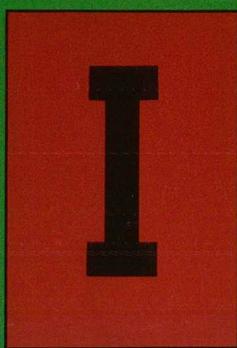


ARBETS MARKNADS STRIDEN



Ur KB:s samlingar

Digitaliserad år 2013

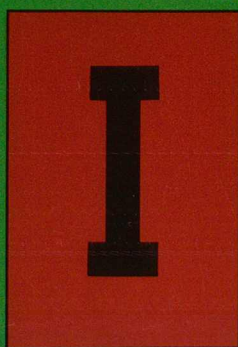


National Library
of Sweden

SOU

1984:18

ARBETS
MARKNADS
STRIDEN



SOU

1984:18



Statens offentliga utredningar

1984:18

Arbetsmarknadsdepartementet

Arbetsmarknads- striden I

En kartläggning av arbetsmarknadskonflikter
i det moderna samhället
Stockholm 1984

Omslag Ad Sum

ISBN 91-38-08044-3

ISSN 0375-250X

Liber Tryck Stockholm 1984 320085

Till statsrådet och chefen för arbetsmarknadsdepartementet

Den 3 december 1981 beslöt regeringen att låta utföra en allsidig kartläggning av de arbetsrättsliga aspekterna på arbetskonflikter. Samtidigt bemyndigade regeringen chefen för arbetsmarknadsdepartementet att utse en lämplig person för uppgiften och att utfärda behövliga föreskrifter för kartläggningen. Med stöd av detta bemyndigande förordnade departementschefen, dåvarande statsrådet Eliasson, samma dag utbildningschefen Sven-Hugo Ryman att utföra kartläggningen.

Utredningsmannens kartlägningsarbete benämns i det följande konfliktutredningen.

Till sekreterare förordnades den 1 maj 1982 kammarrättsassessorn Karl-Erik Bergman och den 16 december 1982 hovrättsassessorn Lars Johan Eklund. Sedan Eklund entledigats från uppdraget den 30 mars 1983, förordnades hovrättsfiskalen Håkan Lavén den 21 april 1983 som sekreterare.

Den 31 oktober 1983 entledigades Lavén som sekreterare och förordnades i stället att som expert biträda konfliktutredningen. Samtidigt förordnades byrådirektören Carl-Erik Nordh till biträdande sekreterare.

Konfliktutredningen överlämnar härmed delbetänkandet SOU 1984:18—19 Arbetsmarknadsstriden; en kartläggning av arbetsmarknadskonflikter i det moderna samhället.

Stockholm i april 1984

Sven-Hugo Ryman

/Karl-Erik Bergman
Carl-Erik Nordh

Innehåll

1	<i>Utredningsarbetet</i>	11
1.1	Direktiven	11
1.2	Inventering av problem	12
1.3	Delbetänkandets innehåll	13
1.4	Kartläggningens bedrivande	15
1.5	Delbetänkandets utformning	16
2	<i>Utvecklingsdrag på arbetsmarknaden</i>	17
2.1	Regelsystemet	17
2.2	Näringslivet	19
2.2.1	Teknisk utveckling	20
2.2.2	Koncentration och stordrift	21
2.2.3	Utlandsberoende	22
2.3	Avtalsrörelserna	22
2.4	Stridsåtgärderna	26
3	<i>1980 års konflikt</i>	29
4	<i>Begreppet samhällsfarliga konflikter</i>	35
4.1	Historik	35
4.2	Arbetsmarknadsparternas överväganden	39
5	<i>Arbetsmarknadsstriden — förutsättningar och konfliktmönster</i>	45
5.1	Rättsregler	45
5.2	Organisationsstrukturer	46
5.3	Samhällets sårbarhet	48
5.4	Intresse motsättningar	50
5.5	Opinionsbildningen	51
5.6	Konfliktmönstret	52
6	<i>Förhandlingssystemet i dag</i>	55
6.1	Spelreglerna	55
6.2	Organisationerna och statsmakterna	55
6.3	Organisationerna och avtalsrörelserna	56
6.4	Konfliktmönstret och ansvaret för samhällsfarliga konflikter	57

6.5	Arbetsmarknadsparterna om förhållandet mellan dem och statsmakterna	58
7	<i>Medling</i>	63
7.1	Gällande ordning	63
7.2	Allmänt om medlingsverksamheten under senare tid	64
7.3	Stridsåtgärder i samband med medling	65
7.4	Arbetsmarknadsparternas överväganden	69
	7.4.1 Förlikningsväsendets organisation och medlarnas ställning	69
	7.4.2 Tillgången till medlare	72
	7.4.3 Resursfrågor	73
	7.4.4 Tvångsmedel	75
7.5	Problemanalys	77
	7.5.1 Allmänna synpunkter	77
	7.5.2 Riksförlkningsman	78
	7.5.3 Medlarnas ställning	80
	7.5.4 Utseende av särskild förlkningsman	81
	7.5.5 Bättre betingelser för medling	82
	7.5.6 Medlingsförfarande och tvångsmedel	84
8	<i>Varsel och dispenser</i>	91
8.1	Gällande bestämmelser	91
8.2	Varsel och dispenser i praktiken	91
	8.2.1 Varseltidens längd	91
	8.2.2 Varsels utformning	93
	8.2.3 Undantag i samband med varsel	95
	8.2.4 Dispensförfarandet	97
	8.2.5 Dispenser på den statliga sektorn	100
	8.2.6 Dispenser på den kommunala sektorn	102
	8.2.7 Dispenser på den privata sektorn	102
8.3	Arbetsmarknadsparternas överväganden	103
	8.3.1 Varseltidens längd	103
	8.3.2 Precisering av varsel	106
	8.3.3 Dispensförfarandet	108
8.4	Problemanalys	110
	8.4.1 Allmänt om varselreglerna i MBL	110
	8.4.2 Varseltidens beräkning	111
	8.4.3 Varseltiden och dispensförfarandet	112
	8.4.4 Varslets sakliga utformning	115
	8.4.5 Varslets sakliga utformning och dispensförfarandet	117
	8.4.6 Slutsynpunkter	119
9	<i>Neutralitet och skyddsarbete m.m.</i>	121
9.1	Gällande bestämmelser om neutralitet och skyddsarbete .	121
	9.1.1 SAF—LO-området	121
	9.1.2 SAF—PTK-området	123
	9.1.3 SFO—LO/PKT-området	123

9.1.4	Det statliga området	124
9.1.5	Det kommunala området	125
9.2	Tillämpning av bestämmelserna om neutralitet och skyddsarbete	125
9.2.1	Allmänt	125
9.2.2	Skyddsarbete i samband med varsel och dispenser ..	126
9.2.3	JO om neutralitet och skyddsarbete	126
9.2.4	Arbetsmarknadsnämndens avgöranden om skyddsarbete	129
9.3	Gällande bestämmelser om frikretsar	130
9.4	Kommunala förtroendemäns ställning	132
9.5	Arbetsmarknadsparternas överväganden	134
9.5.1	Neutralitet och skyddsarbete	134
9.5.2	Frikretsar	137
9.6	Problemanalys	138
9.6.1	Neutralitet	138
9.6.2	Skyddsarbete	141
9.6.3	Frikretsar	144
10	<i>Nämnderna i huvudavtalen</i>	147
10.1	Gällande bestämmelser	147
10.2	Nämndernas verksamhet	148
10.3	Arbetsmarknadsparternas överväganden	150
10.3.1	Antalet nämnder	150
10.3.2	Nämndernas sammansättning	152
10.4	Problemanalys	154
10.4.1	Allmänna synpunkter	154
10.4.2	En eller flera nämnder	155
10.4.3	Nämndernas sammansättning	158
10.4.4	Slutsynpunkter	162
11	<i>Olika typer av stridsåtgärder</i>	165
11.1	Allmänt förekommande stridsåtgärder	165
11.2	Partiell arbetsvägran och lönesänkning som stridsåtgärd ..	166
11.3	Arbetsmarknadsparternas överväganden	167
11.3.1	Allmänna synpunkter på konfliktmönstret	167
11.3.2	Partiell arbetsvägran	169
11.4	Problemanalys	171
11.4.1	Konfliktmönstret	171
11.4.2	Vissa typer av partiella stridsåtgärder	173
12	<i>De nordiska länderna</i>	175
12.1	Inledning	175
12.2	Danmark	175
12.3	Finland	177
12.4	Norge	177
12.5	Några jämförande synpunkter	179

Förkortningar

AD	Arbetsdomstolen
AMS	Arbetsmarknadsstyrelsen
BAO	Bankinstitutens Arbetsgivareorganisation
CF	Sveriges Civilingenjörsförbund
FAO	Försäkringsbranschens Arbetsgivareorganisation
FTF	Försäkringstjänstemannaförbundet
HTF	Handelstjänstemannaförbundet
JO	justitieombudsmannen
KFO	Kooperationens Förhandlingsorganisation
KTK	Kommunaltjänstemannakartellen
LO	Landsorganisationen i Sverige (resp. Danmark och Norge i kap. 12)
LOA	Lagen om offentlig anställning
MBL	Lagen om medbestämmande i arbetslivet
Metall	Svenska Metallindustriarbetareförbundet
prop.	regeringens proposition
PTK	Privattjänstemannakartellen
SACO*	Sveriges Akademikers Centralorganisation
SAF	Svenska Arbetsgivareföreningen
SALF	Sveriges Arbetsledareförbund
SAV	statens arbetsgivarverk (före 1979 statens avtalsverk)
SBmf	Svenska Bankmannaförbundet
SF	Statsanställdas Förbund
SFO	Arbetsgivarföreningen för samfällt ägda företag och organisationer
SHSTF	Svenska Hälso- och Sjukvårdens Tjänstemannaförbund
SIF	Svenska Industritjänstemannaförbundet
SJ	Statens Järnvägar
SJF	Svenska Journalistförbundet
SKAF	Svenska Kommunalarbetareförbundet
SMHI	Statens Meteorologiska Hydrologiska Institut
SOU	statens offentliga utredningar
SR*	Statstjänstemännens Riksförbund
TA	Tidningarnas Arbetsgivareförening
TCO	Tjänstemännens Centralorganisation
TCO-S	TCO:s statstjänstemannasektion

* År 1975 sammanslogs SACO och SR till den nuvarande organisationen SACO/SR.

1 Utredningsarbetet

1.1 Direktiven

Konfliktutredningen tillsattes av regeringen den 3 december 1981 samtidigt som chefen för arbetsmarknadsdepartementet bemyndigades att utfärda behövliga föreskrifter för kartläggningen. Dessa föreskrifter finns intagna i ett anförande av dåvarande departementschefen Eliasson till departementsprotokollet den 3 december 1981.

Anförandet har följande lydelse.

I den debatt om den s.k. svenska modellen som har förts mot bakgrund av erfarenheterna från de senaste årens avtalsrörelser har uppmärksamheten riktats på verkningarna för det moderna samhället och för enskilda människor av arbetskonflikter inom områden som är särskilt känsliga från t.ex. säkerhets- eller försörjningssynpunkt. Man har bl.a. pekat på svårigheten att överblicka de sammanbundna verkningarna, när konflikter samtidigt pågår inom flera områden, vilka var och ett har sina regler om hur hänsyn skall tas till samhällets och utomstående intressen. Olika nya inslag i parternas åtgärder och i konflikternas förlopp har också uppmärksamats. Samtidigt har i debatten tagits upp en rad rättsliga frågor med anknytning till arbetsstriden, vilka står i större eller mindre utsträckning obesvarade.

Enligt den ordning som har vunnit hävd i vårt land ankommer det i första hand på arbetsmarknadsparterna själva att utforma och tillämpa regler för arbetsstriden, vilka tillgodoser de nödvändiga hänsynen till tredje mans och samhällets intressen. I det ansvar som åvilar parterna i detta hänseende ligger att de också skall gemensamt söka sig fram till nya lösningar, i den mån gjorda erfarenheter visar att de gamla inte räcker. Å andra sidan bestrids inte att det ytterst tillkommer staten att värna om samhällets och tredje mans intressen och att detta undantagsvis kan föranleda ingripande genom lagstiftning.

Den hävdvunna ordningen ligger både i arbetsmarknadsparternas eget och i samhällets intresse. Från det allmännas synpunkt är det viktigt att parterna även i fortsättningen tilldelas det mera vittsyftande ansvar som utgör en förutsättning för den rådande friheten att tillgripa öppen konflikt som ett yttersta medel i avtalsförhandlingarna. De erfarenheter som har gjorts under de senaste åren och den debatt som har förts ger inte anledning att överge den på parternas frihet och ansvar grundade ordning som nu råder.

Att arbetsmarknadens parter bär och även fortsättningsvis bör bära förstahandsansvaret betyder emellertid inte att man från samhällets sida bör underlåta att följa utvecklingen och skapa sig en bild av de erfarenheter som har gjorts och

de nya problem som har kommit upp. Resultaten av sådana granskningar tjänar som ett allmänt underlag för statsmaktens bedömningar men kan också vara av väsentligt värde för parterna själva i deras strävanden att nå fram till goda lösningar på de problem som de ställs inför.

I den kartläggning som regeringen har beslutat om bör ingå att närmare granska sådana olika rättsliga frågor som hör till området och som har ställts under diskussion på senare tid. Syftet bör vara att samla och sammanställa de erfarenheter som har gjorts inom arbetsmarknaden i dess helhet, analysera de rättsliga frågor som har kommit upp eller kan skönjas, jämföra med erfarenheter av intresse som har gjorts utomlands liksom pröva lösningar som står till buds. Däremot bör uppgiften inte vara att lägga fram förslag till lagstiftningsåtgärder eller till andra mera konkreta ändringar av den rådande ordningen. I arbetet bör beaktas att vissa hithörande frågor redan behandlats i annat sammanhang, t.ex. i nya arbetsrättskommittén (A 1976:02). Någon förändring av sådana tidigare lämnade utredningsuppdrag åsyftas inte.

Det bör ankomma på utredaren att själv föreslå de närmare formerna för arbetets bedrivande. Det ligger i sakens natur att arbetsmarknadens organisationer liksom andra berörda bör ges tillfälle att medverka i kartläggningsarbetet. De närmare formerna för detta bör dock bestämmas först sedan utredningsmannen har inlett arbetet och hunnit skaffa sig överblick över hur detta bäst kan genomföras.

1.2 Inventering av problem

Kartläggningen har inletts med en inventering av olika frågor som med utgångspunkt från departementschefens föreskrifter bedömts ligga inom ramen för uppdraget. Till grund för inventeringen har i första hand legat dels en inom arbetsmarknadsdepartementet upprättad promemoria med ett antal översiktligt förtecknade frågor kring rättsreglerna om arbetskonflikter, dels förekommande riksdagsmotioner i ämnet. Promemorian har arbetsmarknadens organisationer fått del av före beslutet om kartläggningen. Därutöver har under inventeringen beaktats — förutom vad som tilldragit sig uppmärksamhet i den allmänna debatten om arbetskonflikter — ett antal till utredaren från arbetsmarknadsdepartementet och utrikesdepartementet liksom direkt från enskilda personer överlämnade handlingar berörande utredningsuppdraget.

De problem som aktualiserats i nu nämnda sammanhang är framför allt följande. Förhållandet mellan rätten till stridsåtgärder och informationsfriheten, skyddet för samhället och tredje man vid arbetskonflikter, grunderna för de offentliganställdas strejkrätt, de paritetiskt sammansatta nämndernas funktion i fråga om samhällsfarliga konflikter, inriktningen och omfattningen av varsel om stridsåtgärder, dispensförfarandet i anslutning till lagda varsel, förlikningsväsendets organisation, förlikningsmännens roll och befogenheter vid medling, arbetsgivarens obegränsade lockouträtt, partiella stridsåtgärder av olika slag — exem-

pelvis punktstrejker på särskilt känsliga områden och omfattande övertidsblockader — frågan om rätt för arbetsgivaren att vid arbetskonflikt innehålla intjänad lön, stridsåtgärder mot tredje man, enmansföretag och företag med endast oorganiserade arbetstagare, konkurrensen mellan olika fackliga organisationer om kollektivavtal på samma avtalsområde, politiska strejker, internationella sympatiåtgärder, fackliga aktioner mot fartyg under bekvämlighetsflagg, permitteringar i anslutning till arbetskonflikt, tillämpligheten av förtroendemannalagen under arbetskonflikt och avskedande av deltagare i olovlig strejk.

1.3 Delbetänkandets innehåll

Listan är lång. Problemområdena är av skiftande natur. Många hänger samman eller företer beröringspunkter. Andra är fristående eller lättare att avgränsa. Det har därför varit nödvändigt att dela upp kartläggningsarbetet på olika etapper. Närmast har det varit fråga om att i ett första skede välja ett problemområde, som bör prioriteras på grund av sin betydelse och aktualitet. En naturlig utgångspunkt har härvid varit 1980 års storkonflikt, de erfarenheter som denna gett och den debatt som konflikten gett upphov till. Valet av problemområde har då till en början fallit på samhällsfarliga konflikter. Under det inledande arbetet med kartläggningen av detta område — framför allt under studiet av behandlingen av frågan om samhällsfarliga konflikter i lagstiftningssammanhang sedan början av 1930-talet — har emellertid en perspektivförskjutning skett. Gränsen är flytande mellan samhällsfarliga konflikter och konflikter som utan att vara direkt samhällsfarliga innebär svåra påfrestningar för samhället och tredje man.

Efter tillkomsten 1938 av huvudavtalet mellan SAF och LO har tidigare aktualiserad lagstiftning om ekonomiska stridsåtgärder i intressetvister avskrivits från dagordningen. Dessutom har genom 1965 års förhandlingsrättsreform de offentliganställda tillerkänts rätt till stridsåtgärder och är numera i detta hänseende i huvudsak likställda med arbetstagarna på den privata sektorn. Den härskande uppfattningen i vårt land är alltjämt att parterna på arbetsmarknaden i första hand själva bär ansvaret även mot samhället för arbetsfredens upprätthållande. Den kartläggning som redovisas i föreliggande betänkande omfattar därför arbetsmarknadsstriden i dess helhet med de olika förutsättningar som gäller för denna och med de olika inslag som striden företer. Härvid utgör frågan om samhällsfarligheten en dimension bland flera andra.

Kartläggningen har skett mot bakgrund av att arbetsmarknadsstriden i det moderna samhället förs under delvis andra förutsättningar än som gällde då reglerna för striden utbildades. Avtalsrörelserna har utvecklats i riktning mot centralisering, samhället har blivit mera sårbart för störningar och konfliktmönstret har förändrats. Utredaren har varit hänvisad till att i stor utsträckning lyfta fram material i ljuset som tidigare inte alls eller bara i ringa utsträckning blivit belyst i den arbetsrättsliga litteraturen. Hit hör framför allt utformningen av varsel om stridsåtgärder, dispensförfarandet i anslutning till lagda varsel och parternas sätt att förhålla sig till förestående eller påbörjad strid under medling. Men även parternas sätt att lösa frågor om skyddsarbete, respektera rätten för tredje man till neutralitet och agera i de paritetiskt sammansatta nämnderna i syfte att undvika samhällsfarliga konflikter har inte tidigare gjorts till föremål för någon samlad bearbetning och bedömning. Genom tillmötesgående från arbetsmarknadens organisationer som ställt erforderlig dokumentation till utredarens förfogande har det varit möjligt att på flertalet områden lämna en strukturerad bild av angivna händelseförlopp under de senaste årens avtalsrörelser.

Tyngdpunkten i kartläggningen ligger på de av arbetstagersidan vidtagna stridsåtgärderna, och den offentliga sektorn har beretts ett större utrymme än den privata. Detta beror på det framtagna materialets beskaffenhet. Det är arbetstagersidan som enligt hävd har det första och avgörande initiativet i fråga om konfliktvapnets användning, och på den offentliga sektorn är tillgängligt material mera fullständigt.

Vad kartläggningen i detta första skede har gällt är alltså den lovliga arbetsmarknadsstriden i samband med de periodvis återkommande avtalsrörelserna på den svenska arbetsmarknaden. Fastän utredaren enligt departementschefens föreskrifter inte skall lägga fram förslag till lagstiftningsåtgärder eller andra mera konkreta ändringar av den rådande ordningen, ingår i kartläggningen analyser av olika aktualiserade eller skönjbara problem liksom prövning av till buds stående lösningar på dessa.

