsrättens omfattning beträffande kretsen av förhandlingsskyldiga arbetsgivare och vidden av det pensionsanspråk som inom förhandlingsrättens ram kan resas mot en arbetsgivare? Bör möjligen arbetsgivare anses skyldig att ingå i förhandling bara rörande sådana pensionsvillkor som på goda objektiva grunder kan knytas till anställning hos honom och inte snarare till anställning hos någon annan arbetsgivare?

Tills vidare må antagas att man har att göra med två eller flera tidigare arbetsgivare som alltjämt är bestående.

Med hänsyn till den förmåns- och finansieringsmässiga uppbyggnaden av ITP, SPR och KPR kan det synas naturligtast att

förhandlingsanspråk beträffande pensionerades villkor inom dessa system framställs hos den senaste arbetsgivaren. Så fullständig och väl är dock inte samordningen genomförd mellan olika arbetsgivare att inte förhandlingar bör kunna upptas även med tidigare arbetsgivare. Vad angår STP finns överhuvud ingen motsvarande grund för att behandla villkoren för pensionerade som en fråga i första hand för den senaste arbetsgivaren. Snarast talar konstruktionen av detta pensioneringssystem för ett rent kollektivt förhandlingsansvar på arbetsgivaridan. Rimligtvis kan man dock inte i lagstiftningen differentiera förhandlingsrätten allt efter de olika pensioneringssystem som fungerar på arbetsmarknaden.

Förhandling bör sålunda enligt utredningens bedömande även kunna påkallas med arbetsgivare längre tillbaka i en anställningskedja. Och inte heller bör stipuleras några begränsningar i fråga om de pensionskrav som kan framställas i visst fall; förhandlingsrätten i bestående anställning är ju inte heller på något sätt materiellt avgränsad. Väsentligt att komma ihåg är att förhandlingsrätt aldrig innebär skyldighet för motparten att träffa avtal av visst innehåll eller att alls medverka till uppgörelse; förhandlingsrätten är inte mer än ett instrument för kvalificerad partskontakt.

Dessutom bör förhandlingsrätten inte avgränsas så, att det uppkommer en mur kring vart och ett av områdena för privat, statlig och kommunal verksamhet. Likaväl som det får anses vara ett berättigat intresse för arbetstagare och pensionärer att vid anställningsförlopp över flera sektorer få pensionen förmånmässigt och finansiellt samordnad bör förhandlingsrätten för pensionärer och andra som lämnat anställning omspanna hela kretsen av förekomna arbetsgivare. Att en fullständig förmånmässig och finansiell samordning ännu inte blivit genomförd över sektorsgränserna — huvudsakligen beroende på SPR:s konstruktion — kan inte anses motivera att motsvarande begränsningar får genomslag i den förhandlingsrättsliga lagstiftningen.

Mer komplicerad blir partsförhållande-

frågan om hänsyn även tas till olika slags förändringar som kan inträffa beträffande en arbetsgivarbestånd sedan arbetstagarlänningen och kanske sitt yrkesaktiva liv.

Om den eller de arbetsgivare hos vilka anställning förevarit inte längre existerar och verksamheten ej heller överförs på annan arbetsgivare, saknas enskild adressat för förhandlingsanspråk. Åt detta är i och för sig inget att göra. Med tillämpning av FFL i dess nuvarande utformning torde det åtminstone i vissa fall vara högst tvivelaktigt om förhandlingsrätt då kan utövas mot organisation som arbetsgivaren eventuellt tillhört. Särskilt med tanke på den utveckling som skett i riktning mot ett kollektivt arbetsgivaransvar för pensionering, en utveckling som utredningen bedömer kommer att fortsätta, synes det dock befogat att förhandling skall kunna påkallas med arbetsgivarorganisationen oavsett att medlemsföretaget upphört att existera. Detsamma bör gälla om företaget skulle ha utträtt ur organisationen. I konsekvens härmed bör även i bestående anställning förhandling kunna begäras med arbetsgivarorganisation som arbetsgivaren lämnat. Härmed är i och för sig inget sagt om organisationens möjlighet att i förhållande till den tidigare medlemmen disponera över den upptagna frågan. (Jämför för övrigt regeln i 13 § LAD om att då talan föres mot medlem eller förutvarande medlem i förening, som slutit kollektivavtal, även föreningen skall instämmas.)

Utredningen vill härefter behandla den situationen att en arbetsgivar rörelse överförs på annan arbetsgivare och uppehåller sig först vid det fall att privat verksamhet blivit föremål för överlåtelse.

Vid företagsöverlåtelse gäller som allmän arbetsrättslig regel att den gamle ägaren inte blir fri från sina förpliktelser mot de anställda förrän tidigast sedan dessa uppsagts eller i vart fall på något sätt informerats om överlåtelsen. Den nye ägaren å sin sida blir som regel inte utan särskilt åtagande ansvarig för företrädarens eventuellt kvarstående förbindelser.

Som förut refererats innehåller tryggan-

delagen särskilda föreskrifter rörande vad som vid upphörande av näringsverksamhet skall gälla beträffande pensionslöfte avgivet i bestående eller tidigare anställning. Enligt 23 § kan vid företagsöverlåtelse överenskommelse träffas om att pensionsskuld skall överföras på efterträdaren samtidigt med att företrädaren friskrivs från ansvar. Pensionsutfästelsen anses därefter ha samma verkan som om arbetstagaren varit anställd hos efterträdaren från dagen för anställningen hos företrädaren. Om överflyttning av pensionsansvaret inte kommer till stånd eller rörelsen blir nedlagd, skall arbetsgivaren enligt 25 § vanligen köpa pensionsförsäkring för upplupen del av pensionsutfästelse.

När pensionsförpliktelse till förutvarande anställd övertagits av efterträdande arbetsgivare enligt tryggandelagen, talar redan formellt legala skäl för att förhandlingsrätt också skall föreligga visavi efterträdaren. Sakligt lika motiverat kan det vara med förhandlingsrätt om pensionsförpliktelse övertagits utan tillämpning av tryggandelagens regler. Mest följdriktigt i förhållande till vad som anförts i det föregående synes emellertid vara att sträcka sig därhän att vid ägareförändringar bereda ett förhandlingsrättsligt skydd som inte alls är kopplat till förutvarande arbetsgivares eventuella pensionsåtaganden. En sådan regel synes också bäst rimma med att någon förhandlingsrätt inte skall kunna åberopas mot försäkringsgivare.

Vad nu anförts om förhandlingsrätten vid företagsöverlåtelse bör äga motsvarighet när verksamhet inom offentlig förvaltning överförs från en arbetsgivare till en annan, såsom då statlig verksamhet kommunaliserats eller omvandlats i privaträttslig ägandeform. Åtskilliga huvudskapsmannareformer har förekommit inom olika verksamhetsgrenar utan att den nya huvudmannen i samband därmed övertagit pensionsansvaret för redan inträffade pensionsfall. Så är t. ex. förhållandet med polisväsendet som förstatligades 1965 efter att ha varit kommunalt och mentalsjukvården som kommunaliserades 1967 efter att ha varit statlig. Anpassat härtill skulle förhandlingsansvaret bli delat om man låter det omfatta både aktiva och pen-

sionärer. Enligt utredningens uppfattning bör emellertid i fall av detta slag pensionärerna vara förhandlingsberättigade mot både tidigare och nuvarande arbetsgivare. Hur förhandlingsansvaret i praktiken skall vara fördelat bör överlämnas åt arbetsmarknadsparterna att reglera.