Det finns skäl att närmare precisera vad som inte omfattas av de förestående problemanalyserna. I föreskrifterna för kartläggningen har utsetts att de senaste årens erfarenheter och den debatt som förts inte ger anledning att överge den på parternas frihet och ansvar grundade ordning som nu råder. Utredaren ifrågasätter inte grunderna för vårt fria med rätten till stridsåtgärder förenade förhandlingssystem liksom därmed inte grunderna för de offentliganställdas strejkrätt. Vidare har utredaren i detta sammanhang inte tagit upp frågan om den obegränsade lockout-rätten och därmed inte heller den större frågan om det kan anses

råda balans mellan parternas möjligheter att tillgripa ekonomiska stridsåtgärder i intressetvister. På grund av problemområdets avgränsning i detta första skede har dessutom olovliga stridsåtgärder och politiska strejker inte beaktats i nu aktuellt sammanhang, liksom inte heller blockader mot neutrala företag, enmansföretag och företag som sysselsätter bara oorganiserad arbetskraft. Dessutom har utredaren från sin dagordning helt avfört frågorna om förhållandet mellan stridsåtgärder och informationsspridning samt arbetsgivarens rätt att vid arbetskonflikt innehålla intjänad lön. Den första frågan har behandlats av yttrandefrihetsutredningen i dess betänkande SOU 1983:70, medan den andra har tagits upp i prop. 1983/84:165 om ändring i MBL m. m.

1.4 Kartläggningens bedrivande

Utredningsmannen har jämte sekreteraren Bergman under mars 1983 överlagt med styrelsen för statens förlikningsmannaa Expedition om förlikningsväsendets organisation och om olika problem i samband med medling. Vidare har utredaren och Bergman under juni 1983 besökt förlikningsinstitutionerna och några större arbetsmarknadsorganisationer i Danmark, Finland och Norge för överläggningar om problem kring arbetsmarknadsstriden i de tre länderna.

Sedan utredaren gått igenom och bearbetat tillgänglig dokumentation i fråga om arbetsmarknadsstriden har det framtagna materialet överlämnats till arbetsmarknadens organisationer såsom underlag för överläggningar om aktuella problem. Samtliga till överläggningarna inbjudna organisationer har till utredaren under hösten 1983 framfört synpunkter i ämnet under samtal som i allmänhet tagit en dag i anspråk för varje organisation. Överläggningar har ägt rum med SAF, KFO, SFO, LO, PTK, BAO, SBmf, TA, SJF, SAV, SF, TCO-S, SACO/SR-S, SALF, Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet, SKAF, KTK, SACO/SR-K jämte TCO och SACO/SR.

På SAF-LO-området har dessutom överläggningar förekommit med ett antal förbund i syfte främst att få kännedom om problem kring frågor om skyddsarbete och dispenser från stridsåtgärder inom branscher som är särskilt känsliga för störningar. Samtal härom har förts med SAF:s Allmänna Grupp och Svenska Fabriksarbetareförbundet, Petroleumbranschens Arbetsgivareförbund och Svenska Transportarbetareförbundet samt Livsmedelsbranschens Arbetsgivareförbund och Svenska Livsmedelsarbetareförbundet.

En av källorna till redogörelsen för 1980 års konflikt och för olika problem som uppkom då har varit arbetslivscentrums utgåva 1981 över konflikten.

Avdelningsdirektören Jan Östberg vid överstyrelsen för ekonomiskt försvar har genom tillmötesgående från överstyrelsen utfört en studie av sårbarheten i fråga om samhällets försörjning med petroleumprodukter. En motsvarande studie har beträffande hälso- och sjukvården gjorts av f.d. sjukvårdsdirektören och avdelningschefen vid Sjukvårdens planerings- och rationaliseringsinstitut Karl Eric Wictorson.

1.5 Delbetänkandets utformning

Det delbetänkande som nu läggs fram består av två delar. Den första delen innehåller arbetsmarknadsparternas synpunkter och värderingar i fråga om olika problem som aktualiserats under kartläggningen jämte utredarens problemanalyser. Den andra delen upptar utredningsmaterial som tagits fram under kartläggningen och som legat till grund för överläggningarna med arbetsmarknadens organisationer. Dessutom finns i andra delen intagna redogörelser för förhållandena i de nordiska grannländerna och de tidigare nämnda sårbarhetsstudierna.

För att göra det möjligt att tillgodogöra sig innehållet i första delen utan att ha behövt ta del av det omfattande underlagsmaterialet i den andra har i första delen tagits in inledande bakgrundsbeskrivningar jämte faktasammanställningar i anslutning till de olika problemområden som belysts. Dessa sammanställningar upptar i allmänhet inom området gällande regler och deras praktiska tillämpning. Härvid har hänvisningar till andra delen undvikits och likaså till enskilda stadganden i lagar och avtal.

Betänkandet torde i första hand kunna fylla syftet att vara en allmän informationskälla på ett viktigt område av samhällslivet med skeenden som kan vara svåra att överblicka och att i sina enskilda detaljer förstå. Det bör också kunna användas av arbetsmarknadens parter i utbildningssammanhang och som ett underlag i samband med förestående förhandlingar om nya huvudavtal eller om ändringar i tidigare träffade sådana avtal. För fortsatta forskningsinsatser på arbetsstridens område synes betänkandet också kunna utgöra en utgångspunkt.

2 Utvecklingsdrag på arbetsmarknaden

2.1 Regelsystemet

Gällande regler för kollektivavtalsförhandlingar och stridsåtgärder hämtar i vårt land sitt innehåll från avtalsutvecklingen och lagstiftningsarbetet före andra världskriget. De är i allt väsentligt oförändrade sedan dess, och flertalet av dem är mer än 45 år gamla.

1920 års lag om medling i arbetstvister som byggde på 1905 års lag i samma ämne och som präglades av grundsatsen om parternas frihet och självbestämmanderätt återfinns sålunda i sina huvuddrag i MBL. Detsamma är fallet med 1928 års lag om kollektivavtal varigenom kollektivavtalets fredspliktsfunktion lagfästes. Den nuvarande lagen om rättegången i arbetstvister bygger på den samtidigt med kollektivavtalslagen antagna lagen om arbetsdomstol, varigenom en särskild domstol inrättades för prövning av rättstvister, främst tvister om tolkningen av kollektivavtal och om brott mot fredsplikten. I MBL finns också i väsentliga delar oförändrade bestämmelserna i 1936 års lag om förenings- och förhandlingsrätt som byggde på den fria rättsutvecklingen på SAF- och LO-området sedan decemberkompromissen 1906 och som tillkom närmast i syfte att stödja de framväxande tjänstemannaorganisationerna. Den nuvarande föreskriften i MBL om skyldigheten att varsla minst sju dagar före vidtagande av stridsåtgärd har sitt ursprung i ett 1935 infört tillägg till medlingslagen av motsvarande lydelse. Föreskriften i MBL om skyldighet för part att vid äventyr av vite inställa sig till förlikningsförhandling och att vid behov i samband härmed lägga fram motiverat förslag till lösning är hämtad från ett tillägg till medlingslagen som gjordes vid tillkomsten av 1936 års lag om förenings- och förhandlingsrätt.

Försöken under 1920- och 1930-talen att få till stånd en allmän lagstiftning om ekonomiska stridsåtgärder avsåg i sitt inledningskede främst skyddet för tredje mans rätt till neutralitet vid arbetskonflikter men fick sedermera en bredare inriktning genom

att omfatta även stridsåtgärder som direkt riktades mot part i arbetskonflikt. Förslagen ledde emellertid till följd av djupgående politiska motsättningar med några smärre undantag inte till lagstiftning. Däremot kom vissa av dem att spela en viktig roll som utgångspunkt för de förhandlingar som inleddes mellan SAF och LO våren 1936 och som fick till resultat 1938 års huvudavtal mellan dessa parter. Detta gäller alltjämt i sådana delar som är av betydelse för den här aktuella kartläggningen. En sådan utgångspunkt var också det betänkande om folkförsörjning och arbetsfred som lades fram 1935 av Nothinska kommittén och som utmynnade i värderingen att det borde ankomma på parterna på arbetsmarknaden att så långt möjligt genom frivilliga överenskommelser göra samhällsinsgripanden till arbetsfredens säkerställande onödiga. I huvudavtalet från 1938 mellan SAF och LO kan sålunda bestämmelserna om förhandlingsordning, om begränsning av de ekonomiska stridsåtgärderna (bl.a. reglerna om skyddet för neutral tredje man och om skyddsarbete) och om behandlingen av konflikter som berör samhällsviktiga funktioner härledas från tidigare överväganden och förslag inom lagstiftningsförsöken.

För de i offentlig tjänst anställda gällde länge att många av dem — framför allt de som hade ämbetsansvar — stod utanför det arbetsrättsliga regelsystem som utvecklats på den privata arbetsmarknaden. Deras anställnings- och arbetsvillkor var i allt väsentligt offentligrättsligt reglerade och därmed ensidigt fastställda av statsmakterna. Först genom 1965 års förhandlingsrättsreform på den offentliga sektorn likställdes de offentligt anställda med arbetstagarna på den privata sektorn genom att deras anställningsförhållanden och arbetsvillkor i princip skulle få bestämmas genom avtal, främst kollektivavtal. Avtalsfriheten begränsades till en början till att huvudsakligen avse ekonomiska förmåner i tjänsten, men inom det avtalstillåtna området skulle stridsåtgärder kunna tillgripas för att förmå motparten att träffa kollektivavtal. I lag intogs bestämmelser om skydd för neutral tredje man och om skyddsarbete i huvudsak efter mönster från huvudavtalet mellan SAF och LO. För att minska de skadliga verkningarna av stridsåtgärder på den offentliga sektorn begränsades dock rätten till sådana åtgärder i lovliga konflikter till att i huvudsak avse bara lockout eller strejk och i fråga om sympatitåtgärder sådana stridsåtgärder till stöd endast för lovligt stridande parter på samma sektor. Härjämte träffade parterna huvudavtal vari bl.a. antogs regler om utsträckt fredsplikt vid samhällsfarliga konflikter. Lagstiftningen i samband med 1965 års reform ändrades sedan etappvis till förmån för en utökad avtalsfrihet. Den 1 januari 1977 upphävdes den och ersattes av MBL

och LOA. Samtidigt trädde särskilda huvudavtal i kraft som gällde gränsdragningen till den politiska demokratin. Härmed skedde en ytterligare anpassning av de offentliganställdas anställnings- och arbetsvillkor till motsvarande villkor för de i privat tjänst anställda arbetstagarna. Anpassningen innebar huvudsakligen att det i lag stadgade avtalsförbjudna området inskränktes ytterligare och att rätten till stridsåtgärder vid lovliga konflikter vidgades på så sätt att det bara blev i fråga om myndighetsutövning som vissa typer av stridsåtgärder blev förbjudna.

2.2 Näringslivet

Sveriges utveckling under efterkrigstiden till ett högindustrialiserat samhälle har medfört stora förändringar i produktionsprocessen. Det svenska näringslivet har under denna period genomgått en snabbare strukturomvandling än under någon motsvarande period tidigare. På praktiskt taget alla sektorer i näringslivet har förändringarna varit betydande. De har inte bara gällt den tekniska, ekonomiska eller administrativa utvecklingen i enskilda företag eller inom olika verksamhetsgrenar utan i lika hög grad näringslivsstrukturen i stort med de följer detta har fått för arbetskraftens fördelning på olika områden. I sistnämnda hänseende är förändringarna särskilt tydliga inom jordbruket och i den offentliga verksamheten. Vid krigets slut var ca 25 procent av arbetskraften sysselsatt i jordbruket. I dag är motsvarande siffra ca 5 procent, samtidigt som jordbruksproduktionen har ökat väsentligt. År 1945 utgjorde den offentliga sektorns verksamhet knappt 10 procent av bruttonationalprodukten. Vid 1970-talets slut var andelen drygt 25 procent.

Inom industrin har omvandlingen varit genomgripande. Vad som framför allt kan iaktas är att de traditionella svenska exportprodukterna, malm och skog, har minskat i betydelse och att andra industriprodukter, främst verkstadsindustrins produkter, har ökat sin andel i den svenska exporten. För vissa industrigrenar — exempelvis textil- och konfektionsindustrin — har avsättningsmöjligheterna under senare år däremot varit bekymmersamma. Vid krigets slut hade Sverige en omfattande teko-industri som stod för i stort sett hela den inhemska försörjningen av textil- och konfektionsvaror och även för en del export. Ett kvartssekel senare hade den näringsgrenen reducerats drastiskt på grund av konkurrensen från låglöneproduktion i andra länder och svarade inte längre för mer än en bråkdel av det inhemska behovet.

Förändringarna i näringslivet under efterkrigstiden har i vissa avseenden också medfört en ökad sårbarhet i produktionsproces-

sen. Komplexiteten har blivit större både i det privata näringslivet och i den offentliga förvaltningen. Störningar i produktionen får därmed mer långtgående verkningar och effekter än vad som tidigare varit fallet. I det följande skall från ett sådant sårbarhetsperspektiv kortfattat behandlas några sidor av den industriella utvecklingen i landet.

2.2.1 Teknisk utveckling

Det moderna industrisamhällets utveckling har varit beroende av en fortlöpande rationalisering och effektivisering av produktionsprocessen. Ny teknik har därvid varit ett kraftfullt hjälpmedel. Som regel har den tekniska utvecklingen inneburit att tidigare använd teknik ersatts med mer komplicerade anordningar. Ofta har den nya tekniken dessutom gått i riktning mot en högre grad av automatisering och till en samordning mellan olika faser i produktionen. De tekniska systemen i produktionen har därmed blivit mer komplexa samtidigt som de olika delarna av produktionsprocessen har blivit mer beroende av varandra.

En annan påtaglig tendens i teknikutvecklingen är att den mänskliga insatsen i produktionsprocessen har minskat betydligt. Arbetsuppgifter som tidigare krävde insatser av en hel yrkeskår av människor klaras nu av maskiner. På så vis har kunskaper om produktionstekniken koncentrerats till ett fåtal tekniska specialister och till de operatörer som sköter den avancerade tekniken.

Den nu beskrivna utvecklingen är särskilt tydlig inom processindustrin. Vid produktionsanläggningar för massa- och pappers-tillverkning har antalet arbetare sjunkit kraftigt under de senaste 20 åren. Anläggningarna har blivit allt större och produktions-hastigheten har ökat. Ett fåtal operatörer sköter den avancerade tekniken.

En liknande utveckling har ägt rum på flera andra områden i näringslivet, bl.a. inom livsmedelsindustrin, gruvindustrin och den grafiska industrin. Ett belysande exempel kan hämtas från mjölkhanteringen i ett modernt mejeri. All styrning vid normal produktion i ett mejeri och den styrning som krävs för rengöring av tankar, rör och processutrustning utgår numera från ett centralt kontrollrum. En operatör övervakar styrsystemet. Av totalt mer än 40 anställda i en sådan produktionsanläggning är operatören nu den enda som direkt är engagerad i mjölkbehandlingen.

Även när det gäller de administrativa rutinerna i privat eller offentlig verksamhet har utvecklingen gått i riktning mot en ökad användning av avancerad teknik, bl. a. datoranvändning. Käns-

liga system av administrativ art finns inom skilda verksamhetsgrenar bl. a. vad gäller utbetalningar av löner, pensioner och försäkringar av olika slag.

2.2.2 Koncentration och stordrift

Den industriella utvecklingen i landet har vidare medfört en regional obalans vad gäller befolkningstäthet och sysselsättningsmöjligheter. Vissa landsändar har till följd av industrinedläggningar nära nog utarmats medan koncentrationen av befolkning och industri till storstadsområdena ökat påtagligt. Koncentrationen har underlättat en utveckling mot stordrift och specialisering, två viktiga principer vid organisationen av produktionsprocessen som används för att uppnå högre produktivitet. I det privata näringslivet har industrier slagits samman till allt större enheter samtidigt som ägarkoncentrationen har tilltagit. Belysande för denna utveckling är den strukturrationalisering som under den senaste tioårsperioden har ägt rum i den svenska specialstålsindustrin. Så sent som i januari 1984 träffades där en uppgörelse som innebar att Johnsonägda Avesta Jernverk köpte stålrorelserna i Nyby-Uddeholm och Fagersta och bildade ett nytt stort specialstålsföretag. Det nya bolaget blir även vid en internationell jämförelse en stor tillverkare av specialstål med drygt 10 000 anställda och med en årsomsättning som beräknas överstiga 5 miljarder kronor.

Även inom livsmedelshanteringen har strukturuomvandlingen varit betydande. Inom livsmedelsbranschen har antalet produktionsenheter och centrallager minskat kraftigt under senare år. Och på handelns område är mönstret i stort sett detsamma. Enligt gjorda uppskattningar kommer omkring 2 000 livsmedelsbutiker att lägga ner sin verksamhet fram till 1990. Också förädlingsindustrin inom livsmedelsområdet väntas genomgå fortsatt strukturrationalisering.

En effekt av strukturuomvandlingen på livsmedelsområdet är att livsmedelsförsörjningen i landet i ökad utsträckning har blivit beroende av transportsystemet, både de reguljära godstransporterna och de privata hushållens transporter. Livsmedel transporteras nu allt längre sträckor för att nå konsumenterna.

Inom den offentliga sektorn har i mångt och mycket en liknande utveckling ägt rum. Stordriften har tagit sig uttryck i utbildningsväsendet där stora skolor har gynnats före små, på sjukvårdsområdet där de stora sjukhusen numera dominerar och i den lokala förvaltningen där kommunsammanslagningar har ägt rum.

2.2.3 Utlandsberoende

Det svenska näringslivets ökande handelsförbindelser med utlandet under efterkrigstiden både vad gäller export och import har möjliggjort en kraftig expansion av produktionsapparaten. Även om den tilltagande internationaliseringen och specialiseringen av näringslivet har skapat gynnsamma ekonomiska förutsättningar för landet har utvecklingen också medfört ett ökat beroende i olika avseenden.

Den tilltagande datoriseringen inom exempelvis tillverkningsindustrin har lett till ett ökat importberoende inom flera branscher. Flertalet företag som utvecklar, producerar och säljer datorer finns i utlandet. Det amerikanska multinationella företaget IBM står för mer än 60 procent av all tillverkning av större datamaskiner. Produktion och montering av grundläggande komponenter i svenska datasystem sker på så sätt i betydande omfattning utomlands. Exempelvis tillverkas mikrodatorerna till Husqvarnas symaskiner av Texas Instruments i USA.

Även inom energisektorn är utlandsberoendet påtagligt, särskilt vad gäller petroleum. Huvuddelen av den råolja som vi använder i landet importerar från Nordsjön. Även om ansträngningar görs för att minska användningen av olja kommer oljeberoendet att vara betydande under de närmaste decennierna.

Textil- och beklädnadsindustrin, läkemedelsindustrin och gummiindustrin är andra verksamhetsgrenar där importberoendet har ökat markant under efterkrigstiden.

2.3 Avtalsrörelserna

Kollektivavtalsförhandlingar fördes vid början av 1900-talet först företagsvis och därefter förbundsvis eller branschvis. Utvecklingen mot förbundsförhandlingar skedde successivt, mycket tidigt för vissa branscher — t.ex. verkstadsindustrin — men senare för andra. Avtalen var i regel inte samordnade, varken till innehållet eller till giltighetstiderna. SAF och LO hade ännu inte tagit aktiv del i avtalsförhandlingarna.

I mitten av 1930-talet kom man inom LO fram till att huvudorganisationens ställning måste stärkas. Ett motiv för denna fackliga samordning var fackföreningsrörelsens strävan att driva en solidarisk lönepolitik för att förbättra villkoren för de lågavlönade grupperna. Härtill kom den ökade insikten om vikten av att ta hänsyn till samhällsekonomin. Den nya synen kom till uttryck i en revision 1941 av LO:s stadgar. Först då fick LO rätt att delta i förbundens avtalsrörelser och lägga fram förslag. Fastän för-

bundens beslutanderätt i avtalsfrågor i allt väsentligt förblev obeskuren reglerades LO:s befogenhet att bestämma om konfliktunderstöd. Om LO:s förslag till avtal avvisades kunde konfliktunderstöden dras in. I fråga om arbetsnedläggelse som omfattade mer än tre procent av en ansluten organisations medlemsantal krävdes LO:s medgivande för rätten till konfliktunderstöd.

Under andra världskriget fördes centrala förhandlingar mellan SAF och LO som resulterade i ramavtal med rekommendation om dyrtidstillägg (indexstillägg). Liknande överenskommelser träffades mellan SAF och tjänstemannaorganisationerna som kommit att växa sig allt starkare. De centrala kristidsöverenskommelserna medförde i stort sett oförändrade reallöner.

Högkonjunkturen och bristen på arbetskraft efter kriget skapade förutsättningar för löneökningar. Förhandlingarna fördes till en början allttjämt förbundsvis. Inflationsriskerna tvingade emellertid regeringen 1948 att ingripa i lönepolitiken. Överläggningar mellan regeringen samt LO och TCO om bl.a. lönestopp resulterade i att de löpande avtalen — i vissa fall först efter hårda påtryckningar — prolongerades ett år. SAF genomförde samtidigt en stadgerevision, varigenom delägarna kom att ansluta sig till SAF också för tjänstemännen. Även 1949 års avtalsrörelse kom att påverkas av regeringens stabiliseringspolitik. Den tilltagande inflationen medförde dock att de följande centrala uppgörelserna förenades med bestämmelser om rätt för fackförbunden att påkalla nya löneförhandlingar om levnadskostnadsindex översteg viss nivå. Löneglidningen tilltog avsevärt. Efter den centrala uppgörelsen 1952 återgick man till förbundsförhandlingar. År 1953 fördes sålunda förhandlingar förbundsvis.