Utredningen vill till sist även beröra vissa andra typer av förändringar på arbetsgivar sidan av betydelse för pensionsborgenärernas förhandlingsrätt.

Det förekommer att ett företags verksamhet, utan att det är fråga om egentlig rörelseöverlåtelse, kommer att drivas i ändrade juridiska former, såsom då en person sätter sitt företag på aktier eller ett konkursbo fortsätter att driva rörelsen. Inom samman slutningar av företag som står under gemensam ledning kan förändringar äga rum beträffande de särskilda företagens bestånd. På den offentliga sektorn kan identitetsförändringar inträffa exempelvis genom att en kommun går upp i annan.

Med utredningens grundinställning framstår det allmänt sett som ett önskemål att sådana arbetsgivarförändringar inte skall verka inskränkan de på pensionsborgenärernas möjligheter att komma till förhandling. Det gäller emellertid här spörsmål av en vidare förhandlings- och avtalsrättslig räckvidd än som aktualiseras i detta utredningssammanhang. Utredningen håller för troligt att den kommitté som tillsatts för att överse arbetsfredslagstiftningen, arbetsrättskommittén, kommer att finna anledning att uppmärksamma hithörande frågor och den rättspraxis som utbildats. Med hänsyn härtill anser sig utredningen inte böra gå närmare in på dessa problem.

11.1 Föreningsrättsliga konsekvenser

Om pensionerade och andra förutvarande arbetstagare förklaras omfattade av förhandlingsrätten, skulle detta med FFL:s konstruktion förutsätta att de också åtnjuter föreningsrätt. Teoretiskt vore det naturligtvis möjligt att bereda pensionärerna en förhandlingsrätt utan föreningsrättslig anknytning. Även om föreningsrätten antagligen kommer att få långt mindre praktisk betydelse för pensionärer och andra som lämnat tjänsten än för arbetstagare i anställning kan emellertid utredningen inte se några bärande skäl för att gå ifrån lagens mönster.

Utredningen har redan varit inne på att genomslagskraften av en förhandlingsrättsreform kan antagas mycket beroende av i vilken utsträckning pensionärerna kommer att få en starkare ställning i de fackliga sammanslutningarna än de nu vanligen har i förhållande till de aktiva arbetstagarna. Från denna synpunkt sett skulle det inte vara lyckligt om i lagstiftningen genomfördes en kategoriklyvning med avseende på rättsskyddets omfattning.

Uppenbarligen föreligger också på personalorganisationernas sida en övervägande positiv inställning till en vidgad anslutning av pensionärer. För övrigt må erinras om att föreningsrätten i rättstillämpningen redan i vissa fall utsträckts till förutvarande anställd.

Som förut framgått har utredningen ansett att förhandlingsrätten även bör gälla till förmån för efterlevande efter avliden arbetstagare eller f. d. arbetstagare. Konsekvensen synes bjuda att föreningsrätten också utsträcks till sådana personer under förutsättning av facklig anslutning.

11.2 Ingående av kollektivavtal

Både i fråga om subjekt för förhandlingsrätt och i fråga om de ämnen som kan bli föremål för förhandling har den lagstadgade förhandlingsrätten konstruerats på ett sätt som ansluter sig till rekvisiten i 1 § KAL för slutande av kollektivavtal. Ett huvudsyfte med förhandlingsrätten är ju också att befrämja tillkomsten av sådana avtal. (Jfr AD 1939 nr 7.)

Om det såsom utredningen funnit är högst osäkert om gällande förhandlingsrättsregler bereder förhandlingsrätt för pensionärer och andra förutvarande anställda, bör detta även gälla tolkningen av nämnda lagstadgande såvitt gäller möjligheten att ingå kollektivavtal för sådana personer.

Skall arbetstagarorganisationerna tillförsäkras förhandlingsrätt beträffande dylika medlemmar och deras efterlevande, får det anses självklart att kollektivavtal också skall kunna träffas rörande deras villkor. Sådant avtal bör även — i överensstämmelse med utredningens förslag i 10.2.2 — kunna upprättas med arbetsgivare som efterträtt arbetsgivare hos vilken anställning förevarit.

11.3 Rätt till stridsåtgärd

Analogt med vad som är fallet i förhandlingsrättsligt avseende kan det inte råda tvivel om att pensionsvillkor inte skiljer sig från andra anställningsvillkor i fråga om tillåtligheten enligt lag att vidta kollektiv stridsåtgärd i tvist om pensionsförmåner åt arbetstagare i bestående anställningsförhållande.

Men hur ställer sig gällande lagstiftning

— kollektivavtalslagen och stats- och kommunaltjänstemannalagarna — till stridsåtgärd t. ex. för att genomdriva förbättrade pensionsvillkor för personal som lämnat sin tjänst eller för att förmå arbetsgivare att till sådan personal utge pension när någon pensionsrätt inte utfästs?

Utredningen vill först behandla rättsläget beträffande privata anställningsförhållanden.

Frågan om rätten att vidta stridsåtgärd på den privata arbetsmarknaden är skild från frågan om den legala förhandlingsrättens omfattning. I 4 § KAL har uppställts förbud för arbetsgivare och arbetstagare — liksom för förening av arbetsgivare och arbetstagare — att vidta arbetsinställelse (lockout eller strejk), blockad, bojkott eller annan jämförlig stridsåtgärd i vissa angivna fall. Den sålunda stipulerade fredsplikten förutsätter att parterna är bundna av kollektivavtal som reglerar det ämne som är föremål för tvist. Enligt vedertagen uppfattning är lagens restriktioner att betrakta som undantag från en huvudregel, enligt vilken kollektiva stridsåtgärder i princip är tillåtna (AD 1964 nr 5). I AD:s praxis har dock den legala fredsplikten kommit att få en vidsträckt tillämpning.

Frågeställningen må belysas med ett exempel.

På ett tjänstemannaområde har löner och pensioner reglerats i kollektivavtal. Vid förhandlingar mellan vederbörande förbund om nytt avtal har även framställts krav på förbättringar av pensionsförmåner för arbetstagare som trätt i pension. När uppgörelse inte kan nås vare sig i löne- eller pensionshänseende, varslas efter utlöpt avtal strejk vid de berörda företagen. De pensionärer som inte undantagsvis är kvar i anställning har mycket begränsade möjligheter att understödja aktionen; en väg är att bistå de strejkande ekonomiskt.

Det synes uppenbart att något lagligt hinder inte möter för stridsåtgärd på någondera sidan även till den del konflikten gäller utgående pensioner. På samma sätt bör det förhålla sig om uppgörelse skulle träffas om lönerna men inte om pensionsvillkoren; förutsatt naturligtvis att de fortsatta förhandlingarna inte förs under uttryckligen eller

eljest i någon bemärkelse avtalad fredsplikt. Jämställt härmed är tydligen det fall att förhandlingarna från början varit begränsade till pensionsområdet, exempelvis gällt uppriktande av nytt ITP-avtal.

Inte lika klart förefaller dock rättsläget vara om man tänker sig att i det anförda exemplet kollektivavtal skulle träffas om pensionsförhållandena för de ännu aktiva arbetstagarna, medan frågan om utgående pensioner tills vidare lämnas olöst. Fortsatta förhandlingar i denna senare del rör inte en olöst intressesvist såvitt gäller de aktiva själva, och det är diskutabelt om de regler som gör sympatiåtgärd tillåten är tillämpliga på ett fall som detta där någon egentlig primärkonflikt inte kan sägas föreligga. Utredningen vill likväl inte utesluta att stridsåtgärd skulle kunna ifrågakomma även här.

Ett speciellt spörsmål — berört av SAF i enkäten — är om arbetsgivare äger vidta stridsåtgärd genom att inhibera pensionsutbetalning. Sådan åtgärd kan dock bara tänkas komma i fråga vid direktpensionering — vid pensionsförsäkring saknar ju arbetsgivaren all rådighet över pensionsutbetalningarna.

En allmän princip för ömsesidigt förpliktande avtal är att en parts skyldighet att fullgöra sin prestation är beroende av att motparten presterar vad som ankommer på honom. Enligt numera accepterat betraktelsesätt är utgående pension regelmässigt att anse som en tidigare intjänad löneförmån. Arbetstagaren har ett grundat anspråk på att vid fastställd tid uppbära pensionsförmån. Som förut framhållits har pensionärerna hittills i regel haft föga att säga till om i de fackliga rådslagen. Även om pensionärer vid konflikt skulle ekonomiskt understödja de aktiva arbetstagarna, torde som utredningen bedömer det arbetsgivaren inte på grund därav vara berättigad att dra in utgående pension av föreliggande karaktär; detta så mycket mindre som det fortfarande förekommer, särskilt beträffande pensionsutfästelser före 1960, att arbetstagarna själva bidragit med att betala pensionsavgifter. I ett rättsfall, AD 1956 nr 20, ansågs en arbetsgivare ha rätt att under konflikt hålla inne

sjuk- och andra sociala förmåner. Såvitt framgår gällde det emellertid endast aktiv personal. Frågan om konflikts inverkan på rätten till pension kan också ligga annorlunda till när det gäller pensionsfall inträffande under anställning. Spörsmålet berördes något under tillkomsten av förhandlingsrättsreformen för offentliganställda utan att närmare besvaras (prop. 1965: 60 s. 173 o. f.).

Alltjämt finns emellertid pensioner som arbetsgivaren börjat utbetala utan att ha givit någon egentlig pensionsutfästelse. Det har ansetts oklart i vad mån dylika på ren sedvana grundade pensioner skapar rättsliga förpliktelser för arbetsgivaren.¹ Om emellertid förhållandena skulle vara sådana i ett fall att arbetsgivaren överhuvud inte är bunden att fortsätta att betala pension, är det givet att han temporärt kan upphöra med pensionsutbetalning i samband med facklig konflikt.

Utredningen övergår härefter till frågan om stridsåtgärd är lovlig när det gäller pensionerade arbetstagare på de områden som omfattas av stats- och kommunaltjänstemannalagarna. Vid genomförandet av 1965 års förhandlingsrättsreform behandlades ej närmare hur denna förhåller sig till en bibehållen metod med offentlighetsreglering av anställningsvillkoren i avtalsbara hänseenden. Inte heller utredningen har ansett sig behöva gå in härpå utan gör följande bedömning utifrån antagandet att övergång skett till ett system med kollektivavtalsmässiga reglering av pensionsvillkoren.

Om inte annat följer av lag eller avtal, får enligt 15 § StjL lockout eller strejk vidtas vid konflikt om sådant anställnings- eller arbetsvillkor för statstjänsteman som kan bestämmas genom avtal. I övrigt är stridsåtgärd som berör bestående anställningsförhållande inte tillåten. Motsvarande princip gäller enligt 3 § KtjL på den kommunala sektorn. De offentliga tjänstemännen är också underkastade andra begränsningar av stridsrätten utan motsvarighet på den privata arbetsmarknaden.

Något absolut förbud mot stridsåtgärd rörande förutvarande tjänstemäns pensions-

förhållanden kan enligt utredningens uppfattning inte med säkerhet inläggas i 1965 års lagstiftning. En allmän förutsättning för att stridsåtgärd som berör bestående anställningsförhållande skall kunna komma till användning på de offentliga tjänstemannaområdena är emellertid att konflikten gäller anställnings- eller arbetsvillkor av avtalsbar karaktär. Utredningen har som framgått kommit fram till att det är tvivel underkastat om utgående pensioner är föremål för förhandlingsrätt och därmed avtalsbara. I överensstämmelse härmed är det även ovisst om stridsåtgärd är tillåten i samma hänseende.

Vad nu sagts om rättsläget på de offentliga områdena har avsett det renodlade fallet att stridsåtgärd tillgripes blott och bart för att genomdriva pensionärernas krav. På dessa områden har emellertid, som redovisats, under en följd av år avtalsförhandlingar om löner och andra villkor för den aktiva personalen varit nära förbundna med förhandlingar om reglering av utgående pensioner. En personalorganisation kan inte gärna vara förhindrad att uppta strid för de aktivas räkning även om förhandlingar också strandat beträffande utgående pensioner; i varje fall torde detta vara klart därest stridsåtgärden inte på något avgörande sätt betingats av att uppgörelse ej kunnat nås i sistnämnda avseende.

Lika litet som på den privata sektorn torde utfäst utgående pension kunna indras under konflikt.

Anser man att arbetstagarorganisationerna bör tillförsäkras en lagstadgad förhandlingsrätt i fråga om sina pensionerade medlemmar, konfronteras man alltså med följande frågeställning. Bör parterna på den privata marknaden bibehållas vid den stridsrätt som i varje fall inom vissa gränser torde föreligga enligt KAL, eller är möjligen särskilda begränsningar motiverade? Finns det på den offentliga sektorn skäl att inte acceptera att stridsrätt följer av att utgående pensioner förklaras förhandlings- och avtalsbara?

¹ Se härom närmare i Pensionsstiftelseutredningens betänkande Pensionsstiftelser I (SOU 1961: 14 s. 26 ff).

I enkäten har arbetstagarorganisationerna så gott som samstämmigt uttalat sig för att förhandlingsrätt för pensionärerna bör vara förbunden med stridsrätt i vanlig omfattning. På arbetsgivarsidan har man nästan genomgående varit negativ. Av de privata arbetsgivarorganisationernas yttranden framgår dock inte i vad mån svaren avgivits med utgångspunkt i att gällande regler i KAL i princip inte torde lägga speciella hinder i vägen för stridsåtgärd beträffande de pensionerade.