I början av 1950-talet hade tanken på en mera permanent samordning av avtalsrörelserna vunnit ökade sympatier inom fackföreningsrörelsen. Ett uttryck för detta var ett beslut på LO-kongressen 1951 att tillsätta ett centralt avtalsråd som bl. a. skulle förbereda representantskapets uttalanden. Rådet kom emellertid inte att spela den samordnande roll som man tänkt sig. Vad som främst gjorde att en samordning genom centrala förhandlingar kom till stånd var erfarenheterna från förbundsförhandlingarna 1955. Dessa hade förts i en överhettad ekonomisk konjunktur och fick till följd att ju senare fackförbunden träffade sina uppgörelser desto bättre utdelning fick de. Med en sådan metodik kunde de lågavlönades krav inte tillgodoses. Den solidariska lönepolitiken var för LO ett viktigt motiv för den övergång till centrala förhandlingar som skedde fr. o. m. 1956. För SAF som sedan 1951 intagit en i princip positiv hållning till centrala förhandlingar var det av stor betydelse att få en mera jämn löneutveckling så att i synnerhet exportindustrierna kunde skyddas mot alltför

starka kostnadsökningar. SAF, LO och TCO inledde förhandlingar om samordning av 1956 års lönerörelse. Sådan samordning kom också till stånd detta år. Centrala överenskommelser träffades därefter mellan SAF och LO fram t.o.m. 1982.

TCO:s deltagande jämte LO 1956 i centrala förhandlingar med SAF var en engångsföreteelse. Åren 1959 t. o. m. 1965 förhandlade SAF med SIF och SALF samtidigt. År 1966 lämnade SALF TCO vilket föranledde SIF att avbryta förhandlingssamarbetet med SALF. Detta år inledde SIF i stället teknisk förhandlingssamverkan med HTF. Sedan SALF åter inträtt i TCO tecknade SIF, SALF och SACO-förbundet CF 1969 samarbetsavtal, som innebar en samordning av förbundens förhandlingsverksamhet under en gemensam förhandlingsledning. Fyra år senare bildades PTK av dessa tre förbund, HTF och flertalet övriga TCO- och SACO-förbund som organiserade privat tjänstemän. De mest betydande tjänstemannaförbund på den privata sektorn som står utanför PTK är SBmf och FTF.

Förhandlingsrättsreformen 1965 på den offentliga sektorn innebar att de offentligt anställda kom in som nya betydelsefulla parter i avtalsrörelserna. Redan från början skedde en samverkan i förhandlingarna mellan SAV, kommunförbundet och landstingsförbundet. Denna består och är formaliserad i Offentliga arbetsgivarnas samarbetsnämnd (Oasen).

Utvecklingen under 1970-talet gick i riktning mot en ökad centralisering av löneförhandlingarna och en allt större samordning mellan avtalsområdena för de privat anställda arbetarna (SAF—LO), de privat anställda tjänstemännen (SAF-PTK) och de i offentlig tjänst anställda. År 1969 ägde gemensam medling rum för SAF-LO-området och den offentliga sektorn. År 1977 förde SAF förhandlingar med LO och PTK samtidigt. I den följande avtalsrörelsen 1978 förhandlade SAF med LO och PTK gemensamt. I 1980 års avtalsrörelse samverkade de fyra största arbetstagarorganisationerna på den offentliga sektorn, nämligen SF, TCO-S, SKAF och KTK.

De centrala överenskommelserna på SAF-PTK-området och på den offentliga sektorn innehöll åren 1975—1982 regelmässigt s.k. följsamhetsklausuler. Dessa var konstruerade på två olika sätt. Antingen fick arbetstagersidan rätt till förhandlingar om löneökningar, s.k. kontrollstationsförhandlingar, för den händelse löneutvecklingen för andra löntagarkollektiv blev avsevärt bättre än på det egna området, eller också fick arbetstagarerna en viss lönehöjning i förhållande till löneglidningen på LO-området. Följsamhetsklausulerna bidrog till en utjämning av löneutvecklingen på de olika avtalsområdena. För PTK:s del kulminerade denna utjämning åren 1978—1980, minskade 1981—

1982 och upphörde 1983. I 1983 års avtal fanns en följsamhetsklausul kvar bara på den offentliga sektorn. Ett karaktäristiskt drag i löneutvecklingen på senare tid utgör prioriteringen av låglönegrupper.

Under 1980-talet har den tidigare utvecklingen mot en allt starkare samordning av avtalsrörelserna kommit att i viss mån brytas. Någon samordning mellan LO och PTK i deras avtalsförhandlingar med SAF har inte förekommit i de tre lönerörelserna 1980, 1981 och 1983. I 1983 års avtalsrörelse bröts det gamla mönstret från 1956 med centrala överenskommelser på LO-SAF-området. Avtalsrörelsen då inleddes med förbundsvisa förhandlingar. Verkstadsföreningen och metallindustriarbetareförbundet träffade avtal, medan förhandlingarna mellan övriga SAF- och LO-förbund strandade. För dessa förbunds områden tillsattes en medlingskommission, och under dennas medverkan kom en principöverenskommelse på central nivå till stånd. Här efter kunde de förbundsvisa förhandlingarna återupptas och slutföras. Verkstadsföreningen förhandlade på förbunds nivå också på PTK-området med SIF, SALF och CF, medan SAF för övriga förbund förhandlade centralt med PTK.

En följd av de centrala förhandlingarna har blivit att löneavtalen fått i stort sett samma giltighetstider. År 1983 bröts emellertid detta mönster. Avtalen på SAF-LO-området och den offentliga sektorn blev ettåriga. Verkstadsföreningens avtal med SIF, SALF och CF gäller ett och ett halvt år och SAF:s avtal med PTK två och ett halvt år.

Den ekonomiska utvecklingen och regeringens ekonomiska politik, framför allt skattepolitiken, har helt naturligt varit av stor betydelse för avtalsrörelserna även under senare tid. I detta sammanhang må särskilt framhållas tre tillfällen då regeringen strävat efter en bred politisk uppslutning bakom skattepolitiken. Åren 1974 och 1975 inbjöd den socialdemokratiska regeringen de övriga riksdagspartiernas ledare till samtal om skatterna och den ekonomiska politiken, de s. k. Hagarundorna. Dessa överläggningar ledde 1974 till en överenskommelse mellan regeringen, centerpartiet och folkpartiet. Bakgrunden till överläggningarna var den speciella parlamentariska situation som jämvikten i riksdagen mellan de två politiska blocken skapade 1973—1976. I mars 1982 träffade centerpartiet och folkpartiet, som då var i regeringsställning, en skatteuppgörelse med det socialdemokratiska partiet. Uppgörelsen, som bl. a. innebar stegvisa marginalskattesänkningar och avdragsbegränsningar 1983—1985, var en betydelsefull faktor i avtalsrörelsen 1983.

2.4 Stridsåtgärderna

De hårda arbetskonflikterna under 1920-talet hade aktualiserat statsingripanden på arbetsmarknaden bl.a. för att skydda "tredje mans" rätt. Frågan var emellertid politiskt mycket kontroversiell, och inte ens den stora byggnadskonflikten 1933 som upphörde inför lockouthot mot omkring 200 000 LO-medlemmar ledde till att man ansåg sig böra i lag begränsa stridsrätten.

I slutet av 1930-talet inträffade ytterligare arbetskonflikter, bl. a. en ny byggnadskonflikt 1937 som dock var långt mindre omfattande än 1933 och en riksomfattande konflikt inom restaurangbranschen. Vidare skakades den grafiska branschen 1938 av två konflikter som totalt berörde närmare 8 800 typografer och bokbindare. Vid ingen av dessa konflikter förekom några statsingripanden.

Vid krigsslutet 1945 kom reaktionen mot den långvariga fackliga återhållsamheten i löneförhandlingarna och det utbröt en av de allvarligaste och mest uppsplitande konflikter som förekommit på svensk arbetsmarknad, nämligen 1945 års metallkonflikt. Konflikten varade den 5 februari — den 6 juli 1945 och kom totalt att beröra omkring 130 000 arbetare. Efter interna stridigheter av närmast politisk art gick Metall:s medlemmar i strejk inom verkstadsindustrin. De hade dessförinnan i en omröstning förklarat sig vilja ta strid för sina lönekrav. Järnbruksarbetarna, som träffade kollektivavtal med Järnbruksförbundet, var inte indragna i konflikten på annat sätt än att de av arbetsgivarparten i konfliktens slutskede hotades med lockoutvarsel. I juli 1945 var Metall:s strejkkassor praktiskt taget tömda samtidigt som förbundet ådragit sig miljonskulder. Metall:s överstyrelse beslöt i det läget att godta ett framlagt förslag till uppgörelse trots att majoriteten av medlemmarna i medlemsomröstning avvisat detta.

Under efterkrigstiden och fram till 1960-talets slut var konflikterna på den svenska arbetsmarknaden — också i ett internationellt perspektiv — förhållandevis fåtaliga. I några av de konflikter som inträffade under perioden ansåg sig statsmakterna inte kunna stå överksamma inför risken att parterna inte skulle nå en fredlig lösning. Detta gällde bl.a. i samband med poliskonflikten 1947 och sjuksköterskekonflikten 1951. Faran för att ett stort antal av landets polismän skulle lämna polistjänsten med därav följande risk för störningar i den allmänna ordningen och säkerheten föranledde sålunda 1947 statsmakterna att införa en särskild form av tjänsteplikt för polisens del. Bestämmelserna här om gavs i en lag om särskilda åtgärder för polisverksamhetens upprätthållande i vissa fall. Denna lag behövde dock aldrig tillämpas. Nödvändigheten att upprätthålla sjukvården var anled-

ning till att regeringen 1951 föreslog riksdagen att anta ett förslag till lag om särskilda åtgärder för upprätthållande av viss sjukvårdande verksamhet. Den föreslagna lagstiftningen tog sikte på obligatorisk skiljedom i den aktuella tvisten. Denna löstes emellertid innan riksdagen hade tagit ståndpunkt till förslaget, varför propositionen återkallades av regeringen.

År 1951 inträffade ytterligare en konflikt på det kommunala området. Konflikten avsåg spårvägspersonalen i några av de största städerna och annan kommunalanställd arbetarpersonal. SKAF öppnade konflikten med att låta den tekniska spårvägspersonalen gå i strejk. Samtidigt varslade förbundet om övertids- och nyanställningsblockad. Arbetsgivarparten svarade med att avskeda hela trafikpersonalen och inställa trafiken. Någon lockout förekom inte. Konflikten pågick i fem veckor och berörde ca 3 000 anställda.

Under 1953 års förbundsvisa förhandlingar var förhandlingsläget kärtvt. De flesta avtalen prolangerades på huvudsakligen oförändrade villkor. Konflikt utbröt inom livsmedelsbranschen. Den pågick fem veckor i maj — juni och berörde omkring 20 000 arbetare. Livsmedelsarbetareförbundet inledde med strejkvarsel för andelsslakterierna, varefter arbetsgivarsidan svarade med lockout vid praktiskt taget alla företag inom livsmedelsindustrin. Även de till Sveriges Konditorförening hörande konditori- och bageriföretagen omfattades av lockouten, fastän konditorföreningen vid den tidpunkten stod utanför SAF.

År 1955 inträffade inom sjöfartsnäringen en konflikt som föranledde statsingripande. Konflikten bedömdes lamslå sjöfarten med allvarliga återverkningar för vårt lands ekonomiska liv. Efter proposition om tvångsskiljedom kunde regeringen förmå parterna — redareförening och fartygsbefälsföreningen — att träffa uppgörelse. Propositionen återkallades.

På tjänstemannasidan förekom under åren därefter några mera begränsade arbetskonflikter. De berörde bl. a. vissa kommunalanställda SACO-medlemmar 1957, bogserbåtsbefäl 1960, tjänstemän och arbetsledare vid Vin- och Spritcentralen 1963 samt arbetsledare vid Svenska Tobaksaktiebolaget samma år.

Sedan lagstiftningen om de offentliga tjänstemännens förhandlingsrätt trätt i kraft 1966 utbröt på hösten samma år arbetskonflikter bl. a. inom skolväsendet och vid underrätterna. Konflikten inom skolväsendet, den s. k. lärarkonflikten, berörde drygt 20 000 SACO-medlemmar. Vidare inträffade under senare delen av 1960-talet tjänstemannastrejker vid bl. a. sjöfartsverket och SJ.

Konflikterna på den svenska arbetsmarknaden ökade markant i början av 1970-talet. Till väsentlig del rörde det sig dock om en

ökning i antalet olovliga strejker. En lovlig konflikt av allvarlig karaktär inträffade 1971 på det offentliga tjänstemannaområdet. Konflikten utlöste både strejker och lockouter. Strejkerna omfattade ca 8 000 SACO-medlemmar i statlig och kommunal verksamhet samt ca 1 000 SR-medlemmar vid fyra statliga myndigheter. Lockouterna gällde totalt omkring 35 000 SACO-medlemmar i statlig och kommunal tjänst. Över hälften av dessa var lärare vid grundskolor, gymnasier, universitet och högskolor, medan 3 000 var SR-an slutna officerare inom försvaret. För flera av de varslade stridsåtgärderna sattes i fråga om de otillbörligt skulle störa samhällsviktiga funktioner och de kom därmed under prövning av endera den centrala nämnden på det kommunala området eller statstjänstenämnden. Den 12 mars 1971 beslutade regeringen med stöd av en av riksdagen godkänd fullmaktslag att senast gällande kollektivavtal mellan parterna skulle gälla t.o.m. den 23 april eller den tid dessförinnan då nya kollektivavtal hade träffats. Därmed upphörde konfliktåtgärderna.

Under den senaste tioårsperioden har ett förhållandevis stort antal konflikter inträffat på den svenska arbetsmarknaden, däribland storkonflikten 1980 som berörde ca 680 000 arbetstagare. En utförlig redogörelse för 1980 års konflikt lämnas i nästa kapitel.

Härutöver kan från denna period nämnas 1976 års pensionskonflikt mellan SAF och PTK och 1981 års lönekonflikt mellan samma parter. År 1981 förekom vidare konflikter dels på bankområdet mellan BAO och SBmf och dels inom tidningsbranschen mellan TA och SJF. Samma år inträffade också den s.k. läkarkonflikten.

Även i samband med 1983 års lönerörelse uppstod konflikter på skilda sektorer av arbetsmarknaden samtidigt. TCO-S och SF varslade på den statliga sidan om stridsåtgärder bl.a. i form av övertidsblockad och strejk, och på det kommunala området varslade KTK och SKAF om blockad mot övertidsarbete och mertidsarbete samt förbud mot nyanställning. SKAF utökade sedermera varslet till strejk på vissa områden. Trots att konfliktvar den var omfattande hann endast TCO-S och KTK:s varslade blockader mot övertids- och mertidsarbete träda i kraft innan uppgörelse träffades för hela den offentliga sektorn. På den privata sidan varslade nio LO-förbund, på rekommendation av LO, bl. a. om blockad och total arbetsnedläggelse vid vissa företag och arbetsplatser. Konflikten som berörde knappt 8 000 arbetstagare upphörde emellertid redan första konflikt dagen sedan LO:s och SAF:s små förhandlingsdelegationer godtagit medlingskommissionens slutliga förslag.

3 1980 års konflikt

Avtalsrörelsen 1980 inleddes med att SAF den 27 februari i lika-lydande brev till LO och PTK föreslog att de gamla avtalen skulle förlängas att gälla på oförändrade villkor för 1980. I brevet framhöll SAF, att löneförhöjningar under rådande förhållanden skulle leda till ökad inflation, till sämre konkurrens gentemot utlandet och därmed till minskad sysselsättning i näringslivet. Hur önskvärt det än kunde synas att öka lönerna bedömde SAF det i dagens läge inte vara möjligt att förbättra löntagarnas situation den vägen. LO som sedan flera år samförhandlade med PTK hade t.v. avstått från att precisera sina lönekrav under hänvisning till ovisshet om regeringens ekonomiska politik. Samma dag som SAF:s brev avsändes uppmanade LO:s ordförande i riksdagen regeringen att göra något för att underlätta avtalsrörelsen. Huvuddelen av de offentligt anställdas fackliga organisationer — SF och SKAF samt TCO-S och KTK — gick för första gången fram på enad front och angav den 28 februari sina gemensamma lönekrav till minst 12 procent. Sedan PTK genom sin ordförande uttalat sig till förmån för en uppgörelse med politikerna om löner och skatter visade sig motsättningarna mellan LO och PTK ha blivit för stora med påföljd att organisationerna den 7 mars beslöt att avbryta de gemensamma förhandlingarna. Samma dag offentliggjorde LO sitt eget lönekrav som uppgick till 11,3 procent. SACO/SR ställde sig på samma linje som PTK genom att vilja få till stånd en politisk uppgörelse.

Sedan LO-förbunden börjat säga upp kollektivavtalen efter rekommendation av landssekretariatet, rådde avtalslöst tillstånd mellan SAF och LO från den 21 mars. Dessförinnan hade SAF den 14 mars sänt ytterligare ett brev till LO och ett brev till regeringen. I båda breven hävdades att enda sättet att få ett bättre utfall av årets avtalsrörelse var att begränsa de offentliga utgifterna, och i brevet till regeringen begärde SAF en speciell delegation som skulle se över dessa. SAF pekade på socialförsäkringssektorn som exempel på ett möjligt område för nedskärningar.

Den 17 mars beslöt LO:s stora förhandlingsdelegation att

stranda förhandlingarna med SAF och att varsla om blockad mot övertidsarbete och mertidsarbete m.m. för en miljon LO-medlemmar, och dagen därpå sände LO sitt svarsbrev till SAF. I brevet framhöll LO, att förändringar av pensioner och sjukförmåner skulle grundas på politiska beslut och inte på tidigare kända angrepp från SAF:s sida och att frågor av rent statsfinansiell karaktär ankom konstitutionellt på regering och riksdag.

I syfte att underlätta den pågående avtalsrörelsen presenterade regeringen den 27 mars ett sexpunktsprogram, som innehöll bl. a. prisstopp, skattelättnader i inkomstskikten mellan 40 000 och 80 000 kronor och en investeringsfond för en del av företagets vinster. Regeringen framhöll, att man genom programmet skapat förutsättningar för en uppgörelse på arbetsmarknaden men att avgörande för att detta skulle kunna genomföras var att arbetsmarknadens parter träffade avtal på i stort sett oförändrade villkor. Samtidigt tillsatte regeringen enligt ett föregående dag muntligen bekräftat besked två medlingskommissioner, en för SAF-LO-området och en för huvuddelen av den offentliga sektorn. Den samhällsekonomiska situationen angavs därvid vara sådan att det förutsattes att kommissionerna arbetade under kontakt med regeringen. Den senare kommissionens uppdrag vidgades den 11 april till att avse praktiskt taget hela den offentliga sektorn genom att även SACO/SR-S och SACO/SR-K då kom att omfattas av medlingen.

De fyra samförhandlande organisationerna inom LO och TCO på den offentliga sektorn reagerade mot regeringens sexpunktsprogram i ett gemensamt uttalande, där man framhöll det vara anmärkningsvärt att föreslå lönestopp efter att ha tillsatt förlikningskommissioner. Att ställa villkor gentemot arbetsmarknadens parter för genomförandet av politiskt ekonomiska åtgärder ansågs dessutom innebära en inskränkning i den fria förhandlingsrätten och ett hot mot demokratin. Och uttalandet avslutades med orden: "Att vänta fem månader med att vidta åtgärder och därefter utan kontakt med 1,2 miljoner löntagare föreslå åtgärder som närmast liknar ett diktat kommer att försvåra avtalsrörelsen". LO:s reaktion blev att regeringens åtgärder kom för sent, var otillräckliga och förknippade med orealistiska villkor. Regeringens åtgärder måste kompletteras med traditionella lönelöft om de skulle ge tillräcklig effekt för LO:s medlemmar hette det i ett uttalande från LO:s stora förhandlingsdelegation.

Förlikningskommissionen på SAF-LO-området sammanträdde redan den 26 mars och riktade då en hemställan till LO att inställa den varslade övertidsblockaden så länge medlingsarbetet pågick. Blockaden var avsedd att träda i kraft med början den 27 mars, men då endast LO ännu godtagit medlingsförfarande sked-

de kommissionens hemställan under förutsättning att kommissionens medverkan för lösning av avtalstvisten accepterades av båda parterna. Denna förutsättning var inte uppfylld då varsel-tiden utgick, och övertidsblockaden trädde därför i kraft natten till den 27 mars. Sedan regeringen den dagen offentliggjort sex-punktsprogrammet meddelade SAF att man godtog medling. LO:s förhandlingsdelegation som sammanträdde måndagen den 31 mars för att behandla kommissionens framställning att inställa den varslade övertidsblockaden förklarade att man ansåg sig förhindrad att tillmötesgå framställningen, eftersom ingenting inträffat som förändrat läget i sak.