Förhandlingsrätt för pensionärerna skulle inte ofrånkomligt behöva vara kombinerad med stridsrätt. Självfallet är det också ett starkt önskemål att arbetsgivare, aktiva arbetstagare och pensionärer skall kunna jämka samman sina intressen utan att det går till öppen konflikt. Starka principiella skäl talar dock mot att tillskapa en förhandlingsrätt som inte är förenad med stridsrätt. De betänkligheter som anförts från arbetsgivarhåll mot att möjlighet skall finnas till stridsåtgärd synes inte utredningen bärande. Man får räkna med att förhandlingsrätten i vissa lägen kan komma att skapa ett tryck från pensionärernas sida på de fackliga organisationerna att utnyttja konfliktvapnet. Men som från flera arbetstagarorganisationer framhållits i enkäten torde det vilja mycket till för att de aktiva skall gå i strid enbart för pensionärernas skull. På arbetstagersidan skulle striden huvudsakligen få föras av den aktiva personalen. Det bistånd i ekonomisk eller annan form som pensionsnärminoriteten kan bli i stånd att lämna kan antagas bli av tämligen begränsad betydelse för styrkebalansen parterna emellan. Att möjliggöra för privat eller offentlig arbetsgivare att som stridsåtgärd inställa pensionsutbetalningar bedömer utredningen som uteslutet. Det finns emellertid enligt utredningens mening inte skäl att tillskapa ett särskilt konfliktskydd för privaträttsliga pensioner som inte är av den natur att pensionstagaren kan kräva fortsatt betalning; dylika pensioner är mestadels inte av den storleksordning att en särreglering ter sig påkallad för ändamålet.

Utredningen kan alltså inte finna anled-

ning att uppställa speciella regler för arbetsstriden med avseende på de pensionerade arbetstagarna. Detta betyder att i princip ingen rättsförändring synes motiverad för den privata arbetsmarknadens del och att en fastslagen förhandlingsrätt på de offentliga områdena bör åtföljas av rätt för parterna att tillgripa stridsåtgärd i samma utsträckning som beträffande den aktiva personalens villkor.

På en punkt bör emellertid enligt utredningens uppfattning rättsläget bli föremål för ett klarläggande. Detta synes dock lämpligen kunna ske medelst ett propositionsuttalande. Som ovan framgått har utredningen ansett något tveksamt om stridsåtgärd får tillgripas enligt KAL för pensionärernas räkning när den aktiva personalen är bunden av kollektivavtal som reglerar dess pensionsförhållanden. Det synes rimligt att avtal skall kunna upprättas för de aktivas del utan att dessa därmed skall bli betagna rätten att vidta stridsåtgärd för att befrämja uppgörelse för pensionärerna när frågan om dessas villkor lämnats öppen. Utredningen åsyftar givetvis endast sådana pensionärer som inte gått i pension så sent som under det nya avtalets giltighetstid; stridsåtgärd till förmån för pensionstagare som åtnjuter pensionsrätt enligt gällande avtal skulle ju syfta till förändring av detta avtal. Det behöver knappast tilläggas att man på arbetsgivarsidan genom särskild fredspliktsöverenskommelse kan gardera sig mot att stridsåtgärd tillgripes under löpande avtalsperiod beträffande pensionärer som ej omfattas av ingången uppgörelse om pensioner.

Gemensamt för alla förmåner som tillkommer arbetstagaren på grund av anställningen är att de utgör vederlag för utfört arbete och intjänas under anställningens gång. Huvudparten av förmånerna brukar också fortlöpande förfalla till betalning under denna tid.

Vid anställningens upphörande kan arbetstagaren ha en innesående fordran på lön eller annan ersättning som arbetsgivaren underlåtit att utge vid förfallotiden. Somliga vederlag är emellertid av den arten att de skall betalas först när anställningen slutar eller ännu senare. Semesterersättning är exempel på en förmån som utgår vid anställningens slut. Rätt till avgångsbidrag kan även föreligga för tid efter denna tidpunkt. Ersättning på grund av tjänstegruppliv- eller sjukförsäkring kan likaledes utfalla efter anställningstid. Typiskt för pension är att det kan förflyta avsevärd tid sedan anställningen frånträddes innan full betalning ägt rum eller utbetalning ens skall påbörjas. Ofta spänner pensioneringens intjänande- och fullgörlestadier över så lång tid i det enskilda fallet som 50—70 år.

Under anställningstiden har arbetsgivare och arbetstagare normalt ett behov av att kommunicera med varandra rörande anställningsvillkoren och deras tillämpning. Lagstiftningen om förhandlingsrätt, liksom den förhandlingsrätt som kan vara föreskriven i kollektivavtal, är ett uttryck för detta. När FFL tillkom, utgick man sannolikt från att förhandlingsbehoven i regel uttömts i och med anställningens upphörande. Lagens uppbyggnad talar också för att den lagstadgade förhandlingsrätten hänför sig enbart till bestående anställningsförhållande.

Praxis inom kompletterande pensionering anslöt sig länge till ett sådant rättsläge. Inom den helt övervägande delen av arbetsmarknaden betraktades det som nära nog självklart att pensioner i den mån de förekom skulle utfästas i nominella termer på basis av anställningstidens förhållanden. Om värdesäkring av utgående pensioner var i regel inte tal, än mindre om standardutveckling av pensionerna.

I dag är emellertid situationen avsevärt förändrad. Den kompletterande pensioneringen har fått allt större utbredning och betydelse inte bara som en latent trygghetsfaktor för stora arbetstagarkollektiv. Numera utgör den också ett väsentligt bidrag till den direkta försörjningen av starkt växande grupper av förutvarande arbetstagare och andra pensionärer. Pensionens värdesäkerhet anses som en allt viktigare och omistlig del av KP-systemen inom alla delar av arbetsmarknaden. Pensionärerna har också snabbt förts mot centrum för debatten om resurstillväxtens fördelning på olika grupper.

Ovissheten om förhandlingsrättens räckvidd har inte hindrat pensionärerna från att i viss utsträckning få sina intressen tillgodosedda genom fackliga förhandlingsinsatser. Detta gäller särskilt de offentliga områdena med de förhandlingar som regelmässigt kommit att föras rörande nivån för utgående pensioner; här kan man gott tala om en förhandlingspraxis. Men även den privata arbetsmarknaden har som framgått uppvisat förhandlingsinslag. Det får antagas att denna utveckling inte skulle ha kommit till stånd om det inte både på de aktiva fackligt organiserade arbetstagarnas sida och på

arbetsgivarhåll ansetts rimligt, i vart fall inom vissa gränser, att förhandling skall kunna upptas om pensionsvillkoren även efter slutad anställning. Närmast nödvändigt är att partskontakter kan upptas om tillämpningen av fastställda villkor; snarast är det väl så att avståndet mellan intjänande- och fullgörelsetid är ägnat att öka kontaktbehoven.