Den 2 april beslöt SAF:s fullmäktige att som motåtgärd till LO:s övertidsblockad utfärda varsel om lockout omfattande omkring 750 000 LO-medlemmar i privatägda företag under en vecka från den 10 till den 17 april. Kommissionen kallade då parterna till ett gemensamt sammanträde den 3 april. Därvid betonade kommissionen för parterna, att en storkonflikt på arbetsmarknaden i Sveriges ekonomiska situation skulle kunna få allvarliga verkningar på samhällsekonomin och att det skulle vara föga förenligt med traditionerna på svensk arbetsmarknad om en sådan konflikt fick bryta ut innan alla möjligheter att lösa konflikten på fredlig väg uttömts. Kommissionen riktade en enträgen vädjan till båda parter att dels inställa pågående stridsåtgärder, dels uppskjuta varslade stridsåtgärder och dels avstå från att varsla om eller vidta några nya stridsåtgärder. Svar begärdes till den 8 april. SAF förklarade sig då beredd att tillmötesgå kommissionens vädjan om också LO gjorde det, medan LO svarade att man inte kunde återkalla övertidsblockaden eftersom SAF inte gjort några som helst medgivanden i sak. Tvärtom hotade LO med att skärpa stridsåtgärderna med punktstrejker inom detaljhandeln, flyget, sjöfarten och delar av bränsle- och energiförsörjningen.

Senare samma dag riktade kommissionen med samma negativa resultat som tidigare en muntlig framställning till parterna att för tiden fram till den 14 april avlysa pågående stridsåtgärder och uppskjuta varslade sådana åtgärder att träda i kraft tidigast den dagen.

Det hade hittills inte varit möjligt för kommissionen att med parterna närmare diskutera sakfrågorna. För att bli i stånd att undersöka om den hotande storkonflikten kunde förebyggas bestämde sig kommissionen den 9 april för att rikta en ensidig vädjan till SAF att för tiden fram till den 14 april uppskjuta den varslade enveckaslockouten. SAF beslöt samma dag att tillmötesgå denna vädjan.

Efter överläggning med parterna den 10 och 11 april framlade

kommissionen en trevare med ett antal synpunkter att läggas till grund för det fortsatta medlingsarbetet. Trots att parternas ståndpunkter i flertalet sakfrågor alltjämt skilde sig mycket åt, kunde parterna den 13 april godkänna ett förslag i trevaren om att en pott på 15 öre per arbetad timme skulle ställas till LO-förbundens förfogande fr.o.m. den 1 november 1979. Härmed ansåg sig båda parter också kunna biträda kommissionens i trevaren gjorda hemställan att ställa in pågående stridsåtgärder.

De offentliganställdas organisationer inom LO och TCO hade den 11 april varslat om stridsåtgärder, som innebar blockad av övertidsarbete och fyllnadstjänstgöring fr.o.m. den 21 april och punktstrejker av ca 14 000 arbetstagare fr.o.m. den 25 april. Strejkvarslat berörde flygledare, tullpersonal, televerkspersonal för att stänga radio och TV samt rangerare vid tunnelbanan i Stockholm. Drygt 1 000 sjuksköterskor varslades också om strejk. Anledningen till varslat var att de offentliga arbetsgivarna inte velat medge lönehöjningar innan uppgörelse träffats på den privata sektorn. Den 14 april ställde även dessa arbetsgivare en pott på 15 öre per timme till förfogande för fördelning mellan arbetstagarparterna, men dessa förklarade potten vara otillräcklig och ville inte återkalla de varslade stridsåtgärderna. Efter förhandlingar inför kommissionen på den offentliga sektorn enades parterna emellertid om att föra direkta förhandlingar om utläggning av potten. De anställdas organisationer förklarade därvid att varslade stridsåtgärder inte skulle träda i kraft så länge förhandlingarna pågick, medan arbetsgivarna förbehöll sig rätt att vidta erforderliga motåtgärder.

Den 17 april varslade SAV och kommunförbundet om lockout mot 12 000 arbetstagare varav 7 000 statligt och 5 000 kommunalt anställda. Lockouten skulle träda i kraft samtidigt som strejken den 25 april. Förlikningskommissionen hemställde den 20 april att de offentliganställdas organisationer inom LO och TCO skulle uppskjuta de till dagen därpå varslade stridsåtgärderna, men denna hemställan hörsammades inte utan blockaden mot övertidsarbete utlöstes.

På den privata marknaden fortsatte överläggningarna inför kommissionen den 23 april, som då lade fram ett förslag till avtalsuppgörelse mellan SAF och LO. Svar lämnades av parterna senare samma dag, och båda avvisade förslaget. LO som härmed ansåg förhandlingarna strandade meddelade vidare, att förhandlingsdelegationen rekommenderat förbunden att åter utlösa den temporärt återkallade övertidsblockaden. Denna skulle återupptas natten till den 24 april. Vidare hade förbunden rekommenderats att hos resp. motpart varsla om nya stridsåtgärder i form av punktstrejker av nära 100 000 medlemmar att utlösas natten till den 2 maj.

Den 24 april lade förlikningskommissionen på den offentliga sektorn en trevare med kostnadsram och förslag att övertidsblockaden och varslade stridsåtgärder skulle uppskjutas. Förbunden inom LO och TCO avvisade trevaren och utlöste den 25 april de varslade punktstrejkerna. Samtidigt utlöste SAV och kommunförbundet sina lockouter. SACO/SR förklarade sig beredd att förhandla vidare på grundval av trevaren. Samma dag förklarade kommissionen att förhandlingarna mellan arbetsgivarna och de offentliganställdas organisationer inom LO och TCO skulle uppskjutas och återupptas på tid som skulle bestämmas senare.

Fastän förhandlingarna på den privata sektorn strandat den 23 april, uppehöll kommissionen under dagarna närmast därefter kontakter med parterna. Efter dessa ansåg sig kommissionen böra göra ytterligare ett försök att undvika storkonfliktens utbrott. Kommissionen kallade därför den 28 april parterna till nya förhandlingar och lade den 29 april fram ett slutligt förslag till lösning av avtalstvisten. Svar begärdes till den 30 april. SAF godtog men LO förkastade kommissionens förslag.

Den 29 april återupptogs förhandlingarna inför kommissionen på den offentliga sektorn. Efter den 25 april då dessa avbrutits hade förbunden inom LO och TCO vid flera tillfällen varslat om nya punktstrejker. Kommissionen lade den 30 april ett förslag till ramöverenskommelse, som i fråga om totalramen angavs utgöra ett slutbud. Samtliga förbund på arbetstagarsidan avvisade förslaget men förklarade sig beredda att fortsätta förhandlingarna, förbunden inom LO och TCO på villkor att en i förslaget upptagen regel om kontrollstation ändrades i överensstämmelse med deras önskemål. Arbetsgivarsidan godtog förslaget och ville återkomma den 2 maj med besked i fråga om kontrollstationen.

Natten mellan den 1 och 2 maj utestängdes på den privata sektorn 750 000 arbetare från sina arbeten, och nära 100 000 gick i strejk. Samtidigt befann sig ca 26 000 arbetstagare på den offentliga sektorn i konflikt sedan den 25 april. Endast tjänstemännen på den privata sektorn stod utanför. Storkonflikten var därmed ett faktum. Ytterligare strejkvarsel lades den 2 maj genom att transportarbetareförbundet beslöt att stoppa transporter av bensin och olja från den 9 maj. Måndagen den 5 maj blev den första egentliga storkonfliktdagen, eftersom den 2 maj var en fredag som flertalet arbetstagare hade arbetat in.

Efter den 2 maj hade båda kommissionerna täta kontakter såväl inbördes som med parterna för att höra deras uppfattning om läget. Kontakter ägde även rum mellan kommissionerna och regeringen. Den 9 maj på kvällen lade båda kommissionerna fram slutliga förslag till avtalsuppgörelser att antas eller förkastas i sin helhet. Förslagen innebar lönehöjningar mellan 7,3 och 6,8

procent. Svar begärdes till den 11 maj kl. 18.00. Förslaget på den offentliga sektorn godkändes då av samtliga berörda parter, och där pågående stridsåtgärder inställdes. På den privata sektorn godtog LO förslaget, medan SAF svarade nej genom att överlämna en förklaring på tio punkter. Efter en enträgen vädjan från regeringen att anta det slutliga förslaget accepterade SAF detta senare på kvällen, och storkonflikten var därmed till ända.

4 Begreppet samhällsfarliga konflikter

4.1 Historik

Den Nothinska kommittén behandlade i sitt betänkande 1935 om folkförsörjning och arbetsfred frågan om samhällsfarliga konflikter. Den ansåg att vägande skäl talade emot ett generellt förbud mot arbetskonflikter men att det skulle vara möjligt att genom olika åtgärder få ner konflikternas antal och begränsa deras skadliga verkningar. Kommittén betonade svårigheterna att finna en tillfredsställande avgränsning av begreppet samhällsfarliga konflikter. Man kunde som indelningsgrund välja inte bara produktionens art. Tillgången på varor, möjligheterna att finna alternativa metoder för transporter och distribution, konfliktens omfattning, valet av tidpunkten för stridsåtgärder, betydelsen av berörda företags konkurrensförhållanden och andra omständigheter var avgörande för konfliktens farlighet. Inte heller var det möjligt att låta den omständigheten att stat eller kommun var arbetsgivare bli avgörande. Utgångspunkten för en definition kunde däremot vara ändamålet med den angripna verksamheten, nämligen om denna gällde att tillgodose arbetsgivarens ekonomiska intressen eller var av annan innebörd. Som exempel på omedelbart samhällsviktiga funktioner som borde skyddas mot konflikter nämndes polisväsende och brandskydd, renhållning och sjukvård men också försörjning med vatten, gas och elektricitet samt post- och telegrafverkens verksamhet. Även utanför dessa områden kunde så stora samhällsintressen stå på spel att parternas frivilliga uppgörelser inte kunde inväntas. Här borde en beredskapslagstiftning komma i fråga. Bland tänkbara medel att lösa hithörande konflikter nämndes automatisk förlängning av gällande kollektivavtal, befogenhet för regeringen att ge gällande kraft åt framlagt förlikningsförslag, skyldighet för parterna att underkasta sig skiljedom och direkt förbud i vissa fall mot stridsåtgärder eller i varje fall förbud mot sympatiåtgärder.

Som framhållits i kap. 2 ledde försöken under 1920- och 1930-talen att få till stånd en allmän lagstiftning om ekonomiska

stridsåtgärder till följd av djupgående politiska motsättningar inte till något resultat. Vissa av förslagen — däribland betänkandet från den Nothinska kommittén — spelade däremot en viktig roll som utgångspunkt för de förhandlingar som ledde till 1938 års huvudavtal mellan SAF och LO, varigenom frågan om lagstiftning om ekonomiska stridsåtgärder avskrevs från dagordningen.

Förhandlingarna om huvudavtalet fördes i arbetsmarknads-kommittén med företrädare för SAF och LO. Den menade att någon ens tillnärmelsevis tillfredsställande avgränsning av särskilt samhällsviktiga områden inte kunde göras med anspråk på objektivitet och allmängiltighet. Redan det förhållandet att samhällets intresse alltid är beroende av den aktuella konflikten omfattning gjorde en sådan på förhand fixerad gränsdragning omöjlig. En viss verksamhet är i och för sig ytterst sällan så fundamentalt samhällsviktig att den måste skyddas mot alla konflikter. Å andra sidan kan en konflikt som inte är riktad mot särskilt viktiga samhällsfunktioner likväl genom sina yttringar i visst begränsat avseende försvåra eller omöjliggöra verksamhet som är nödvändig för att tillgodose befolkningens säkerhet till liv eller hälsa. Någon annan utväg fanns därför inte än att låta intresseavvägningen med hänsyn också till samhällsvikten äga rum i varje konfliktsituation för sig. För att skapa gynnsammare förutsättningar för strävandena att undvika samhällsfarliga konflikter föreslog kommittén att arbetsmarknadsnämnden skulle få till uppgift att pröva frågor om åtgärder i syfte att vid arbetskonflikt undvika att samhällsviktiga funktioner blir störda.

Efter tillkomsten av huvudavtalet mellan SAF och LO blev den förhärskande uppfattningen att arbetsmarknadsorganisationerna borde i första hand själva ansvara även mot samhället för arbetsfredens upprätthållande.

Genom förhandlingsrättsutredningens betänkande om stats-tjänstemännens förhandlingsrätt 1960 inleddes det reformarbete som gav till resultat 1965 års förhandlingsrättsreform för de offentligt anställda tjänstemännen. Därmed kom frågan om samhällsfarliga konflikter åter i blickpunkten.

Förhandlingsrättsutredningen erinrade om de försök som tidigare gjorts att fastställa begreppet allmänfarlig konflikt och anslöt sig till uppfattningen att en allmängiltig definition knappast kan göras. Enligt utredningen behövde den omständigheten att en verksamhet drivs av staten inte betyda att följderna av en konflikt där blir farlig för samhället. Är produktionens art och ändamål likvärdig med vad som förekommer i enskild företag-samhet var det uppenbart att konflikten borde bedömas efter samma grunder som om den inträffat hos en privat arbetsgivare.

Däremot kunde skäl finnas för att ställa i särklass en produktion eller en tjänsteprestation av speciell vikt för att tillgodose ett allmänt behov. Man fick dock inte förbise att jämsides med en viss verksamhets primära syfte vanligen också kommer ett starkt intresse att bereda statsinkomster. Detta torde gälla oavsett om verksamheten har mer eller mindre utpräglad karaktär av monopolställning. Generellt borde enligt utredningen gälla att statsmaktens mellankomst i arbetskonflikter bör betingas av rådande förhållanden utan att hänsyn tas till om konflikterna berör statlig eller enskild företagsamhet.

Förhandlingsrättsutredningens betänkande blev föremål för fortsatt beredning inom civildepartementet. Därvid kom också kommunaltjänstemännen att omfattas av det fortsatta beredningsarbetet. Av de två lösningar som stod till buds — obligatoriskt skiljeförfarande eller rätt att gå till facklig strid — valdes vid reformens antagande 1965 den senare.

Departementsförslaget innebar att för de offentligt anställda tjänstemännens del skulle gälla i princip samma system för skyddet av samhällets intressen vid arbetskonflikt som på den privata arbetsmarknaden. Förslaget hade i denna del stöd av en övervägande remissopinion, låt vara att invändningar från skilda håll restes på vissa punkter och i något fall också mot förslaget i dess helhet. Särskilt påpekades att i praktiken utrymmet för stridsåtgärder var begränsat på många verksamhetsområden, och det hävdades också från några håll att förslaget inte gav ett tillfredsställande skydd mot samhällsfarliga konflikter. Vid lagrådsgranskningen uppmärksammades detta problem. Lagrådet ansåg det möta närmast oöverstigliga svårigheter att i lag avgränsa de offentliga verksamhetsområden där med hänsyn till samhälleliga intressen arbetsinställelser inte kunde tolereras. Värdet av en gränsdragning skulle också med hänsyn till omöjligheten att förutse utvecklingen ändå bli tvivelaktigt. Även om man hade anledning att hysa tilltro till tjänstemannaorganisationernas ansvarskänsla och vilja att undvika konflikter som kunde lamslå myndigheternas verksamhet var det emellertid enligt lagrådets mening otillfredsställande om skydd för vitala samhällsintressen skulle behöva skapas genom en mer eller mindre improviserad lagstiftning. Det hade därför varit önskvärt att förslaget innehållit en beredskapslag, som angett formerna och de allmänna principerna för sådana tvångsingripanden på det offentliga tjänstemannaområdet som i undantagsfall kunde bli nödvändiga.

I propositionen förklarade departementschefen att alternativet med obligatorisk skiljedom var ägnad att försvaga den strävan att nå en uppgörelse vid förhandlingsbordet som borde besjäla de förhandlande parterna. Andra skäl mot alternativet var att det

inte hade gehör hos de offentliga tjänstemännens organisationer och att det var svårt att förena med det parlamentariska inflytandet på löneuppgörelserna på det statliga tjänstemannaområdet. Med den inställningen var det å andra sidan nödvändigt att godta rätt för part att i en sådan tvist vidta åtgärder för att utöva påtryckning på motsidan. Visserligen kunde särskilda risker vara förenade med arbetskonflikter inom den offentliga tjänstemannaverksamheten, såsom faran att utomstående i hög grad drabbas, och möjligheten att med begränsade aktioner lamslå hela verksamheten. Men frågan om skydd mot samhällsfarliga konflikter ställde sig i princip lika inom den allmänna och den enskilda verksamheten. Faror för det allmänna kunde uppstå vid konflikter inom båda områdena och skillnaden i fråga om sårbarhet syntes mera vara en gradskillnad än en artskillnad.

Det fanns enligt departementschefen inte anledning anta annat än att samma ansvarskänsla som arbetstagarorganisationerna visat på den privata sektorn präglade också de offentliga tjänstemännens organisationer. Härom vittnade de huvudavtal som staten och kommunförbunden efter mönster av huvudavtalet mellan SAF och LO slutit med huvudorganisationerna. Dessa avtal som vilade på förtroende för organisationernas vilja och förmåga att under ansvar utöva sin maktställning innebar avsevärda garantier mot samhällsfarliga konflikter inom det offentliga tjänstemannaområdet. Av särskild betydelse var den utsträckt fredsplikt efter förhandlingssammanbrott som parterna underkastat sig i avtalen. Det hade inte varit lämpligt att låta de genom avtalen inrättade nämnderna avgöra med bindande verkan för parterna om en konflikt med hänsyn till föreliggande samhällsintressen kunde tillåtas eller inte. Inom det offentliga tjänstemannaområdet borde det vara statsmakterna förbehållet att bestämma därom. Ingen ifrågasatte statsmakternas rätt att tillgripa tvångslagstiftning till skydd för vitala samhällsintressen.

När det gällde frågan om en beredskapslagstiftning fann departementschefen att det inte hade förelegat samma förutsättningar att uppnå samförstånd med organisationerna om förslag framlagts härom. I själva verket kunde en sådan lag försvaga organisationernas vilja och förmåga att vid utnyttjande av sina maktresurser ta hänsyn till andra intressen än medlemmarnas och den kunde därigenom komma att motverka sitt syfte. Någon beredskapslagstiftning kom inte heller till stånd.

I samband med det ingrepp på det offentliga tjänstemannaområdet som gjordes lagstiftningsvägen i 1971 års akademikerkonflikt förekom i regeringsförslaget vissa uttalanden om begränsningarna i den principlösning som valts 1965. Föredragande statsrådet erinrade om att nämndernas möjligheter att lösa pro-

blemen med samhällsfarliga konflikter av olika skäl var begränsade. Detta berodde inte bara på att nämnderna inte kan avgöra dit hänskjutna ärenden med bindande verkan. Det berodde också i hög grad på att de inte har tillräckliga möjligheter att bedöma den samlade verkan av flera samtidigt pågående stridsåtgärder. Han fann emellertid inte anledning att i sammanhanget ompröva 1965 års förhandlingsrättsreform.

Efter 1971 års konflikt har önskemål och förslag om skydd mot samhällsfarliga konflikter framförts i riksdagen i en interpellation 1971 och en motion 1972. Även frågan om särskild beredskapslagstiftning har tagits upp på nytt, nämligen av förhandlingsutredningen 1973. Vidare har ett nytt huvudavtal på det statliga området slutits 1973, där parterna i anledning av erfarenheterna från inträffade konflikter på den offentliga sektorn gjort vissa närmare uttalanden om begränsningar av stridsåtgärder på särskilt sårbara områden. Till dessa finns anledning att återkomma i kap. 8. I 1974 års statsverksproposition avvisades tanken på en beredskapslagstiftning. Härefter har frågan om samhällsfarliga konflikter berörts dels i samband med tillkomsten av MBL och LOA 1976, dels av nya arbetsrättskommittén i dess betänkande 1982. Någon ändring av bestående ordning i fråga om samhällsfarliga konflikter skedde inte vid 1976 års lagstiftning, och inte heller har några förslag i den riktningen framlagts av nya arbetsrättskommittén.