Berörda utveckling — som kan betraktas som en särskild sida av att kompletterande pensionering fått vidgad omfattning och betydelse — framstår i sig själv som ett argument för att de fackliga organisationerna nu uttryckligen tillerkännes förhandlingsrätt för pensionerade medlemmar. Till avsevärd del skulle detta inte innebära mer än en kodifiering av faktiskt rådande förhållanden. Men säkerligen skulle effekten efterhand också bli en allmän förstärkning av pensionärernas förhandlingsposition. Dessa skulle överlag i olika situationer få lättare att vinna gehör för sina önskemål inom sina organisationer och hos arbetsgivarparten. Man kan jämföra med läget vid tillkomsten av 1936 års lag om förenings- och förhandlingsrätt. Förhandlingsrätten hade då sedan länge vunnit vidsträckt erkännande på den privata arbetsmarknaden men en lagreglering ansågs ändå ha en uppgift att fylla för att göra förhandlingsrätten mer effektiv. Likaså kan erinras om den utveckling av förhandlings- och avtalspraxis på de offentliga tjänstemanområdena som fördes vidare genom 1965 års lagstiftning.

Som utredningen visat kan man i själva verket urskilja en rad motiv för pensionärerna att vilja förhandla med arbetsgivarna för att hävda sina rättigheter och nå ökad trygghet och standard.

Det angelägna i att kunna förhandla i frågor av tolknings- eller tillämpningskaraktär har redan understrukits. I viss utsträckning kan detta behov visserligen tillgodoses med gällande regler i FFL. Tolkningsproblem kan tas upp till förhandling redan under anställningstid. Tvist kan uppstå under pensionstiden om innebörden av en pensionsklausul som gäller för både aktiv och pensionerad personal, och då kan förhandlingar

som närmast upptagits för de aktivas räkning även få betydelse för pensionärerna. Har pensionsvillkoren reglerats i ett kollektivavtal med förhandlingsordning, torde dessutom en arbetstagarorganisation alltid som avtalspart kunna påkalla förhandling rörande tillämpningen av en bestämmelse även om möjligen frågan enbart skulle avse pensionerad medlems anspråk. Det är likväl uppenbart att om den legala förhandlingsrätten inte sträcker sig utöver bestående anställningsförhållanden det kan uppstå många situationer under pensionstid då någon formig förhandlingsrätt inte kan åberopas.

Ett vidare nog så viktigt förhandlingsämne för pensionärerna gäller förutsättningarna för att vidmakthålla ett fullgott skydd för utfästa privata pensioner.

Framför allt kan förhandlingsbehoven föras tillbaka på generationsskillnaderna i fråga om pensionsuppbyggnad, på pensionsklyftan mellan tjänstemän och arbetare, på olikheter mellan KP-systemen samt på marginaleffekter vid gränsdragningar inom systemen. Uttryckt på annat sätt föreligger förhandlingsbehov som bottnar i allt bestämdare krav på större jämställdhet mellan pensionärer och aktiva men också på större rättvisa mellan olika pensionärsgrupper inbördes. Ojämnheterna tenderar visserligen att minska allt efter som den kompletterande pensioneringen får ökad utbredning och systemen når sin fulla utbyggnad. Å andra sidan medför stigande levnadsåldrar och liberalare regler för förtidspension att pensionstiderna blir längre, något som kommer det att te sig allt rimligare att pensionärerna skall ha ett fortlöpande inflytande över sin ekonomiska situation. Under alla förhållanden kvarstår en regleringsteknisk splittring i pensionssystemen som enbart den är ett motiv för en förhandlingsrättsreform. Som helhet är det starkt befogat att betrakta pensionärernas förhandlingsrättsfråga i ett jämlikhetsperspektiv. Frågan har fått ökad betydelse efter partsöverenskommelsen på SAF—LO-området om att införa KP-pensionering för arbetare.

Blir pensionärerna förhandlingsberättigade, skulle detta även stå i samklang med

önskemålen om mindre skarpa och generellt fixerade gränser mellan aktiv- och passivtid och de tendenser därtill som redan gjort sig gällande (s. k. sabbatsår, tidig pensionering, rörlig pensionsålder, förvärvsarbete efter pensionering etc.). Genom förhandlingsrätten skulle pensionärerna ges en fortsatt anknytning till arbetsliv och facklig verksamhet som säkerligen av många skulle upplevas som stimulerande.

Ytterligare kunde man hänvisa till den utvidgning som skett i lagstiftning och rätts-tillämpning av den krets av personer som hänföres till arbetstagare eller anses likställda med sådana.

Även de krav som framställts från arbetstagarhåll på en väsentligt utökad förhandlingsrätt och som i princip accepterats som en målsättning i direktiven för den utredning som skall överse arbetsfredslagstiftningen hör till den allmänna utvecklingsbilden.

Främst från SAF:s sida har mot en förhandlingsrättslig reform inväntats att den sannolikt skulle komma att utlösa anspråk på omfattande pensionsförbättringar som inte bara skulle vara ekonomiskt betungande utan också försvåra finansiell planering och administration i företagen. Utredningen vill inte utesluta möjligheten av att effekten kan bli en höjning av den totala pensionskostnadsnivån. Likväl kan man inte komma ifrån att storleken av pensionskostnaderna ytterst är beroende av det samlade löneutrymme som i varje förhandlingsläge står till förfogande. Utredningen menar att det i första hand bör ankomma på arbetstagarorganisationerna att bedöma hur de vill disponera detta utrymme för olika medlemskategoriers krav på förmånsförbättringar. Vad gäller de tekniska sidorna av mera avsevärda förändringar i utgående pensioner är det alldeles klart att sådana förändringar inte kan realiseras utan genomgripande reformer av de förekommande pensionssystemens konstruktion med avseende på förmånsuppbyggnad och finansiering. De problem som arbetsmarknadsparterna här har att bemästra synes emellertid inte i sig vara skäl för att man skulle avstå från att ge pensionärer-

na en garanterad rätt att förhandlingsvägen driva sin sak.

Från statligt och kommunalt arbetsgivarhåll har en reform knappast mött annan erinran än att redan tillämpad förhandlingspraxis innefattat ett betydande hänsynstagande till pensionärernas önskemål och att denna ordning fungerat smidigt. Som ovan framgått anser utredningen denna praxis snarast tala för att förhandlingsrätten blir formligt fastlagd. Vad utredningen särskilt vill fästa avseende vid är att de offentlig-rättsliga förmånssystemens materiella innehåll inte definitivt fastställs under anställningstiden utan delvis bestäms genom förhandlingsöverenskommelser som successivt träffas under pensionstiden. Med den konstruktionen av utfästelsystemen kan det inte utan fog betecknas som en lucka i den arbetsrättsliga lagstiftningen att inte berörda pensionärer tillagts en klar förhandlingsrätt.

De centrala pensionsregleringarna på arbetsmarknaden har ett vidsträckt men likväl begränsat tillämpningsområde. Frågan om lagfäst förhandlingsrätt för pensionärskategorierna bör givetvis också bedömas utifrån de förhållanden som råder inom arbetsmarknadens övriga delar. Utredningen har kommit till uppfattningen att det måhända är där som förhandlingsrättsbehovet är mest påtagligt. Där torde också de tekniska möjligheterna för i tiden mera närliggande förändringar av pensionsvillkoren vara störst.

Förenings- och förhandlingsrätten reglerar ej villkoren för fackligt medlemskap och förutsättningarna för att en organisation förhandlingsvägen skall ta sig an en medlems eller medlemskategoris intressen. Om pensionärerna förklaras omfattade av förhandlingsrätten, är alltså detta i och för sig ingen garanti för att de i ökad utsträckning kommer fram till förhandlingsbordet.

I det tidigare har utredningen konstaterat att pensionärerna som grupp betraktade ännu så länge har en svag ställning i de fackliga organisationerna men att de dock på senare år kommit att spela en mer framträdande roll åtminstone på en del tjänstemannaområden. Skulle de erhålla en fastslagen rättslig plattform för sina förhandlingsön-

skemål, bör detta sannolikt vara ägnat att förstärka berörda utvecklingstendenser.

Det förefaller sålunda troligt att pensionärerna i ökad utsträckning kommer att finna facklig tillhörighet motiverad och att de mer uttalat än hittills kommer att framträda med anspråk på att få sina intressen beaktade, främst i pensionshänseende men också i andra avseenden. Det vore naturligt om de skulle finna skäl att verka för förstärkta organisatoriska möjligheter att föra fram sina meningar och krav till de beslutande förhandlingsinstanserna.

Det är nog inte anledning räkna med annat än att de aktiva arbetstagarna å sin sida kommer att i en lagfäst förhandlingsrätt se ett incitament till ökad aktgivenhet på pensionärernas formella och reella ställning inom organisationerna och behov av facklig assistans. Organisationerna kan härigenom komma att utsättas för avsevärt ökade administrativa påfrestningar.

En starkare position för pensionärerna kan naturligtvis också bidra till att frammana eller skärpa intressemotsättningar mellan dem och de aktiva generationerna. Det kan bli mer komplicerat att fastlägga målsättningar för löne- och pensionspolitiken som tillfredsställer både aktiva och pensionerade medlemmar och att ta ställning i uppgörelse- och konfliktfrågor.

För övrigt kan det tänkas bli aktuellt att vidga pensionärernas medlemsförpliktelser i motsvarande grad som de ges ökat inflytande och service. Pensionärerna har nu mycket låg medlemsavgift när någon avgift alls utgår. Att de skulle bidra till organisationernas konfliktfonder har veterligen hittills inte varit ifrågasatt på något område.

Men man skall inte överbetona de problemen och svårigheter som kan inställa sig. Under en ansenlig övergångstid torde under alla förhållanden pensionärerna komma att vara underrepresenterade i organisationerna. Ges de förhandlingsrätt, torde organisationerna få god tid på sig till en fortlopande anpassning. Väsentligt att ta fasta på är att arbetstagarorganisationerna i enkäten oftast förklarar sig starkt positivt inställda i förhandlingsrättsfrågan. De får då an-

tagas beredda att underkasta sig de interna komplikationer av olika slag som kan följa. Det må framhållas att de LO-förbund som ställt sig avvisande till förhandlingsrätt yttrat sig vid en tid då LO ännu inte slagit in på linjen med KP-pensionering.

Som förutsetts i utredningsdirektiven är pensionärernas innefattande i förhandlingsrätten en fråga med åtskilliga rättsliga del- eller sidoaspekter. Problemen är likväl inte som utredningen bedömer det av den art och omfattning att de bör stå hindrande i vägen för lagstiftning.

En av hithörande frågeställningar gäller hur förhandlingsrätten bör vara utformad med avseende på subjekt och adressat för förhandlingsanspråk. Så långt det är möjligt och ändamålsenligt bör man enligt utredningens uppfattning hålla fast vid principerna för FFL:s uppbyggnad men vissa avvikelser ter sig påkallade.

Överensstämmande med direktiven är det endast fråga om att bereda förhandlingsrätt på arbetstagersidan för organisationer av aktiva arbetstagare. Någon annan ordning kan heller inte anses rationell. De nuvarande fristående sammanslutningarna av pensionärer kommer alltså inte att självständigt kunna handha fackliga uppgifter. De lär ändå komma att spela en viss roll i samband med att mål och medel för den nya förhandlingsrätten börjar att diskuteras ute på fältet, och kanske blir det aktuellt att stärka pensionärernas ställning genom representation i t. ex. pensioneringsorganens styrelser.

Förhandlingsrätten bör omfatta även efterlevande till arbetstagare eller förutvarande sådan. Det är naturligt att de fackliga organisationerna också i dessa fall endast skall kunna åberopa sig på förhandlingsrätt för medlemmar. Här som eljest bör det emellertid tillkomma organisationerna att disponera över anslutningsformerna; organisationerna givetvis obetaget att ge förhandlingshjälp även oavsett medlemskap.

Förhandlingsrätten skall utövas i förhållande till arbetsgivare eller organisation av arbetsgivare. Att vid försäkring bereda förhandlingsrätt gentemot en från arbetsgivaren fristående försäkringsinrättning har ut-

redningen både av sakliga och principiella skäl inte funnit sig böra föreslå. När flera anställningar förekommit, bör förhandlingsframställning kunna riktas mot envar arbetsgivare. Förhandling bör också kunna upptas med arbetsgivare som efterträtt arbetsgivare hos vilken anställning förelegat. Har en arbetsgivare upphört med sin verksamhet utan att denna övertagits av annan arbetsgivare, bör oberoende därav förhandling kunna påkallas med den organisation som arbetsgivaren eventuellt tillhört.

När det gäller de frågor som kan bli föremål för förhandling synes det stridande mot hela rättvisesyftet med utredningens tillkomst att begränsa förhandlingsrätten till sådana fall då pensionsrätt utfästs under anställningstid. Förhandling bör således även kunna upptas då anställningen inte varit förenad med pensionsrätt.

Enligt utredningens mening bör emellertid en förhandlingsrättslig reform sträcka sig än längre. Uppenbarligen kan beaktansvärda förhandlingsbehov även föreligga i fråga om andra typer av uppskjutna förmåner än som kan betecknas som pension. Sådana relativt nya former av trygghetsskapande villkor som avgångsbidrag och grupplivförsäkring är för övrigt till natur och ändamål nära besläktade med pension.

Över huvud taget synes förhandlingsrätten, om en reform skall komma till stånd, böra ta sikte på i princip alla slags anspråk som grundas på förutvarande anställning. Även rättstekniskt har en sådan utsträckning av förhandlingsrätten fördelar med tanke på de gränsdragningssvårigheter som undviks.