4.2 Arbetsmarknadsparternas överväganden

SAFER inrar om att begreppet samhällsfarlig konflikt inte närmare definierats vid tillkomsten av 1938 års huvudavtal. Att så inte skett torde f. ö. vara avsiktligt. Dels måste det redan enligt dåvarande erfarenheter ha framstått som svårt att åstadkomma någon närmare definition, dels måste man ha haft anledning att räkna med att den fortsatta utvecklingen på arbetsmarknaden och i arbetslivet kunde göra det olämpligt att låsa begreppet vid någon viss given innebörd. Ytterligare kan i sista hand ha inverkat att sammansättningen av arbetsmarknadsnämnden skulle vara paritetisk vid handläggningen av frågor om samhällsfarliga konflikter. Var nämnden enig i sin uppfattning beträffande stridsåtgärdens karaktär och därav föranledda åtgärder hade man inte något praktiskt behov av en närmare definition. Var nämnden å andra sidan inte enig om vilken åtgärd som borde vidtas med anledning av konflikten hjälpte det inte saken om man hade en aldrig så klar definition av själva begreppet samhällsfarlig konflikt. Mot bakgrund av den sålunda relativt öppna innebörden av begreppet samhällsfarlig konflikt bör blott framhållas att en stor

mängd situationer och konfliktfall i dag kan inordnas under begreppet vilka man över huvud taget inte hade någon kännedom om 1938. Detta följer i särskild grad av den tekniska utveckling som ägt rum. För samhället vitala funktioner är t.ex. i stor utsträckning uppbyggda på datorisering eller annan jämförbar teknik. Energiförsörjningen är ett annat betydelsefullt område. Dessa samhällsviktiga funktioner kan helt eller delvis åsidosättas som en följd av arbetskonflikter vilka på arbetstagarsidan blott omfattar ett ringa antal arbetstagare. Betydelsen av begreppet samhällsfarlig konflikt har därför i våra dagar blivit betydligt större än 1938. Principiellt bör det fortfarande vara en sak för arbetsmarknadens parter att ta ansvaret för samhällsfarliga konflikter. Ingen bestrider att statsmakterna har konstitutionell möjlighet att ingripa i ett givet fall. Det ligger emellertid i arbetsmarknadsparternas eget intresse att fortsätta att bära det ansvar beträffande samhällsfarliga konflikter som så tydligt blev markerat i samband med huvudavtalet. Utvecklingen sedan dess motiverar emellertid en översyn av huvudavtalet. En dylik översyn står också på dagordningen.

KFO erinrar om att konflikter som kan karaktäriseras som samhällsfarliga inte har varit aktuella på *KFO*:s avtalsområde. *KFO* är nu inne i slutfasen om förhandlingar om ett huvudavtal med *LO*. Detta avtal föreslås f. n. inte komma att innehålla några särskilda bestämmelser om konflikter som kan anses samhällsfarliga. Statsmakterna bör vara restriktiva med att genom lagstiftning ingripa mot konflikt som bedöms samhällsfarlig och göra detta endast då situationen absolut kräver det.

BAO finner en bankkonflikt knappast vara samhällsfarlig i den meningen att den skulle sätta samhällets grundläggande funktioner helt ur spel. Däremot skulle en bankkonflikt kunna vålla avsevärd samhällsskada.

TA finner innebörden av begreppet samhällsfarlig konflikt vara svår att definiera. I ett föränderligt samhälle med en snabb teknologisk utveckling och där medborgare, företag och organisationer blir mer och mer beroende av varandra kan möjligen konflikter i högre grad komma att bedömas som samhällsfarliga. Något huvudavtal som behandlar begreppet samhällsfarlig konflikt finns inte på *TA*-området. Det kan med fog ifrågasättas om inte en förhindrad eller begränsad tidningsutgivning och likaså förhindrade eller begränsade radio- och TV-utsändningar i det moderna samhället är samhällsfarliga. I alla händelser torde det stå klart att tidningsutgivning samt radio och TV-sändningar och liknande information alltid är att betrakta som samhällsviktiga funktioner. Så samhällsviktiga att ett avbrott av något slag kan bli samhällsfarligt.

SAVerinrar om de bestämmelser till skydd mot samhällsfarliga konflikter som finns i huvudavtalet på det statliga området. Mot bakgrund av erfarenheterna från tillämpningen av dessa regler lämnade SAV i januari 1981 till huvudorganisationerna på arbetstagersidan ett förslag till ändringar i huvudavtalet i syfte att få ett förstärkt skydd mot samhällsfarliga konflikter. Huvudorganisationerna förkastade förslaget men SAV står fast vid detta.

Kommunförbunden hänvisar till de av arbetstagersidan utfärdade varslen under 1980 års konflikt och framhåller att såsom dessa formulerades det var svårt för arbetsgivarparterna att snabbt bedöma om stridsåtgärderna kunde anses samhällsfarliga. Ett problem var att punktstrejkerna inom sjukvården inte var tidsbegränsade. Därför uppkom frågan om en varslad stridsåtgärd kunde anses samhällsfarlig för det fall att viktiga samhällsfunktioner blir otillbörligt störda först efter ett visst antal dagar. Enligt förbundens uppfattning bör varsel om stridsåtgärder inom de här sektorerna innehålla uppgift om hur lång tid stridsåtgärderna är avsedda att pågå eller åtminstone — inom vad som måste framstå som särskilt känsliga verksamhetsområden — någon för varselmottagaren i förväg uppfattbar uppgift om avsikt att begränsa stridsåtgärden. Om inte detta sker bör den varslande organisationen vara skyldig att redan i varslet ange vilka begränsningar av stridsåtgärderna, exempelvis i form av dispenser, som den är beredd att göra för att undvika att samhällsfarlighet uppstår efter en viss tid. Kan den varslande organisationen inte uppfylla dessa krav ligger det nära till hands att motparten betraktar varslet som samhällsfarligt i dess helhet.

LO erinrar om att det är flera olika faktorer som är av betydelse vid bedömningen av om en konflikt är samhällsfarlig. Som exempel på sådana faktorer kan nämnas konfliktens art, hur lång tid konflikten pågår och dess samband med konflikter på andra avtalsområden. Någon för alla situationer hållbar definition av begreppet samhällsfarlig konflikt är inte möjlig att ge. Statsmakterna har givetvis rätt att gripa in mot konflikter som i den rådande situationen bedöms samhällsfarliga.

TCO är i fråga om samhällsfarliga konflikter av den uppfattningen att det lika litet som tidigare finns någon anledning för lagstiftaren att ingripa med generella regleringar. Om en konflikt blir samhällsfarlig eller inte beror på en rad omständigheter som växlar från tid till annan men också på konfliktens utveckling i tiden. Någon entydig definition av begreppet samhällsfarlig konflikt är inte ens möjlig att göra. Den helt avgörande betydelsen i den här frågan bör emellertid tillmätas det faktum att hittillsvarande erfarenheter — inte minst erfarenheterna från de senaste

åren — visar att parterna är beredda att ta sitt samhällsansvar även i konfliktsituationer.

För *PTK:s* del finns inget behov att definiera samhällsfarlig konflikt. *PTK* anstränger sig att undvika uppkomsten av situationer som kan anses samhällsfarliga. På *PTK:s* område har något sådant fall inte heller inträffat. Både *LO* och *PTK* har resurser att stänga näringslivet under flera veckors tid i en storkonflikt. Om det blir en sådan konflikt uppstår ett oerhört tryck på parterna att träffa en snabb uppgörelse. Misslyckas det kan riksdagen tvingas ingripa med lagstiftning för att alltför stora ekonomiska skador på samhället skall undvikas.

SBmf framhåller att en konflikt på bankområdet inte torde ha några omedelbara konsekvenser som faller under begreppet samhällsfarlighet.

SF ger uttryck för uppfattningen att regeringen för att bibehålla tilltron till att det är parterna själva som ansvarar för att undvika samhällsfarliga konflikter inte bör ingripa annat än i yttersta nödfall med förslag att lagstiftningsvägen upphäva en pågående arbetskonflikt. På det statliga området är begreppet samhällsfarlig konflikt tämligen väl definierat i huvudavtalet. Där klargörs bl. a. att det inte enbart är konfliktobjektets natur och stridsåtgärdens art som är avgörande utan även andra faktorer, såsom konfliktens längd. Det kan däremot inte undvikas att tredje part kan drabbas av ganska avsevärda olägenheter på grund av en konflikt utan att denna för den skull kan anses samhällsfarlig. Vid en konflikt är parterna mycket beroende av den allmänna opinionen, vilket innebär en viss garanti för att konfliktåtgärder inte i onödan drabbar tredje part.

TCO-S erinrar om att både lagrådet och huvudavtalsparterna på det statliga området funnit det möta närmast oöverstigliga svårigheter att i lag avgränsa de offentliga verksamhetsområden där med hänsyn till samhälleliga intressen arbetsinställelse inte kan tolereras. I anslutning härtill vill *TCO-S* hävda att det inte är enbart inom den offentliga sektorn som konflikter kan tänkas bli bedömda som samhällsfarliga. Även inom den privata sektorn finns verksamheter som för samhället på olika sätt är mycket känsliga för störningar genom konflikter utan att det därför på sakliga grunder kan hävdas att arbetskonflikter bör genom lag uteslutas eller konflikträtten begränsas. *TCO-S* accepterar att riksdagen i sista hand genom lagstiftning äger ingripa mot samhällsfarliga konflikter sedan parterna själva uttömt varje möjlighet att undvika, häva eller begränsa sina stridsåtgärder.

SACO/SR framhåller att frågan om samhällsfarlighet skall lösas av arbetsmarknadsparterna i den ordning som föreskrivs i huvudavtalen. Om statsmakterna ingriper i en konflikt rubbas

den nu rådande balansen mellan parterna. Erfarenheterna av hur samhällsfarliga konflikter behandlas mellan parterna ger tillräckliga garantier för att inte konflikträtten missbrukas. I detta sammanhang vill SACO/SR framhålla det olämpliga i att lagstiftningsvägen försöka detaljreglera begreppet samhällsfarlig konflikt. Denna tankegång har tidigare prövats men lagstiftaren har varje gång funnit det vara en omöjlig uppgift.

SKAF har inte i någon djupare mening funnit anledning att ifrågasätta själva begreppet samhällsfarlig konflikt. Förbundet anser det heller inte vara möjligt att närmare precisera detta. Ett varsel om åtgärder som i det korta perspektivet inte är samhällsfarliga kan ju om en konflikt bryter ut och pågår en längre tid leda in i ett tillstånd som närmar sig samhällsfarlighet eller via spinn-off-effekter leda direkt in i detta läge. Begreppet bör kvarstå med hittills gällande innebörd. Det måste ankomma på parterna att själva göra den bedömning som behövs.

KTK:s uppfattning är att det är omöjligt att definiera begreppet samhällsfarlig konflikt. Om en konflikt blir samhällsfarlig eller inte beror bl.a. på vad som sker inom arbetsmarknaden i övrigt och på konfliktens utsträckning i tiden. Det saknas både anledning och möjlighet att lagstiftningsvägen reglera denna fråga. De under de senaste avtalsrörelserna vunna erfarenheterna visar även att parterna tagit sitt samhällsansvar.

SALF erinrar om att en pågående stridsåtgärd kan stoppas genom lagstiftning i samhällsskyddets intresse. Parterna på arbetsmarknaden vet att statsmakterna har sådana möjligheter och anpassar sitt agerande därefter. SALF har alltid tagit stor hänsyn till skyddet för samhället och tredje man, samtidigt som SALF velat behålla ett maximalt ekonomiskt tryck på motparten. Allteftersom modern teknik — såsom datorisering, robotisering — har vunnit avsevärda insteg på den svenska arbetsmarknaden har det blivit svårare att definiera vad som menas med samhällsfarlig konflikt. Det behövs inte längre tiotusentals tjänstemän och arbetare uttagna i strejk. Effekten kan uppnås ändå. Begreppet samhällsfarlig konflikt är således dynamiskt, beroende av tekniska landvinningar och dessas påverkningar på samhället och tredje man. Uttrycket låter sig knappast definieras. Ansvar för en riktig avvägning mellan organisationernas egna medlemsintressen och en eventuell samhällsfarlighet måste anses åvila parterna. Till sitt förfogande har de såväl dispensinstitutet som de paritetiskt sammansatta nämnderna.

The first thing I noticed when I stepped out of the car was the cold, crisp air. It felt like a fresh blanket after a long, hot summer. I took a deep breath, savoring the scent of pine trees and the distant sound of water. The landscape was breathtaking, a mix of rugged mountains and lush green valleys. I had heard so much about this place, and it lived up to the hype. The sun was just starting to rise, painting the sky in shades of orange and pink. I felt a sense of peace and tranquility that I had never experienced before. The road ahead was winding and scenic, leading me through a world of natural beauty. I was in good luck, as the weather was perfect for a hike. The trail was well-maintained and offered a variety of views. I was determined to reach the summit before the day was over. The climb was challenging, but the view from the top was worth every step. As I reached the peak, I felt a sense of accomplishment and awe. The world below me was a vast expanse of green and brown, with mountains stretching to the horizon. I had made it, and I was proud of myself. The day was long, but it was one of the most beautiful I had ever lived. I had found a special place, a place where nature was at its best. I had found a home.

5 Arbetsmarknadsstriden — förutsättningar och konfliktmönster

Det är naturligtvis åtskilliga omständigheter som spelar in när en part på arbetsmarknaden till sist beslutar sig för att tillgripa stridsåtgärder för att genomdriva sina avtalskrav i en intresse-tvist. Även om det inte är möjligt att här gå in på alla de meka-nismer som gör sig gällande inför ett sådant beslut finns det ändå anledning att framhålla vissa omständigheter av närmast struk-turell art som i huvudsak anger förutsättningarna för arbetsstri-den på den svenska arbetsmarknaden.

5.1 Rättsregler

Grundregeln för rätten att vidta stridsåtgärder finns inskriven i regeringsformen. Där föreskrivs att arbetstagarorganisationer, arbetsgivare och arbetsgivarorganisationer har rätt att vidta fack-liga stridsåtgärder, om inte annat följer av lag eller avtal.

Vad som närmare skall anses ligga i begreppet stridsåtgärd är i olika enskildheter inte alldeles lätt att fastställa. I MBL avgrän-sas begreppet endast på så sätt att där talas om "arbetsinställelse (lockout eller strejk), blockad, bojkott eller annan därmed jäm-förlig stridsåtgärd". Kartläggningen riktar dock främst in sig på att granska vad som kännetecknar den reguljära arbetsstriden på svensk arbetsmarknad och de eventuella avgränsningsproblem som föreligger beträffande stridsåtgärdsbegreppet synes därför i vart fall i detta sammanhang vara av underordnad betydelse. I kap. 11 kommer emellertid att behandlas vissa typer av partiella stridsåtgärder som visat sig föranleda problem i fråga om åtgär-dernas förhållande till de enskilda arbetsavtalen.

I MBL och LOA finns regler som i vissa avseenden begränsar tillåtligheten av fackliga stridsåtgärder.

Arbetsgivare och arbetstagare som är bundna av kollektivavtal är sålunda på grund av fredspliktsbestämmelserna i MBL på det hela taget förhindrade att vidta eller delta i stridsåtgärder under löpande avtalsperiod. Utanför kollektivavtalsförhållanden där-

emot, där dessa bestämmelser i MBL inte äger tillämpning, råder en principiell frihet för parterna att gå till strid för att genomdriva fackliga krav. Saken brukar uttryckas så att fredsplikt råder i rättstvister men inte i intressetvister.

För den offentliga sektorns del finns i LOA ytterligare begränsningar rörande tillåtligheten att gå till facklig strid. Begränsningarna gäller främst arbete som består i myndighetsutövning eller som är oundgängligen nödvändigt för att genomföra myndighetsutövning. I sådant arbete får stridsåtgärd endast vidtas i form av strejk, lockout, övertids- och nyanställningsblockad. Vidare gäller vid utövande av myndighet att stridsåtgärd i form av sympatiåtgärd inte får vidtas till förmån för part utanför lagens tillämpningsområde. Generellt gäller inom den offentliga sektorn att stridsåtgärder med syfte att påverka inhemska politiska förhållanden är otillåtna.

Någon för hela arbetsmarknaden gällande allmän lagstiftning som särskilt tar sikte på stridsåtgärder som är av farlig eller skadlig karaktär eller omfattning finns inte. Regler om särskilda förfaranden för behandling av konflikter som berör samhällsviktiga funktioner samt bestämmelser om skyddsarbete har däremot tagits upp i skilda huvudavtal på de privata, statliga och kommunala områdena. Dessa huvudavtal täcker största delen av arbetsmarknaden.

Till bilden hör vidare att det i MBL finns bestämmelser om varsel och medling. Varselskyldigheten innebär att part, om giltigt hinder inte möter, skriftligen skall varsla motparten minst sju dagar före det att stridsåtgärder vidtas eller att pågående stridsåtgärd utvidgas. Lagen innehåller också regler om förlikningsmannaväsendet och om medlingsförfarandet vid arbetskonflikt. I anslutning till dessa senare bestämmelser gäller dessutom en förordning om medling i arbetstvister.

Slutligen skall nämnas att den stridande parten efter framställan från motparten eller från tredje man kan meddela dispenser från varslade stridsåtgärder. Några lag- eller avtalsregler som reglerar dispensförfarandet finns inte. Däremot förekommer det på vissa avtalsområden, framför allt på den statliga och kommunala sidan, att parterna överlägger i dispensärenden.

5.2 Organisationsstrukturer

Betydande förändringar har under senare år ägt rum i organisationsmönstret på arbetsmarknaden, inte minst på det offentliga området. En av de mera framträdande förändringarna har gällt tillkomsten av de stora förhandlingskollektiven. Enbart under den senaste tioårsperioden har dessa organisationsförändringar

på stora avtalsområden skapat helt nya förutsättningar för förhandlingarnas bedrivande och därmed också för möjligheterna att gå till facklig strid.

På arbetstagersidan har förändringarna i organisationsmönstret bl.a. bestått i att antalet fackförbund kraftigt har minskat. Större och mera slagkraftiga organisationer har bildats som bättre har varit anpassade till rådande näringsstruktur och till behovet inom de fackliga organisationerna att framgångsrikt kunna driva de fackliga frågorna. Denna tendens har förstärkts genom att det samtidigt har skett en betydande ökning av antalet medlemmar inom organisationerna och en förskjutning av deras inbördes storlek. Härtill kommer att organisationsgraden på den svenska arbetsmarknaden är påfallande hög vid en internationell jämförelse.

Till belysning av det nu sagda kan nämnas att det vid ingången till 1970 fanns 37 förbund anslutna till LO. Det totala antalet medlemmar var då 1 625 000. Tio år senare hade antalet anslutna förbund minskat till 25 och det totala medlemsantalet uppgick till 2 089 400. En av de mera betydelsefulla förändringarna på LO-området i nu angivet hänseende ägde rum 1970 då åtta förbund inom den statliga sektorn sammanslogs och bildade SF. Detta kom på så sätt att redan vid bildandet bli ett av LO:s större förbund. Även det andra LO-förbundet inom den offentliga sektorn, SKAF, har ökat kraftigt i medlemsantal under senare år och utgör i dag med sina drygt 560 000 medlemmar det största förbundet inom LO. På grund av bl.a. den kraftiga utbyggnaden av den offentliga sektorn, varom mera nedan, ökade enbart under 1970-talet SF och SKAF sina medlemsskaror med drygt en kvarts miljon medlemmar. Som en jämförelse kan nämnas att den totala ökningen av antalet medlemmar för övriga 23 LO-förbund under samma period var ca 50 000.

Som ett led i den utveckling som har ägt rum i den offentliga verksamheten skall ses 1965 års förhandlingsrättsreform för de offentligt anställda tjänstemännen. Denna är beskriven i kap. 2. I allt väsentligt gäller numera samma regler för statligt, kommunalt och privat anställda.

Även på arbetsgiversidan har antalet förbund minskat under senare år samtidigt som de bestående arbetsgivarorganisationerna har blivit större och slagkraftigare. Under 1970-talet skedde ett flertal fusioner bl.a. inom skogs-, teko- och livsmedelsbranschens förbundsområden liksom inom SAF:s Allmänna Grupp. Vidare har flera mindre arbetsgivarförbund inom SAF under senare tid upprättat kanslisamverkan med andra arbetsgivarorganisationer. Under detta decennium slogs även arbetsgivarföreningarna på banksidan samman i BAO.

En annan sida av den utveckling som har ägt rum i organisationsmönstret är den tilltagande centraliseringen inom organisationerna. Centraliseringen tar sig uttryck både inom förbunden och inom huvudorganisationerna liksom inom de förhandlingskarteller som under senare år har växt fram på tjänstemannaområdet. Förbunden som tidigare kunde agera relativt självständigt har numera en mera beroende ställning i förhållande till huvudorganisationerna och kartellerna. Det finns inte anledning att här närmare gå in på de bakomliggande orsakerna till denna utveckling eller i detalj diskutera de förekommande olikheter som onekligen föreligger mellan organisationerna i fråga om uppbyggnad och beslutsprocesser. Det räcker med att konstatera att berörda huvudorganisationer och karteller är avtalslutande parter som reellt träffar löneuppgörelser för stora grupper arbetstagare och att de i praktiken bestämmer över de fackliga stridsmedlens användning.

Ett annat markant inslag i lönerörelserna under senare tid är den samverkan som har utvecklats mellan flera av de stora förhandlingskollektiven. Härvidlag hänvisas till kap. 2.