Den avsedda förhandlingsrätten kommer naturligen huvudsakligast att få betydelse för arbetstagarsidan. I somliga lägen kan den också beräknas fylla en funktion för att tillgodose önskemål på arbetsgivarsidan. Givet är därför att förhandlingsrätten även såvitt här avses skall vara ömsesidig.

Det behöver knappast tilläggas att inställningen även framgent bör vara att vid förhandlingar under anställningstid så långt möjligt söka uppnå en acceptabel bestående reglering av pensionsvillkoren. Förhandling-

ar under pensionstid bör inte vara mer än ett komplement.

Förhandlingsrätten enligt FFL har för- eningsrätten som bas. Utredningen anser att en förhandlingsrättslig reform bör ansluta härtill. De parter som blir omfattade av förhandlingsrätten bör således även vara för- eningsrättsligt skyddade. Vidare bör en kon- sekvens bli att kollektivavtal skall kunna upprättas angående utgående pensioner och andra förmåner till förutvarande anställd och deras efterlevande. Ävenså skall rätten till stridsåtgärder vara i princip densamma som vid konflikt om aktiva arbetstagares anställningsvillkor.

I enlighet med slutsatsen att förhandlings- rätt bör föreligga beträffande förutvarande anställda och detta utan särskild begränsning till pensionsvillkor föreslår utredningen att 1 § FFL tillföres en bestämmelse om att vid lagens tillämpning med arbetstagare skall likställas förutvarande arbetstagare ävensom efterlevande till arbetstagare eller förutva- rande sådan. Stadgandet är också avsett att vara tillämpligt på uppdragstagare som i la- gen anses jämställd med arbetstagare.

Samma paragraf bör vidare förses med ett tillägg av innebörd att när arbetsgivares verksamhet övergått på annan arbetsgivare lagen skall äga tillämpning på efterträdaren även med avseende på arbetstagare som varit anställd hos företrädaren utan att över- gå i efterträdarens tjänst.

För att tillgodose syftet att bereda för- handlingsrätt mot arbetsgivarorganisation även då arbetsgivare hos vilken anställning förevarit upphört med verksamheten utan att denna övertagits av annan arbetsgivare eller arbetsgivaren utträtt ur organisationen före- slår utredningen en mindre ändring av 4 § 1 st. 2 meningens FFL. Förhandlingsrätt skall sålunda tillkomma å ena sidan arbetsgivare eller förening av arbetsgivare, vari han är *eller varit* medlem, samt å andra sidan för- ening av arbetstagare, vari de ifrågavarande arbetstagarna är medlemmar. Möjligen kan rättsläget fastläggas utan formlig lagändring.

Bestämmelser motsvarande de båda först- nämnda tilläggsstadgandena föreslås inflyta i

1 § av lagarna om kollektivavtal och arbetsdomstol samt medlingslagen.

I fråga om rätten till stridsåtgärder är det utredningens uppfattning att någon ändring av KAL inte erfordras. I ett hänseende angivet i det föregående (s. 91) bör dock måhända rättsläget klarläggas genom ett uttalande i blivande proposition.

Arbetsfredslagarna äger i princip tillämpning på de områden som regleras av stats- och kommunaltjänstemannalagarna. De nämnda lagändringarna synes tillfyllest för att motsvarande ordning skall komma att gälla på dessa områden inom där uppställda gränser för förhandling och avtal samt användande av fackliga stridsmedel.

De föreslagna lagändringarna synes böra träda i kraft så snart det finns lagtekniska förutsättningar härför. Med hänsyn till att förhandlingsrätt inte i sig innefattar någon materiell förpliktelse för förhandlande motpart kan utredningen inte se något hinder för att reformen skall gälla utan begränsningar med avseende på tidigare inträffade förhållanden.

Särskilt yttrande

Av experten Forstadius

Jag anser att en förutsättning för särskild lagstiftning om förhandlingsrätt och rätt att vidtaga stridsåtgärder för organisation till förmån för pensionärer bör vara att en sådan lagstiftning också får praktisk betydelse. I bedömningen därvidlag får man ta hänsyn till den faktiska utvecklingen för pensionärer på sikt, d. v. s. utan förekomsten av sådan lagstiftning.

De pensionsöverenskommelser som träffats på arbetsmarknaden, och senast den överenskommelse om särskild tilläggspensionering för arbetare som träffades 1971 mellan SAF och LO, pekar enligt min uppfattning hän på att det är en tidsfråga innan strängt taget alla arbetstagare i vårt land kommer att åtnjuta kollektivavtalsmässigt bestämd kompletteringspension utöver lagfäst pension. Betydelsen av enskilda pensionsutfästelser kommer i jämförelse härmed att vara marginell. De kollektivt bestämda pensionsförmånerna blir undan för undan beaktade inom den kostnadsram som förhandlingsparterna förfogar över. Detta betyder att, sedan uppgörelse träffats, det ej finns utrymme på ifrågavarande avtalsområde att i efterhand aktualisera pensionsanspråk och vidtaga stridsåtgärder i sådana frågor. — Det sist sagda äger i och för sig även tillämpning på avtalsområden där pensionsfrågorna eventuellt icke vunnit något beaktande. Som exempel kan nämnas förhållandet SAF-LO före 1971 års pensionsöverenskommelse. Givetvis var förhållandet även före denna tidpunkt att det mellan parterna till förfogande stående ekonomiska utrymme blivit fullt utnyttjat i avtalsrörelserna. Sedan dessa avslutats fanns det icke rättslig möjlighet att vidtaga stridsåtgärder

för att tillgodose — exempelvis — pensionsönskemål.

Redan enligt nu gällande rätt är det å andra sidan uppenbart att det i en öppen förhandlingsrörelse är möjligt för vardera sidan att vidtaga stridsåtgärder för genomdrivande av önskade villkor i exempelvis pensionsfrågor utan någon som helst begränsning. Man kan sålunda icke enligt gällande rätt uppställa något hinder för den fackliga organisationen att eventuellt inta den ståndpunkten att en del av det tillgängliga utrymme skall reserveras för pensionärer. Detta sammanhänger med att kollektiva stridsåtgärder i förhållandet arbetsgivare-arbetstagare i princip är tillåtliga för alla de ändamål som den ena eller den andra parten önskar uppställa. Först när kollektivavtal träffats blir den motsatta principen tillämplig.

Om man på detta sätt tar hänsyn till vad som är möjligt att aktualisera i en öppen avtalsrörelse, och till vad som däremot *inte* kan ske sedan avtal väl träffats, kommer man till slutsatsen att utredningens förslag skulle få egentlig betydelse blott beträffande rättstvister av begränsad art, nämligen sådana där en pensionär hävdar att en utgående pension blivit felaktigt beräknad eller utbetald. Sådana tvister är redan nu sällsynta och det kan antas att de kommer att bli ännu mera sällsynta i framtiden. Detta sammanhänger med att försäkringsbolag och motsvarande organ (exempelvis FPG-PRI-systemet på den privata sektorn) övertagit och i en alltmer ökad utsträckning kommer att överta uppbyggnad, registrering och utbetalning av pensioner.