De stora förhandlingskollektiv som har bildats på löntagarsidan har ingen direkt motsvarighet på arbetsgivarsidan. Inom ramen för Oasen sker dock ett samarbete mellan de offentliga arbetsgivarna. Mellan SAF och de offentliga arbetsgivarna förekommer inget institutionaliserat samarbete.

5.3 Samhällets sårbarhet

Som tidigare har framhållits har Sverige liksom andra industriellt utvecklade länder blivit alltmer sårbart för störningar till följd av den tekniska och administrativa utvecklingen. Komplexiteten har blivit större både i det privata näringslivet och i den offentliga förvaltningen. Verksamheterna på olika samhällsområden har på ett helt annat sätt än tidigare blivit beroende av varandra för att kunna fungera. I många fall fordras för att en näringsgren skall kunna upprätthållas att produktionen inom helt andra näringsgrenar fortgår ostörd. Dessutom tillkommer att många tjänster inom den offentliga sektorn är nödvändiga för upprätthållande av privat näringsverksamhet, såsom tjänster i form av provning, kontroll, bevakning eller tillgodoseende av säkerhetskrav.

Ett annat inslag i samhällsutvecklingen utgör koncentreringen på vissa områden av arbetsuppgifter till ett allt mindre antal arbetstagare. Härtill har framför allt medverkat den tekniska utvecklingen med dess ökade krav på tillgång till specialister. Inte

minst finns anledning att här rikta uppmärksamheten på datoriseringens och datateknikens extremt snabba utveckling.

För att närmare söka belysa olika samhällsfunktioners sårbarhet för störningar har inom utredningen övervägts att göra detaljstudier av olika viktiga näringsgrenar och offentliga funktioner. Bland sådana studieområden har i första hand varit i åtanke polisväsende, renhållning, sjukvård, försörjning med energi, vatten och livsmedel, post-, telegraf- och bankväsende samt massmediernas informationsverksamhet. Det har emellertid visat sig möta stora svårigheter att korrekt och begripligt beskriva de ofta mycket invecklade samband som finns inom varje sådant område, vartill kommer att en sådan redovisning snabbt förlorar sin aktualitet på grund av den pågående snabba utvecklingen. För den skull har i stället valts vägen att på två områden, nämligen oljeförsörjningen och hälso- och sjukvården, mera översiktligt söka belysa den komplexitet och det beroende av olika förhållanden som dessa verksamheter i dagens läge uppvisar. I andra delen av detta betänkande — kap. 8 — återfinns dels en redovisning av försörjningen med petroleumprodukter och dels en studie av sårbarheten inom hälso- och sjukvården.

Det är givet att den ökade sårbarheten i samhället har skapat nya förutsättningar för arbetsstridens bedrivande. På ett helt annat sätt än tidigare kan stridsåtgärder på känsliga områden numera lamslå eller kraftigt störa stora delar av produktionsapparaten. En punktstrejk där några få nyckelpersoner lägger ner arbetet på ett känsligt område kan få till följd att hela produktionen stoppas eller inskränks kraftigt och att många arbetstagare måste permitteras på grund av arbetsbrist. Kostnaderna för arbetsgivaren, samhället och kanske andra löntagargrupporganisationer blir stora medan det för den stridande parten kan röra sig om förhållandevis blygsamma belopp i konfliktunderstöd.

När det gäller den offentliga verksamheten har stora förändringar ägt rum på det området under främst de två senaste decennierna. Vad som framför allt kan iakttas är en kraftig ökning av produktionen och sysselsättningen inom den verksamhet som staten och kommunerna ombesörjer. Samtidigt med denna expansion i den offentliga verksamheten har antalet sysselsatta inom den privata industrin minskat. Den offentliga sektorns betydelse för samhället i dess helhet har därmed kommit att öka markant; inte bara genom att verksamheten som sådan har vuxit i omfång utan kanske framför allt genom den betydelse den offentliga verksamheten har för produktion och sysselsättning i näringslivet i övrigt. Sistnämnda aspekt på den offentliga verksamhetens utveckling är i detta sammanhang av särskild betydelse, eftersom man kan utgå ifrån att en arbetsmarknadskonflikt på

det offentliga området numera får en större genomslagskraft på den privata sidan än tidigare. Omvänt har man anledning räkna med att en konflikt på SAF-LO-området i större utsträckning än tidigare kommer att beröra den offentliga verksamheten.

5.4 Intresse motsättningar

Den grundläggande motsättningen mellan parterna på arbetsmarknaden föreligger mellan arbetsgivarna och de fackliga organisationerna. Det arbetsrättsliga regelsystemet bygger också på förutsättningen att de fackliga organisationerna tillvaratar sina medlemmars intressen i förhållande till arbetsgivaren, som alltså utgör motparten i förhandlingarna och i kollektivavtalen. Även om någon förändring inte har skett i det avseendet, har organisationsförändringarna på arbetsmarknaden medfört en ökad inbördes bevakning främst löntagarorganisationerna emellan rörande lönepolitik och avtalsutveckling. En förhandlande parts uppträdande i samband med en lönerörelse kan därför inte enbart förstås med utgångspunkt i förhållandet mellan arbetsgivar sidan och den fackliga organisationen. Med i bilden finns också de många gånger komplexa och svår genomträngliga relationerna mellan framför allt de olika löntagarkollektiven.

Som exempel på en sådan omständighet som för löntagarorganisationerna på den offentliga sektorn har bidragit till att öka intresset för de privata gruppernas lönepolitik kan nämnas löneglidningen. Främst är det löneglidningen bland industriarbetarna på SAF-LO-området som har tilldragit sig intresse. Industriarbetarna har kommit att bli "riktkarlar" för de offentliga löntagarorganisationernas följsamhetssträvanden på arbetsmarknaden, vilket i avtalen har tagit sig uttryck i regler om förtjänstutvecklingsgarantier.

Även inom LO och PTK är intresset för andra organisationers lönepolitik stort. Exempelvis upplevs inom LO bristen på solidarisk lönepolitik över hela arbetsmarknaden som en orättvisa. På den senaste LO-kongressen resulterade detta bl. a. i diskussioner och förslag om en svårighetsgraderad lönestatistik omfattande löneförhållanden såväl inom som utom LO-området. Det bakomliggande syftet med en sådan lönestatistik är att ge underlag för rimliga lönerelationer mellan olika avtalsområden.

De nu beskrivna intresse motsättningarna löntagarorganisationerna emellan påverkar inte bara deras eget handlande i samband med avtalsförhandlingar. Även arbetsgivar sidans lönepolitiska överväganden och allmänna uppträdande i en lönerörelse måste ses mot bakgrund av de relationer som råder mellan de

olika löntagarorganisationerna. Härtill kommer att det även bland arbetsgivarkollektiven förekommer en inbördes bevakning, främst vad gäller frågan på vilken sektor av arbetsmarknaden avtal först skall träffas. En vanlig uppfattning är att den med utlandet konkurrerande exportindustrin skall vara löneledande och att avtalen på det området bör vara normgivande för övriga avtalsområden.

Vilken betydelse de nu nämnda förhållandena har för arbetsfreden på arbetsmarknaden är det svårt att uttala sig säkert om. Det kan visserligen med visst fog hävdas att den ökade bevakningen organisationerna emellan för in nya motsättningar och spänningsmoment i avtalsförhandlingarna som typiskt sett är ägnade att komplicera förhandlingsprocessen. Risken för en långvarig eller öppen konflikt skulle därmed kunna sägas öka. Å andra sidan står det klart att den ökade bevakningen samtidigt har lett till större kontakter och därmed också beroendeförhållanden framför allt löntagarorganisationerna emellan, vilket sannolikt verkar dämpande på viljan att gå till facklig strid. En stridsåtgärd av arbetstagersidan får ju ofta verkningar inte bara för arbetsgivaren; många gånger leder stridsåtgärden till att andra löntagar-kategorier drabbas i en eller annan form, exempelvis genom permittering.

5.5 Opinionsbildningen

Arbetsmarknadskonflikter ägnas regelmässigt ett stort utrymme i massmedierna. Förutom de mera allmänna reportagen om konflikternas förlopp och omfattning, förs inte sällan en debatt på tidningarnas ledarsidor och i andra sammanhang om det berättigade i vidtagna stridsåtgärder. Även om den debatten spänner över avtalsrörelsen i dess helhet synes intensiteten i värdeomdömena tillta när konflikten mellan parterna når dithän att stridsåtgärder kommer till bruk.

Man skulle i förstone kunna tro att massmediernas bevakning av en utbruten konflikt och den debatt som förs i anslutning därtill knappast skulle ha annat än marginell betydelse för parternas uppträdande i samband med konflikten. Så är emellertid inte fallet. Vid de överläggningar som under kartläggningen har förts med arbetsmarknadens parter har framkommit att parterna själva fäster stort avseende vid massmediernas behandling av konflikter. Att få stöd i den allmänna opinionen för det berättigade i de egna ställningstagandena synes i själva verket vara ett centralt moment i arbetsmarknadsorganisationernas konfliktstrategier.

I denna strävan hos organisationerna att vinna stöd hos den allmänna opinionen för sina åtgärder ligger samtidigt att motpartens handlande under konflikten helst bör framstå som oberättigat. Även hänsynstaganden i den riktningen kan antas påverka parternas agerande under en konflikt.

Vilken hänsyn som en part på arbetsmarknaden i ett givet läge kommer att ta till ett visst opinionstryck eller ett förväntat sådant är det naturligtvis omöjligt att säga något generellt om. Bedömningar av den arten varierar helt säkert organisationerna emellan och frågan har också ett nära samband med avtalsrörelsens materiella innehåll och förhandlingsprocessen i övrigt. Klart är emellertid att en förväntad negativ opinion mot stridsåtgärder av större omfattning eller med inriktning mot känsliga områden har en återhållande effekt på den part som överväger att vidta sådana stridsåtgärder. Med den utveckling som under senare år har skett i organisationsmönstret mot stora förhandlingskollektiv på de olika avtalsområdena har möjligheterna också ökat för avtalsparterna att förlägga striden på andra områden än sådana som bedöms känsliga och ändå uppnå det tryck på motparten som man anser önskvärt i förhandlingarna.

Säkert har också den tilltagande användningen under senare år av partiella stridsåtgärder såsom övertids- och mertidsblockad, s. k. mjuka stridsåtgärder, i vart fall delvis sin grund i en strävan att vinna opinionsmässiga fördelar. Dessa stridsåtgärder anses på arbetsgivarsidan ofta slå hårt mot vissa branscher och företag och de sätter därför ett avsevärt tryck på arbetsgivarsidan i förhandlingarna. Någon motsvarande begränsad stridsåtgärd anser sig arbetsgivarsidan inte ha tillgång till och till följd av konkurrensituationen mellan olika företag är man därför i praktiken hänvisad till att som motåtgärd tillgripa en mer eller mindre omfattande lockout. Allmänhetens intryck av ett sådant händelseförlopp kan bli att arbetsgivarsidan på ett oberättigat sätt har trappat upp konflikten och att ansvaret för stridsåtgärdernas negativa effekter för samhällsekonomin och allmänheten till stor del får anses vila på arbetsgivarsidan.

5.6 Konfliktmönstret

Under 1920- och 1930-talen förekom i Sverige omfattande arbetsmarknadskonflikter. Stridsåtgärderna berörde som regel ett stort antal arbetstagare men var samtidigt begränsade till det förbundsområde där konflikt brutit ut. Till följd av att förhandlingarna fördes förbundsvis berörde stridsåtgärderna sällan eller aldrig flera förbundsområden samtidigt.

Organisationsutvecklingen på arbetsmarknaden under senare år mot stora förhandlingskollektiv som förhandlar centralt och som reellt eller i praktiken förfogar över stridsmedlens användning har medfört en utvidgning av konfliktområdet. Både i lönerörelserna 1980 och 1983 kom vidtagna stridsåtgärder att beröra arbetstagare på flera förbundsområden samtidigt.

En annan förändring som har ägt rum i konfliktmönstret gäller vilka olika typer av stridsåtgärder som kommer till användning i samband med konflikt. Här har utvecklingen på arbetstagar sidan, som tidigare nämnts, gått mot en ökad användning av s.k. mjuka stridsåtgärder i form av nyanställningsblockad och över tidsblockad. Vidare används numera i större utsträckning än tidigare punktstrejker riktade mot särskilt utvalda arbetsområden eller arbetsenheter eller vissa bestämda arbetstagare.

Förutom de rent opinionsmässiga fördelar som kan vinnas genom att påbörja en konflikt i begränsade former synes det framför allt vara två orsaker som ligger bakom utvecklingen mot dessa stridsåtgärdstyper. Den ena orsaken är att sådana stridsåtgärder på grund av den ökade sårbarheten i samhället har en långt större genomslagskraft än tidigare. Det är med andra ord inte längre nödvändigt för en facklig organisation att redan i inledningsskedet av en öppen konflikt tillgripa allmän arbetsnedläggelse för att uppnå önskat tryck på motparten i förhandlingarna. Den andra orsaken är att organisationens kostnader i form av konfliktunderstöd till berörda medlemmar kan hållas nere om stridsåtgärderna kan genomföras i mera begränsade former.

På arbetsgivarsidan kan någon motsvarande förskjutning i konfliktmönstret knappast sägas ha ägt rum. Alltjämt är den generella lockouten den helt dominerande stridsåtgärdstypen på arbetsgivarsidan.

Sammantaget har förändringarna i organisationsmönstret och den tilltagande sårbarheten i samhället medfört att effektiviteten i stridsmedlens användning har kommit att öka avsevärt. Detta gäller oberoende av om stridsåtgärder vidtas av löntagarorganisationerna eller av arbetsgivarna eller arbetsgivarorganisationerna.

I det här sammanhanget kan det slutligen finnas skäl att nämna den grundläggande skillnad som föreligger mellan det privata och det offentliga området i fråga om förutsättningarna för arbetsmarknadsstriden.

En stridsåtgärd som en facklig organisation riktar mot en privat arbetsgivare syftar i första hand till att sätta ett ekonomiskt tryck på arbetsgivaren för att därigenom få honom att träffa uppgörelse i avtalstvist. En stridsåtgärd som riktar sig mot en offentlig arbetsgivare däremot åstadkommer inte alltid sådan

ekonomisk påtryckning. Tvärtom innebär en arbetsnedläggelse inom många offentliga verksamhetsgrenar en ren besparing för arbetsgivaren. Syftet med stridsåtgärderna i dessa fall är i stället att orsaka sådana störningar i den offentliga verksamheten att olägenheter uppstår för allmänheten eller tredje man. Tanken är att arbetsgivaren, på grund av dessa olägenheter skall bli mer benägen att träffa kollektivavtal.

6 Förhandlingssystemet i dag

6.1 Spelreglerna

För flertalet arbetstagare i vårt land bestäms löner och allmänna anställningsvillkor genom de kollektivavtal som arbetsmarknadens parter träffar i samband med avtalsrörelserna. Till parternas förfogande står ett förlikningsväsende, som vilar på grundsatsen om parternas frihet och självbestämmanderätt. Om avtalsförhandlingarna mellan parterna strandar tillsätts som regel en särskild förlikningsman eller en förlikningskommission att medla. Parterna har rätt att tillgripa ekonomiska stridsåtgärder i syfte att tvinga fram en avtalsuppgörelse. Vill de gå till konflikt måste de emellertid skriftligen varsla motparten minst sju dagar i förväg om anledningen till stridsåtgärderna och om dessas omfattning. I praxis har vuxit fram ett dispensförfarande, som innebär att den varslande eller stridande parten medger undantag från stridsåtgärderna när man anser detta befogat. Härutöver finns i huvudavtalen på arbetsmarknaden överenskommelser om skyddsarbete, rätt till neutralitet för utomstående och särskilda anordningar för att undvika samhällsfarliga konflikter. Parterna har inrättat särskilda nämnder med lika antal ledamöter på båda sidor — paritetisk sammansättning — där samhällsfarligheten av stridsåtgärder prövas. På den offentliga sektorn gäller att parterna genom att under varseltiden begära undantagsförhandlingar — dvs. förhandlingar i syfte att undvika konflikter som bedöms otillbörligen störa viktiga samhällsfunktioner — kan få stridsåtgärderna uppskjutna tills prövning i den behöriga nämnden har skett.

6.2 Organisationerna och statsmakterna

Kollektivavtalens innehåll — främst när det gäller lönerna — har betydelse inte bara för parterna själva eller för de arbetstagare och arbetsgivare som direkt berörs av avtalen. Lönenivåerna i

dessa får dessutom samhällsekonomiska verkningar och påverkar därmed de politiska organens beslut och uppträdande i skilda politiska frågor.

Sambandet mellan löneavtalen och samhällsekonomin har gett upphov till diskussion om vilket förhållande som lämpligen bör gälla mellan arbetsmarknadens parter och statsmakterna. Även om det i den allmänna diskussionen förekommit skilda uppfattningar är parterna på arbetsmarknaden i huvudsak ense om att man bör upprätthålla en klar skillnad mellan statsmakternas uppgift att föra den övergripande ekonomiska politiken i landet och arbetsmarknadsparternas uppgift att i kollektivavtal fastställa vad som skall gälla i fråga om löner och allmänna anställningsvillkor. Parternas ståndpunkter i denna rollfördelningsfråga redovisas närmare i det följande. Statsmakternas främsta uppgift blir med detta synsätt att genom politiska medel skapa gynnsamma förutsättningar för avtalsparterna så att dessa kan förhandla sig fram till överenskommelser utan konflikt.

Det politiska ansvaret när det gäller förutsättningarna för avtalsrörelserna avser framför allt inriktningen av den ekonomiska politiken samt fördelningspolitiken i vidsträckt mening. Det är viktigt att parterna i förväg vet vilken skattepolitik och fördelningspolitik i övrigt som regeringen med riksdagens stöd avser att föra. Arbetsmarknadens parter å andra sidan måste ta hänsyn till det på angivna förutsättningar tillgängliga löneutrymmet om man vill undvika korrigerande åtgärder av regering och riksdag. Vid val mellan olika ekonomiska eller politiska alternativ rådfrågar regeringen ofta arbetsmarknadens organisationer före beslutet. Regering och riksdag kan självfallet dock inte frånsäga sig sitt grundläggande ansvar för samhällsekonomin i dess helhet.

6.3 Organisationerna och avtalsrörelserna

De nuvarande avtalsrörelserna är i allt väsentligt koncentrerade till fyra stora avtalsområden, två på den privata och två på den offentliga sektorn. På den privata sektorn dominerar avtalen mellan SAF och LO samt mellan SAF och PTK. På den offentliga sektorn täcker SAV och kommunförbunden i förhandlingarna med sina motparter inom LO, TCO och SACO/SR praktiskt taget hela de statliga och kommunala områdena. Under de senaste decennierna har centrala avtal träffats på båda sektorerna.

På den privata sektorn har det varit fråga om rekommendationsavtal, som regelmässigt antagits av förbunden på ömse sidor och som därmed lett till fredsplikt under avtalsperioden på huvuddelen av sektorn. På den offentliga sektorn träffas också

rekommendationsavtal när det gäller de kommunala områdena, medan staten sluter direkt bindande avtal för statstjänstemännen med sina motparter. 1984 års avtalsrörelse innebär en förändring av mönstret så till vida som förhandlingarna på SAF-LO-området förs förbundsvis. Vid sidan av förhandlingarna på angivna fyra områden förekommer särskilda avtalsförhandlingar mellan fristående parter i fråga om bl.a. statsföretagen, bankväsendet, försäkringsväsendet och informationsväsendet (tidningsbranschen och Sveriges Radio). I allmänhet träffas avtal först på den privata sektorn, men det har ibland förekommit att den offentliga sektorn gått före. I mönstret kan urskiljas en större samverkan mellan parterna inbördes på den offentliga sektorn än mellan arbetare och tjänstemän på den privata.

I dagens avtalsrörelser speglas motsättningarna framför allt i strävandena för en solidarisk lönepolitik å ena sidan och för marknadsanpassade löner å den andra. Dessa motsättningar finns inte bara mellan arbetsgivar- och arbetstagersidan utan också mellan skilda intressegrupper på arbetstagersidan. Konkret får de i avtalen sin lösning både i lönesättningen för olika grupper och i följsamhetsklausuler av olika slag.

Till följd av de centrala organisationernas starka ställning präglas den svenska arbetsmarknaden av stor stabilitet. Utrymmet för öppna konflikter utanför huvudorganisationernas och kartellernas avtalsområden är begränsat. Å andra sidan är risken stor för att en konflikt som bryter ut blir omfattande och medför stora påfrestningar för samhället och medborgarna. 1980 års storkonflikt är ett exempel på detta.