Det fall som utredningen närmast utgått

från i sina olika överväganden, d. v. s. en individuell pensionsutfästelse från en arbetsgivare till en arbetstagare, är redan nu en företeelse av övergångskaraktär.

Ett realistiskt betraktelsesätt måste vidare innebära att det både nu och än mer i en framtid måste framstå som helt osannolikt att en facklig organisation skulle framställa individuella pensionsanspråk mot en viss arbetsgivare till förmån för en pensionär utan att till grund därför skulle återopas en förut given utfästelse från arbetsgivaren i fråga. Detta följer av att pensionerna är och naturligtvis även kommer att vara kollektivt ordnade och säkerställda.

Även i andra hänseenden anser jag att utredningen grundar sitt förslag på antaganden som ej är bärande. Såsom ett exempel kan nämnas den av utredningen uttalade förmodan att fackliga organisationer skulle vara beredda att lämna fackligt medlemskap åt sådana efterlevande till en avliden vilken i sin livstid vägrade att gå med i vederbörande organisation, eller som kanske tillhörde en helt annan organisation.

Som exempel på en oriktig bedömning från utredningens sida vill jag även anföra vissa uttalanden om läget då man förutsätter öppen konflikt mellan arbetsgivare och arbetstagare till följd av pensionsfrågor, inklusive anspråk som rör pensionärer. Utredningens bedömning är att arbetsgivarsidan skulle vara rättsligt förhindrad att vidtaga stridsåtgärder som även berörde pensionärerna då detta i och för sig vore möjligt. Även om frågeställningen har ringa praktisk betydelse måste det understrykas att utredningens uppfattning helt saknar grund. I ett fritt läge, d. v. s. då kollektivavtal ej gäller, får alla kollektiva stridsåtgärder vidtagas och detta till och med gentemot helt utomstående tredje man. Mot detta förhållande är det icke något argument att de kollektiva stridsåtgärderna innebär ett åsidosättande av enskilda avtal och utfästelser. Detta är nämligen, åtminstone temporärt, alltid fallet vid vidtagande av kollektiva stridsåtgärder.

Sammanfattningsvis anser jag att utredningen i sitt bedömande av lagstiftningsfrågan bortsett från väsentliga faktiska förhål-

landen och kraftigt överdrivit betydelsen av den föreslagna lagstiftningen. I särskild grad gäller detta med avseende på tanken att utgående pensioner skulle, såsom »olösta intressefrågor», kunna förbättras genom en lagfäst förhandlingsrätt respektive rätt att vidtaga stridsåtgärder.

Utän att här ha anledning utveckla saken vill jag till sist anmärka att jag finner förslaget överarbetat i rent tekniskt hänseende.

Statens offentliga utredningar 1972

Kronologisk förteckning

1. Ambetsansvaret II. Ju.
2. Svensk möbelindustri. I.
3. Personal för tyg- och intendenturförvaltning. Fö.
4. Säkerhets- och försvarspolitiken. Fö.
5. CKR (Centrala körkortsregistret) K.
6. Reklam I. Beskattningsav reklamen. U.
7. Reklam II. Beskrivning och analys. U.
8. Reklam III. Ställningstaganden och förslag. U.
9. Reklam IV. Reklamens bestämningfaktorer. U.
10. Godsbefordran till sjöss. Ju.
11. Förenklad löntagarbeskattnings. Fi.
12. Skadestånd IV. Ju.
13. Kommersiell service i glesbygder. In.
14. Revision av vattenlagen. Del 2. Ju.
15. Ny regeringsform • Ny riksdagsordning. Ju.
16. Ny regeringsform • Ny riksdagsordning. (Följdförfattningar) Ju.
17. Nomineringsförfarande vid riksdagsval • Riksdagen i pressen. Ju.
18. Norge och den norska exilregeringen under andra världskriget. Ju.
19. Uppsökande verksamhet för cirkelstudier inom vuxenutbildningen. U.
20. Läs- och bokvanor i fem svenska samhällen. Litteraturutredningens läsvanestudier. U.
21. Svåvarfartslag. K.
22. Domstolsväsendet IV. Skiljedomstol. Ju.
23. Högre utbildning — regional rekrytering och samhällsekonomiska kalkyler. U.
24. Vägfraktavtalet II. Ju.
25. Naturgas i Sverige. I.
26. Förskolan 1. S.
27. Förskolan 2. S.
28. Konsumentköplag. Ju.
29. Utkommer senare.
30. Bostadsanpassningsbidrag. In.
31. Lag om hälso- och miljöfarliga varor. Jo.
32. Kommunalt samlingsstyre eller majoritetsstyre? C.
33. Förhandlingsrätt för pensionärer. In.

KUNGL. BIBL.

- 8 JUN 1972

STOCKHOLM

Statens offentliga utredningar 1972

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Ämbetsansvaret II. [1]
Godsbefordran till sjöss. [10]
Skadestånd IV. [12]
Revision av vattenlagen. Del 2. [14]
Grundlagberedningen. 1. Ny regeringsform • Ny riksdagsordning. [15] 2. Ny regeringsform • Ny riksdagsordning (Följdförfattningar) [16] 3. Nomineringsförfarande vid riksdagsval • Riksdagen i pressen. [17] 4. Norge och den norska exilregeringen under andra världskriget. [18]
Vägfrakttavlet II. [24]
Konsumentköplag. [28]

Försvarsdepartementet

Personal för tyg- och intendenturförvaltning. [3]
Säkerhets- och försvarspolitiken. [4]

Socialdepartementet

1968 års barnstugeutredning. 1. Förskolan 1. [26] 2. Förskolan 2. [27]

Kommunikationsdepartementet

CKR (Centrala körkortsregistret) [5]
Svävarfartslag. [21]

Finansdepartementet

Förenklad löntagarbekattning. [11]

Utbildningsdepartementet

Reklamutredningen. 1. Reklam I. Beskattning av reklamen. [6] 2. Reklam II. Beskrivning och analys. [7] 3. Reklam III. Ställningstaganden och förslag. [8] 4. Reklam IV. Reklamens bestämningsfaktorer. [9]
Uppsökande verksamhet för cirkelstudier inom vuxenutbildningen. [19]
Läs- och bokvanor i fem svenska samhällen. Litteraturutredningens läsvanestudier. [20]
Högre utbildning — regional rekrytering och samhälls-ekonomiska kalkyler. [23]

Jordbruksdepartementet

Lag om hälso- och miljöfarliga varor. [31]

Inrikesdepartementet

Kommersiell service i glesbygder. [13]
Bostadsanpassningsbidrag. [30]
Förhandlingsrätt för pensionärer. [33]

Civildepartementet

Kommunalt samlingsstyre eller majoritetsstyre? [32]

Industridepartementet

Svensk möbelindustri. [2]
Naturgas i Sverige. [25]

Anm. Siffrorna inom klammer betecknar utredningarnas nummer i den kronologiska förteckningen.