6.4 Konfliktmönstret och ansvaret för samhällsfarliga konflikter

Senare tids arbetskonflikter har i allmänhet börjat med nyanställnings- och overtidsblockader från arbetstagersidan. Först om dessa åtgärder inte anses tillräckliga följer arbetsnedläggelser, mestadels i form av punktstrejker på olika verksamhetsområden. Om också arbetsgivarsidan anser sig nödsakad att tillgripa stridsåtgärder blir det fråga om lockout. Denna begränsas ibland till områden som drabbats av punktstrejker men kan också bli av större omfattning. Det angivna mönstret avtecknar sig tydligt i de varsel om stridsåtgärder som parterna lagt när avtalsförhandlingarna strandat. Antalet utbrutna arbetskonflikter har i vårt land under senare tid varit förhållandevis litet.

Ett karaktäristiskt drag i det svenska förhandlingssystemet är att det är parterna som har det fulla ansvaret för sina stridsåtgär-

der i förhållande till samhället och medborgarna. Det ankommer sålunda på parterna själva att inför en konflikt ta hänsyn även till samhällsskyddets intressen. Regler om särskilda ordningar för att undvika samhällsfarliga konflikter finns — såsom framhållits ovan — i huvudavtalen som täcker största delen av arbetsmarknaden. Bara om resultat inte kan nås genom samförstånd mellan parterna behöver statsmakterna ingripa. Detta har skett sällan och senast i samband med 1971 års akademikerkonflikt. Ingen bestrider att det är statsmakterna förbehållet att i enskilda fall avgöra om situationen utvecklas på ett sådant sätt att samhälls-ingripande är nödvändigt. Detta förhållande utgör en bakgrund till parternas eget handlande när stridsåtgärder övervägs och sätts i verket.

6.5 Arbetsmarknadsparterna om förhållandet mellan dem och statsmakterna

SAF framhåller att arbetsgivarsidan känner ett starkt ansvar mot statsmakterna och samhället för såväl innehållet i uppgörelser på arbetsmarknaden som beslut om stridsåtgärder. Det har varit *SAF*:s strävan att hålla uppgörelser om löner och andra förmåner inom ekonomiskt försvarbara ramar. *SAF* har inte i historisk tid initierat offensiva stridsåtgärder. Beslut om stridsåtgärder har begränsats till fall där sådana åtgärder redan påbörjats av motparten. Regeringens övergripande roll inför avtalsrörelserna är att föra en fast, stabiliserande ekonomisk politik så att parterna på arbetsmarknaden kan bedöma sina egna förutsättningar på längre sikt. Det är inte statsmakternas sak att ge föreskrifter om löneutrymmet på olika områden. I givna situationer kan statsmakterna underlätta en avtalsrörelse genom punktåtgärder på det ekonomiska fältet. Detta är dock något annat än en statlig inkomstpolic. Det är viktigt att parterna själva får bära ansvaret för innehållet i träffade uppgörelser.

SFO ser inget behov av begränsningar i arbetsmarknadsparternas frihet och ansvar i förhållande till statsmakterna och samhället. Principen skall vara att varje organisation sköter sig och själv avgör sina relationer i förhållande till andra parter på såväl arbetsgivarsidan som arbetstagersidan. *SFO* har löst sina relationer till arbetstagersidan genom huvudavtalet med LO och PTK. Regeringens uppgift inför en avtalsrörelse är att innan denna har börjat klarlägga de nationalekonomiska spelreglerna.

KFO framhåller att den nuvarande ordningen på arbetsmarknaden där parterna självständigt och med ansvar för sina åtgärder förhandlar med varandra utan inblandning från statsmakter-

na bör lämnas oförändrad. Regeringen bör inför en avtalsrörelse klargöra vilken ekonomisk politik som kommer att föras under den närmaste framtiden. Ett exempel på ett sådant besked som KFO anser viktigt är regeringens uttalande att inflationen 1984 inte bör överstiga fyra procent. KFO har ingen erinran mot att regeringen inför en avtalsrörelse tillkännager sin uppfattning om tillgängligt löneutrymme. Under inga förhållanden bör statsmakterna fatta beslut efter en avtalsrörelse som innebär att man ändrar resultatet av uppgörelsen på ett sätt som parterna inte kunnat förutse. Ett sådant förfarande leder till krav på garantier i avtalen mot sådana ingrepp.

Enligt *BAO* bör den frihet och det ansvar som arbetsmarknadsparterna har i förhållande till statsmakterna och samhället lämnas oförändrat. Arbetsmarknadsfrågorna bör lösas utan politisering.

TA har visat sitt ansvar i förhållande till statsmakterna och samhället genom att aldrig vidta stridsåtgärder i förhållande till någon motpart. Detta trots att *TA* utsatts för stridsåtgärder både direkt och indirekt. *TA* har också trots extra kostnader för branschen strävat efter att uppnå fredsavtal med sina motparter för att trygga tidningsutgivningen. Fredsavtal finns med Grafiska Fackförbundet och transportarbetareförbundet. Under fredsavtalens giltighetstid får ingendera parten vidta någon som helst typ av konfliktåtgärd. Tvister om nya kollektivavtal avgörs enligt fredsavtalens förhandlingsordning av särskild skiljedomstol. Genom en fast och konsekvent ekonomisk politik kan förutsättningar skapas för lugnare avtalsrörelser och dessutom längre avtalsperioder.

Enligt *SAV* synes någon ändring av nuvarande ordning inte behöva ske när det gäller arbetsmarknadsparternas frihet och ansvar i förhållande till statsmakterna och samhället. Innan *SAV* beslutar om stridsåtgärder sker samråd dels med företrädare för civildepartementet och andra berörda departement och dels med företrädare för berörda myndigheter. Staten och kommunförbunden har fortlöpande samråd i viktigare frågor om avtalsförhandlingar i Oasen.

Kommunförbundens till utredaren framförda synpunkter i olika frågor inom kartläggningssområdet bygger på uppfattningen att det i första hand bör ankomma på parterna själva att lösa sina gemensamma problem.

LO framhåller att den sedan gammalt gällande ordningen för avtalsförhandlingar och rätten att vidta stridsåtgärder bör lämnas oförändrad. Även förbund som inte omfattas av förhandlingarna mellan *LO* och *SAF*, exempelvis *SKAF* och *SF*, är representerade i *LO*:s stora förhandlingsdelegation och har företrädare i

representantskapet. Regeringen bör uppträda med konsekvens och fasthet inför en avtalsrörelse. Den politik som regeringen avser att föra på områden som är av betydelse för arbetsmarknadens parter bör klargöras i förväg och sedan ligga fast under hela avtalsperioden.

Enligt *TCO:s* mening bör det finnas en klar ansvarsfördelning mellan statsmakterna och arbetsmarknadens parter i samband med avtalsrörelser. Statsmakterna åvilar det att fatta beslut om och ta ansvaret för den ekonomiska politik som skall föras. Arbetsmarknadsorganisationernas uppgift är att mot bakgrund av den förda politiken förhandla med varandra för att sluta avtal om löner och andra anställningsvillkor. *TCO* avvisar således olika former av statlig inkomstpolitik. Ett tungt vägande motiv för detta är behovet av att kunna utkräva ansvar för de beslut och de åtgärder som kommer till stånd. De fackliga organisationernas medlemmar måste kunna ställa sina valda förtroendemän till svars i frågor som ligger inom den fackliga organisationens område. Medborgarna måste i allmänna val ha möjlighet att utkräva ansvar av de politiska beslutsfattarna för de politiska besluten. Den hittills tillämpade arbetsfördelningen har emellertid inte inneburit vattentäta skott mellan statsmakterna och arbetsmarknadens parter. Parterna har tagit hänsyn till det samhällsekonomiska utrymmet för löneökningar och därmed tagit sitt delansvar för samhällsekonomin. Samtidigt har de bl. a. genom överläggningar med regeringen lagt sina synpunkter på exempelvis skatteskalornas utformning. En sådan arbetsfördelning bör man bygga vidare på också för framtiden.

PTK finner inte anledning att ifrågasätta den frihet som arbetsmarknadsparterna åtnjuter. Denna frihet är av väsentlig betydelse inte minst för att parterna även i fortsättningen skall kunna ta ett fullt ansvar för sina åtgärder i ett alltmer komplext samhälle som kräver en ständig anpassning till nya situationer. *PTK* ställer sig kritisk till att statsmakterna dirigerar arbetsmarknadens parter och föreskriver hur tillgängligt löneutrymme skall fördelas. Politikerna skall vara mycket försiktiga med att uttala sig om lönefördelningen om de inte är beredda att lagstifta om denna. Antingen är det arbetsmarknadens parter som ansvarar för hur lönerna skall fördelas eller är det politikerna. Det är särskilt olyckligt med ett både och härvidlag.

Enligt *SBmf* är det av avgörande betydelse för stabiliteten på den svenska arbetsmarknaden att systemet bygger på parternas frihet och ansvar. Statsmakterna skall föra en politik som underlättar avtalsrörelserna men inte inkräktar på parternas frihet eller avlastar dem ansvaret för avtalen.

SF framhåller att den rättsliga regleringen för avtalsförhand-

lingar och stridsrätt bör bygga på att arbetsmarknadsparterna ges reellt ansvar att själva bedöma situationer och åtgärder som kan bli aktuella i avtalsrörelser. Av tradition har Sverige haft stora och välorganiserade parter. Inte minst av den anledningen har arbetsmarknaden varit mycket lugn i en internationell jämförelse. Parterna har under eget ansvar oftast själva kunnat lösa besvärliga förhandlingssituationer med bibehållande av arbetsfreden. Förhandlingssystemet har också varit förhållandevis effektivt såtillvida att vilda arbetskonflikter varit mindre vanliga och i allmänhet av ringa omfattning. Den svenska arbetsmarknadstraditionen som bygger på parternas frihet och ansvar har ett betydande värde. Ingrepp i stridsrätten från statsmakternas sida skulle kunna äventyra den traditionen. Mindre ansvar och frihet för de etablerade parterna kan bl. a. skapa grogrund för missnöje och vilda konflikter, och det i sin tur kan utsätta parterna för ett större tryck att uppträda mer militant. Man kan med andra ord inte lagstifta om arbetsfred i ett i övrigt fritt samhälle. Statsmakterna måste därför utgå från vad som är gynnsamt för arbetsfreden i praktiken, och inte från mer eller mindre teoretiska och lagmoraliska konstruktioner. Och det innebär att man bör trygga den svenska arbetsmarknadstraditionen genom att även i fortsättningen låta parterna vara huvudansvariga för arbetsfreden i minst samma utsträckning som nu. Arbetsmarknadsorganisationernas beslut om konfliktåtgärder fattas vanligen på högsta nivå inom organisationerna. Viss garanti ges därmed för att mycket snäva gruppintressen inte tillåts profitera på den egna gruppens värde som konfliktobjekt. I stället görs mer samlade bedömningar utifrån hela kollektivets ansvar och intressen. Den samverkan som ofta förekommer mellan flera organisationer i avtalsrörelserna ger ytterligare bredd åt sådana bedömningar. Enligt SF bör regeringen i god tid före avtalsrörelserna ge besked om sina ställningstaganden i de frågor som kan ha betydelse för avtalens reella utfall. Det måste klargöras vad som kommer att hända med skatter m.m. Under själva avtalsförhandlingarna bör regeringen ingripa så litet som möjligt och avhålla sig även från mera allmänna uttalanden om förhandlingsläget.

Enligt *TCO-S* mening bör den i dag rådande ordningen bestå där statsmakterna förutsätts ta ansvar för den ekonomiska politiken och där arbetsmarknadens parter med hänsynstagande till samhällsekonomiska krav förhandlar och sluter avtal om löner och allmänna anställningsvillkor. Denna ordning har hittills visat sig kunna bestå de prov som den varit utsatt för.

SACO/SR anser att arbetsmarknadsparternas frihet och ansvar i förhållande till statsmakterna och samhället måste hållas intakt. Regeringens uppgift inför varje avtalsrörelse är att klar-

göra de ekonomiska förutsättningarna så att arbetsmarknadsparterna vet på vilken bas förhandlingarna skall grundas. Det är väsentligt att inte dessa förutsättningar sedan ändras av politikererna under avtalsperioden. Regeringen bör avhålla sig från att gå in i förhandlingarna även om de skulle utmyнна i en arbetskonflikt. SACO/SR har i detta hänseende bittra erfarenheter från 1971 års konflikt.

SKAF framhåller att det inte finns anledning till förändring av gällande ordning. Snarare har behovet av förändringar minskat med tiden. Detta inte minst med tanke på den stadga som i dag präglar svensk fackföreningsrörelse och den höga organisationsgraden. Parterna har visat sig ta det ansvar som är förenat med den relativa frihet som råder på arbetsmarknaden. Samhällsutvecklingen har inte varit sådan att den kan ändra denna bedömning. Sedan 1980 har det på den offentliga sektorn förekommit ett fastare samarbete mellan TCO-S, KTK, SF och SKAF. Samarbetet har varit till gagn för förbundets medlemmar på så sätt att det gett SKAF en överblick över åtgärder inom hela fältet som omfattas av samarbetet och möjliggjort satsningar på likartade yrkesgrupper. Det har också möjliggjort en bedömning av den totala effekten av organisationernas samlade stridsåtgärder. Överläggningar härom förekom regelmässigt under 1980 års konflikt bl. a. för att förebygga samhällsfarliga effekter. SKAF säger nej till politisk inblandning i avtalsförhandlingarna i den meningen att regeringen direkt ingriper. När det gäller bedömningen av löneutrymmet är den av parterna accepterade modellen för att fastställa detta i förhandlingar sinsemellan det enda sättet på vilket denna intressefråga kan lösas.

KTK ställer kravet på statsmakterna att i god tid före en avtalsrörelse klart ange innehållet i den politik som kommer att föras. Statsmakterna har att besluta om och ta ansvar för den ekonomiska politiken. De fackliga organisationerna har att i förhandlingar med sina motparter med beaktande av den ekonomiska politiken överenskomma om löneavtal m. m. Det är viktigt att denna fördelning av uppgifter mellan statsmakterna och organisationerna inte rubbas. Politisk inblandning i avtalsrörelserna avvisas. Motivet till att statlig inkomstpolitik avvisas är främst att ansvar måste kunna utkrävas för de beslut som fattas, dels från de fackliga organisationernas medlemmar gentemot de fackligt förtroendevalda, dels av medborgarna i allmänna val gentemot de politiskt valda. Ett annat motiv är att avtalens efterlevnad riskerar att bli sämre om parterna inte känner ett direkt ansvar för dessa.

SALF anser den nuvarande ordningen tillfredsställande och finner ingen anledning till att ändra denna.

7 Medling

7.1 Gällande ordning

Det statliga förlikningsväsendet har sitt ursprung i 1906 års lag om medling i arbetstvister. Genom lagen ställdes ett mera ordnat förlikningsförfarande till parternas förfogande och lades grunden till den nuvarande centrala myndigheten på området, statens förlikningsmannarexpedition. Nu gällande bestämmelser om medling finns i MBL. Härtill kommer en förordning om medling i arbetstvister och en instruktion för statens förlikningsmannarexpedition.

I Sverige är det statliga förlikningsväsendet förhållandevis löst organiserat. Det består av förlikningsmannarexpeditionen — ledd av en av regeringen utsedd styrelse — med en kanslichef och ett fåtal tjänstemän i övrigt jämte åtta av expeditionen för olika verksamhetsområden årligen förordnade fasta förlikningsmän. Expeditionen skall följa förhållandena på arbetsmarknaden och utse förlikningsman att medla i arbetstvister som hotar att medföra eller har medfört stridsåtgärd, när medverkan av förlikningsman kan anses ägnad att främja en lösning av tvisten. I tvister som inte är begränsade till ett verksamhetsområde kan expeditionen utse en fast förlikningsman eller en annan person att medla som särskild förlikningsman. I arbetstvist av större betydelse är det regeringen som äger utse förlikningskommission eller särskild förlikningsman.

Alltsedan tillkomsten av den första medlingslagen 1906 präglas det statliga förlikningsväsendet av grundsatsen om arbetsmarknadsparternas frihet och självbestämmanderätt. Detta betyder att staten alltjämt inskränker sig till att ställa ett medlingsförfarande till parternas förfogande. Härmed hänger samman att förlikningsmän och medlingskommissioner tillsätts från fall till fall och att parterna har ett inflytande på valet av medlare. Bara i begränsad utsträckning har statsmakterna lagt förpliktelser på parterna i samband med medling. Parterna är skyldiga att på kallelse av förlikningsman eller kommission inställa sig till för-

handlingssammanträde och att aktivt medverka till förhandlingar i sak. Försummelser härvidlag kan föranleda vitesföreläggande. Däremot kan varken förlikningsman eller förlikningskommission tvinga parterna att under medling inställa eller skjuta upp sina stridsåtgärder.

7.2 Allmänt om medlingsverksamheten under senare tid

Medling sker i allmänhet på begäran av parterna själva när avtalsförhandlingarna strandat. Annars ankommer det på förlikningsmannaxpeditionen att undersöka förutsättningarna för medling så snart någon part varslat om stridsåtgärd. Kommissioner tillsätts av regeringen antingen direkt efter strandning av parternas egna förhandlingar eller sedan även fortsatta förhandlingar inför särskild förlikningsman misslyckats. Särskild förlikningsman förordnas numera vanligen av förlikningsmannaxpeditionen. I det följande lämnas en kortfattad redogörelse för medling i större arbetstvister sedan slutet på 1960-talet.

Som framhållits i kap. 2 har utvecklingen av avtalsrörelserna under perioden 1953—1983 gått mot centralisering. De centrala avtalsförhandlingarna har under senare tid avsett fyra huvudområden, nämligen SAF-LO-området för arbetare inom det privata näringslivet, SAF-PTK-området för privata tjänstemän, den statliga sektorn och den kommunala sektorn. Den angivna utvecklingen har påverkat medlingsarbetet på så sätt att antalet medlingskommissioner minskat efter 1953. Vid avtalsrörelsen 1969 tillsattes en storkommission med uppgift att medla för de tre områden där förhandlingar pågick samtidigt, dvs. SAF-LO-området samt de statliga och kommunala sektorerna. Under avtalsrörelsen 1971 tillsattes tre förlikningskommissioner, en för SAF-LO-området, en för den statliga sektorn och en för förhandlingarna mellan kommunförbunden och SACO. Enligt regeringens instruktion hade ordförandena i de tre kommissionerna att samråda med varandra. Åren 1972—1976 förordnades sammanlagt 24 medlingskommissioner över hela arbetsmarknaden, medan 36 kommissioner var verksamma åren 1977—1983, varav hälften tillsattes direkt efter strandning av parternas avtalsförhandlingar och hälften efter fortsatta förhandlingar inför särskild förlikningsman. Under den sistnämnda perioden är två förlikningsförhandlingar 1980 och 1983 av särskilt intresse.

Under 1980 års avtalsrörelse tillsatte regeringen samtidigt med framläggandet av sexpunktsprogrammet två kommissioner, en för SAF-LO-området och en för hela den offentliga sektorn. Kommissionerna förutsattes arbeta under kontakt med regering-

en. Svårigheter uppkom här genom att SAF till en början ställde sig tveksam till medling och det visade sig vara dålig tillgång till erfarna medlare. För denna konflikt har närmare redogjorts i kap. 3.

I 1983 års avtalsrörelse på den offentliga sektorn strandade förhandlingarna den 8 februari. På begäran av SAV, kommunförbundet, landstingsförbundet, SF, SKAF, SACO/SR-S och SACO/SR-K förordnade regeringen den 11 februari en förlikningskommission att medla i tvisten. Medlingen avsåg tre huvudpunkter, nämligen löneutvecklingsklausulen i 1981/82 års avtal, 1983 års löner och frågan om en löneutvecklingsgaranti för 1983. Sedan TCO-S och KTK begärt egen förlikningskommission för tvisten om löneutvecklingsklausulen i 1981/82 års avtal och motsatt sig att delta i förlikningsförhandlingar i alla tre huvudpunkterna, förordnade regeringen den 23 februari kommissionens ordförande att såsom särskild förlikningsman medla i bl.a. denna tvist mellan berörda parter. Förhandlingarna skedde till en början inför kommissionen och den särskilde förlikningsmannen var för sig men kom i slutskedet att sammanfalla.

7.3 Stridsåtgärder i samband med medling

Ofta brukar parterna tillmötesgå en hemställan från förlikningsman eller kommission att skjuta på varslade men ännu inte verkställda stridsåtgärder så länge medling pågår. Har stridsåtgärder verkställts varierar parternas sätt att förhålla sig till en begäran av kommission eller förlikningsman om uppskov med sådana åtgärder. Ibland förekommer att förlikningsmän inte anser det vara meningsfullt att hemställa om uppskov. Som exempel kan anföras följande fall.

Sedan i 1976 års pensionskonflikt mellan PTK och SAF förhandlingar inför särskild förlikningsman strandat den 27 augusti trädde av PTK varslade stridsåtgärder — förbud mot övertidsarbete och vissa tjänsteresor — i kraft den 30 augusti. Den av regeringen den 2 september utsedda förlikningskommissionen hemställde vid förhandlingarnas början att stridsåtgärderna skulle inställas. PTK gick inte kommissionen till mötes utan stridsåtgärderna fortsatte tills avtal träffades den 30 september.

Under 1980 års avtalsrörelse och den i samband därmed inträffade storkonflikten hemställde de två då tillsatta kommissionerna hos parterna vid olika tillfällen att skjuta på varslade stridsåtgärder, att inte varsla om nya åtgärder och att inställa verkställda sådana åtgärder. Händelseförloppet var invecklat och är som tidigare sagts utförligt beskrivet i kap. 3.

I 1981 års förhandlingar om upphovsrätt m. m. för redaktionspersonal varslade SJF den 2 februari TA om vägran att utföra övertids- och mertidsarbete fr. o. m. den 9 februari. Den 3 februari utsågs särskild förlikningsman att medla i tvisten, och denne hemställde samma dag att förbundet inte skulle sätta stridsåtgärderna i kraft så länge medling pågick. SJF gick inte denna hemställan till mötes. Sedan man konstaterat att parterna stod för långt från varandra för att avtal skulle kunna träffas, förutskickade förbundet den 6 februari varsel om nya stridsåtgärder fr. o. m. den 16 februari i form av strejk och blockad vid vissa tidningsföretag. I samförstånd med parterna tillsatte regeringen en förlikningskommission samma dag den 6 februari, som började medla dagen därpå. Den 9 februari sattes övertidsblockaden i kraft, och medlingen fortsatte. Dessförinnan hade kommissionen med negativt resultat hos SJF sonderat möjligheten att skjuta upp varslade stridsåtgärder. Sedan förbundet inte ansett sig kunna godta två av kommissionen därefter framlagda avtalsförslag, utlöstes också arbetsnedläggelsen den 16 februari. Den 18 februari träffade parterna avtal, varvid stridsåtgärderna inställdes.

I 1981 års lönekonflikt mellan PTK och SAF tillsattes en förlikningskommission den 6 april. Denna började medlingen dagen därpå. Den 9 april varslade PTK ett antal arbetsgivareförbund om arbetsnedläggelser vid olika företag. Den 15 april svarade arbetsgivarsidan med att varsla PTK om lockout vid i stort sett samma företag som skulle drabbas av arbetsnedläggelsen. Sedan PTK förkastat men SAF godtagit kommissionens första avtalsförslag den 21 april, medgav parterna efter hemställan av kommissionen följande dag att inte genomföra varslade stridsåtgärder så länge medling pågick, dock längst till den 5 maj. Sedan PTK förkastat också kommissionens andra förslag den 2 maj, sattes varslade stridsåtgärder i verket den 5 maj samtidigt som parterna på ömse sidor varslade om nya stridsåtgärder. Den 11 maj godtog parterna kommissionens slutliga avtalsförslag och stridsåtgärderna inställdes.

SBmf varslade i 1981 års avtalsförhandlingar med BAO om löner och allmänna anställningsvillkor den 21 april om dels strejk den 28—30 april, dels blockad mot övertid m.m. den 30 april — den 3 maj. Förhandlingarna hade då strandat inför särskild förlikningsman. Den 22 april förordnade regeringen en kommission att medla i tvisten. Kommissionen lade fram ett avtalsförslag den 27 april, vilket förkastades av SBmf, och strejken sattes i verket. Den 30 april trädde förbundets övertidsblockad i kraft, samtidigt som förbundet varslade om en ny övertidsblockad fr.o.m. den 7 maj vardagar kl. 19.00 — 07.00 samt lördagar, söndagar och helgdagar. Vid förnyade förhandlingar inför kommissionen den

6 maj förklarade sig SBmf ej berett att skjuta på den sist varslade övertidsblockaden, som trädde i kraft dagen därpå. Efter fortsatta förhandlingar godkände parterna den 16 maj kommissionens slutliga avtalsförslag, varvid stridsåtgärderna inställdes.

Sedan i *1981 års lönekonflikt mellan SIF och KFO* förhandlingarna mellan parterna strandat, varslade SIF den 13 augusti om olika stridsåtgärder att träda i kraft den 24, 27 och 31 augusti samt den 7 september. Den till den 24 augusti varslade åtgärden gällde vägran att utföra övertids- och mertidsarbete. Av övriga åtgärder avsåg den som varslats till den 27 augusti arbetsnedläggelse vid ett antal företag. Den 18 augusti förordnades särskild förlikningsman att medla i tvisten, och denne hemställde vid medlingens början den 20 augusti och även dagen därpå att SIF skulle skjuta på de varslade åtgärderna så länge medling pågick. SIF biföll inte denna hemställan, och KFO varslade då om vissa motåtgärder. Sedan SIF förkastat förlikningsmannens avtalsförslag den 23 augusti, förklarades förhandlingarna strandade. Den 24 augusti trädde övertidsblockaden i kraft, och samma dag tillsatte regeringen en kommission att medla i tvisten. Den 27 augusti hemställde kommissionen till parterna att inte under medlingen verkställa varslade stridsåtgärder, och SIF uppsköt då arbetsnedläggelsen till den 31 augusti. Den 28 augusti godtog parterna kommissionens slutliga avtalsförslag, och stridsåtgärderna inställdes.

Sedan *avtalsförhandlingarna 1983 på SAF-LO-området* strandat — utom för verkstadsindustrin — varslade på rekommendation av LO den 18 februari nio av dess förbund sina arbetsgivar- motparter om olika stridsåtgärder — däribland arbetsnedläggelser — fr.o.m. den 28 februari. En av regeringen utsedd kommission började medla den 24 februari och hemställde då hos LO att de varslade stridsåtgärderna skulle återkallas. Förbunden beslöt att varslen skulle ligga kvar men att verkställigheten av stridsåtgärderna skulle uppskjutas t. v. Sedan även medlingsförhandlingarna strandat den 9 mars på kvällen, trädde stridsåtgärderna i kraft den 11 mars på morgonen. Redan på kvällen samma dag träffades avtal, och stridsåtgärderna ställdes in.

I *lönetvisten på den offentliga sektorn 1983* varslade TCO-S och KTK den 25 och 27 februari om övertids- och mertidsblockad fr. o. m. den 7 mars. Sedan förlikningsmannen för den del av tvisten som gällde dessa två karteller den 3 mars hemställt att parterna inte skulle sätta sina stridsåtgärder i kraft så länge förlikningsförhandlingarna pågick, svarade parterna att de inte fann anledning att ta ställning till frågan i detta tidiga skede. Den 7 mars på morgonen konstaterade den för tvisten i övrigt tillsatta kommissionen och den särskilde förlikningsmannen att förutsättningar inte längre förelåg att fortsätta förhandlingarna, och sam-

ma dag verkställdes den av TCO-S och KTK varslade övertidsblockaden. Den 8 mars återupptogs emellertid förhandlingarna inför kommissionen med samtliga parter, varvid förfarandet med den särskilde förlikningsmannen upphörde. Samtidigt varslade SF och SKAF om stridsåtgärder i form av övertidsblockad och punktstrejker fr. o. m. den 16 och 18 mars. Den 9 mars varslade TCO-S om en begränsad utvidgning av sitt tidigare varsel, och på kvällen samma dag lämnade kommissionen sitt slutbud till parterna med begäran om svar till den 11 mars. Den 10 mars varslade KTK om nyanställningsblockad och punktstrejker samtidigt som TCO-S varslade om ytterligare stridsåtgärder, allt fr. o. m. den 18 mars. Den 12 mars, till vilken dag svarstiden flyttats fram, avvisade arbetstagersidan slutbudet. Kommissionen fann i detta läge situationen så allvarlig att man ville göra ytterligare försök att ena parterna och lade efter samtal med dem på kvällen den 13 mars fram ett definitivt slutbud med vissa förbättringar för arbetstagersidan. Svar begärdes till den 15 mars, men svarstiden förlängdes till den 17 mars. Den 15 mars beslöt SF och SKAF att skjuta på sina till den 16 och 18 mars varslade stridsåtgärder. Den 17 mars på kvällen konstaterades att samtliga parter godtagit slutbudet i fråga om dess materiella innehåll, dock att TCO-S gjort vissa förbehåll, bl.a. mot en punkt i slutbudet enligt vilken fortsatta förhandlingar direkt mellan parterna skulle föras under fredsplikt t. o. m. den 15 april. Inom de kommunala och landstingskommunala områdena träffades den 17 mars avtal i överensstämmelse med slutbudet, varvid varslade stridsåtgärder sköts upp till den 16 april. På det statliga området träffades på motsvarande sätt avtal mellan SAV samt SF och SACO/SR-S. På morgonen den 18 mars antog även TCO-S kommissionens slutbud, och samtliga stridsåtgärder återkallades. Härefter fortsatte förhandlingar i vissa frågor på det kommunala området — varvid KTK beslöt skjuta på sina till den 16 april varslade stridsåtgärder — och slutliga avtal på den offentliga sektorn kunde träffas den 5 maj.

Sedan i 1983 års konflikt på försäkringsområdet förhandlingarna inför särskild förlikningsman mellan FTF och FAO om avtal för fälttjänstemän strandat den 14 juni, varslade FAO om stridsåtgärd som innebar att arbetsgivarsidans förslag till ändring av det avtal som parterna träffat tidigare skulle betraktas som gällande avtal för 1983. På parternas gemensamma begäran tillsattes den 26 september en förlikningskommission att fortsätta medlingsarbetet. Förhandlingarna inför kommissionen strandade den 3 oktober, då FAO varslade om lockout av fälttjänstemän i Stockholms län fr. o. m. den 12 oktober. Den 10—11 oktober återupptogs förhandlingarna utan resultat, och den 12 oktober

utlöstes FAO:s lockout. Den 14 oktober utvidgade FAO sina stridsåtgärder genom att varsla om lockout fr. o. m. den 20 oktober av fälttjänstemän även utanför Stockholms län. Samtidigt varslade FTF om arbetsnedläggelse fr. o. m. den 20 oktober av alla fälttjänstemän, om blockad av allt övrigt försäljningsarbete och om nyanställningsblockad. Sedan förhandlingarna inför kommissionen återupptagits skedde strandning på nytt den 20 oktober, då de till denna dag varslade stridsåtgärder sattes i verket. Den 26 oktober varslade FAO om ytterligare utvidgning av sin lockout. Den 1 november träffades avtal för fälttjänstemännen, och samtliga stridsåtgärder ställdes in.

7.4 Arbetsmarknadsparternas överväganden

Överläggningarna med arbetsmarknadens organisationer har i främsta rummet avsett medlarnas roll i avtalstvister, närmare bestämt deras ställning i förhållande till parterna och statsmakterna. De har också kretsat kring medlingsväsendets organisation och frågan om medlarna bör förses med tvångsmedel.

7.4.1 Förlikningsväsendets organisation och medlarnas ställning

SAF förespråkar inte någon principiell förändring av förlikningsorganens ställning gentemot parter och statsmakter. Tanken att några förlikningsmän bör utses med vidare uppdrag och med mera frekventa uppgifter än vad som gäller för förlikningsmän i allmänhet torde emellertid vara värd att pröva. Personer som på detta sätt skaffat sig en bredare insikt än vad som är möjligt att ernå för förlikningsmän i allmänhet blir en särskild resurs då fråga uppstår om utseende av förlikningskommissioner.

SFO framhåller att medlarna skall vara oberoende av regeringens. Det skall ingå i deras uppgift att själva kunna finna konstruktioner och lösningar.

KFO anser att förlikningsmännen i första hand skall gå parterna tillhanda och verka för att den aktuella konflikten löses genom att avtal kommer till stånd. Det är inte en förlikningsmans uppgift att företräda regeringens ekonomiska intressen. Parterna i en konflikt bör få vara med och påverka valet av förlikningsman. Det är betydelsefullt att parterna har fullt förtroende för medlaren. Av nu angivna skäl bör man inte inrätta fasta förlikningsmän.

BAO anser att förlikningsväsendet inte bör få en fastare organisation.

Enligt *SAV* behövs inte någon ändring av medlarnas ställning och roll. Inte heller bör förlikningsväsendet få någon fastare organisation. En medlare måste ha parternas förtroende att medla i den aktuella konflikten. Förlikningsmännen bör därför utses från fall till fall med beaktande av konfliktens art.

Kommunförbunden finner det vara väsentligt att man har tillgång till erfarna och kunniga förlikningsmän. Detta torde dock enligt förbundens mening bara i begränsad omfattning kunna lösas genom ändringar i den fasta organisationen.

LO framhåller betydelsen av att förlikningsmännen har parternas förtroende när det gäller medling i de stora avtalsförhandlingarna. Det bör därför inte komma i fråga att till medlare utse personer som parterna inte kan godta. Även om parterna i princip själva bör avgöra om och när medling skall komma till stånd har regeringen i sista hand ett självständigt ansvar för att en medlingskommission tillsätts när en konflikt är på väg att bryta ut. Den omständigheten att exempelvis arbetsgivarsidan i en sådan situation motsätter sig medling bör inte hindra regeringen från att utse medlare. Det är viktigt att understryka att de regler som styr regeringens och förlikningsmannaexpeditionens handlande i dessa sammanhang bör vara enkla och klara så att inga dröjsmål i onödan uppstår med erforderliga beslut. Det finns oklarheter i kompetensfördelningen mellan regeringen och förlikningsmannaexpeditionen som det är angeläget att undanröja. Någon fastare organisation av förlikningsväsendet bör däremot inte komma i fråga.

TCO erinrar om att det åligger regeringen att ställa förlikningsorgan till förfogande när det uppstår tvist mellan arbetsmarknadens parter. Ett medlingsförfarande får emellertid enligt *TCO*:s mening inte innebära att staten bestämmer innehållet i en uppgörelse. Förlikningsmännens uppgift är att få parterna att av egen fri vilja träffa överenskommelse med varandra. Det måste nämligen vara parterna själva som har ansvaret för avtalets innehåll och därmed också förpliktelse att upprätthålla avtalet. Ett avtal ingånget mellan arbetsmarknadens parter har större möjligheter att vinna gehör hos och respekteras av organisationernas medlemmar. Förlikningsmän bör liksom hittills utses för varje tillfälle. Valet av medlare måste anpassas till den uppkomna tvisten och till de parter som är inblandade. Utgångspunkten måste alltid vara att medlarna har parternas fulla förtroende. En fastare organisation med en eller flera förlikningsmän förordnade under vissa mandattider är därför inte någon lämplig lösning.

PTK framhåller att medlarnas uppgift är att försöka skapa arbetsfred mellan parterna. Regeringen skall inte försöka binda upp medlare genom direktiv. *PTK* avvisar tanken på riksförlik-

ningsman. Det nuvarande systemet där parterna får påverka valet av medlare är bra. Om någon part tappar förtroendet för en medlare är han förbrukad. Har en part inte förtroende för en riksförlikningsman blir det svårt för parten att verka för att riksförlikningsmannen inte utses att medla i en konflikt som parten är indragen i.

SBmf understryker det värdefulla i att parterna så långt som möjligt har inflytande på formen för förlikning och valet av förlikningsmän men anser en fastare organisation värd att överväga.

SF anser att en medlares uppgift uteslutande skall vara att medla mellan parterna för att nå uppgörelse i en besvärlig förhandlingssituation och inte att fungera som statsmakternas förlängda arm i en avtalsrörelse.

Enligt *TCO-S* uppfattning fungerar medlingsväsendet i stort sett bra. *TCO-S* vill inte ha någon ändring av systemet att det är parterna som i praktiken förutsätts enas om förslag till regeringen om förlikningsmän. Detta innebär att parterna har frihet att välja den förlikningsman som man anser bäst lämpad för den aktuella uppgiften. Härav följer naturligtvis att i den mån parterna väljer en förlikningsman som inte visar sig vuxen uppgiften ansvaret för detta delvis faller tillbaka på parterna.

SACO/SR anser det vara positivt om förlikningsmännen och medlingskommissionerna får en självständigare ställning i förhållande till parterna och regeringen. Centralorganisationens karteller förordar den ordning som gäller f. n., nämligen att parterna vid varje särskilt tillfälle lämnar förslag på förlikningsmän, framför en ordning med en fastare krets. Det är omständigheterna kring den aktuella tvisten som får avgöra vilken eller vilka förlikningsmän som kan anses vara bäst skickade att lösa tvisten. Det är emellertid angeläget att de medlare som utses har tillräcklig tid att ägna sig åt den aktuella tvisten utan att vara för hårt bundna till det ordinarie arbetet.

SKAF:s grundläggande syn på medlingsväsendet är att dess enda uppgift är att jämka parterna till överenskommelse. Förbundet säger bestämt nej till ett medlingsinstitut som är eller kan komma att bli tredje part i förhandlingarna. Den nuvarande ordningen är riktig, nämligen att parterna begär medling och godkänner förslagen till förlikningsmän.

Enligt *SALF:s* bestämda mening är opartiskhet och objektivitet fundamentala kriterier i förlikningsmännens och medlingskommissionernas medlararbete. En oberoende ställning såväl i förhållande till parterna som i förhållande till regeringen är ett grundkrav. Det är viktigt att markera medlingsväsendets roll i avtalsförhandlingarna — nämligen att sammanjämka parternas

olika ståndpunkter — utan inblandning från regeringens sida. I medlararbetet kan emellertid väl ingå en skyldighet att rapportera till regeringen om rådande sakläge, särskilt vid mer omfattande konflikter. En eller flera riksförlikningsmän anser SALF f.n. inte utgöra en lösning av problemet med den bristande tillgången till medlare.

7.4.2 Tillgången till medlare

SAF anser det svårt men också utomordentligt viktigt att besvara frågan hur man skall kunna säkra tillgången till erfarna och kunniga förlikningsmän. Det urval som görs från början är betydelsefullt. *SAF* har här inte underlag för någon särskild kritik. Problemet ligger snarare däri att flera av de utsedda förlikningsmännen inte förrän efter längre tid får praktisk erfarenhet av hur man skall lösa en uppkommen besvärlig situation.

SFO erinrar om betydelsen av att skapa en rejäl motivation för duktiga personer att åta sig medlingsuppdrag.

KFO konstaterar att nästan alla medlare f. n. hämtas från den statliga ämbetsmannakåren. Enligt *KFO*:s mening behövs det även medlare som är förtrogna med det privata näringslivets villkor. För att få bättre tillgång till medlare kan organisationerna på arbetsmarknaden fortlöpande beredas möjlighet att föreslå namn på lämpliga medlare till statens förlikningsmannarexpedition.

BAO anser att man i syfte att säkra en bättre tillgång till lämpliga förlikningsmän kan överväga att ge dem bättre villkor.

TCO framhåller att parterna på arbetsmarknaden bör kunna vara regeringen behjälpliga med att ta fram förslag på lämpliga medlare som kan vara villiga att ställa sig till förfogande i händelse av en konflikt. För att säkra kontinuiteten i medlingsväsendet bör man se till att nya medlare slussas in i systemet och får arbeta tillsammans med erfarna kolleger.

PTK finner det vara angeläget att man försöker utveckla nya medlare. Det är inte så viktigt var man hämtar dem ifrån, men de måste vara förnuftiga och erfarna personer. Organisationerna på arbetsmarknaden kan lämna förslag på nya namn. Ett sätt att få bättre tillgång till erfarna medlare kan vara att man vid utseende av förlikningskommission väljer två erfarna och en oerfaren, vilken härigenom kan förvärva tillräcklig erfarenhet.

SBmf pekar på att inventeringen av tillgången på förlikningsmän bör intensifieras mellan avtalsrörelserna.

Enligt *SF* är tillgången till beprövade medlare begränsad. Med ålderns rätt är dessa många gånger tveksamma till att ta på sig den

påfrestande uppgift som medlarrollen innebär. Presumptiva yngre men oprövade medlare kan också ställa sig tveksamma, bl. a. därför att parterna inte gärna vill ha medlare som saknar erfarenhet. Mot denna bakgrund finns skäl att överväga om man inte kan använda den erfarenhet som äldre medlare med åren har skaffat sig genom att utnyttja dessa för introduktion och utbildning av nya medlare. Inventering av lämpliga och intresserade personer bör i så fall lämpligen ske i samråd med arbetsmarknadsparterna.

SACO/SR avråder från idén att säkra tillgången till erfarna och kunniga förlikningsmän genom att ha en lista med namn på förlikningsmän som kan vara aktuella vid en eventuell konflikt.

SALF anser en väg vara att utbilda förlikningsmän. Intresserade personer med erfarenhet från exempelvis organisationer, näringsliv eller allmänna domstolar bör i ett initialskede få möjlighet att regelmässigt — exempelvis som bisittare — närmare följa medlingskommissionernas och förlikningsmännens praktiska arbete. Medlingsväsendet saknar — som det i dag är utformat — den framförhållning som måste anses nödvändig för att på ett snabbt och effektivt sätt påbörja och genomföra ett komplicerat medlingsarbete. Förbättringar måste anses erforderliga. Utbildning av nya förlikningsmän inom ramen för nuvarande medlingsväsende kan vara en väg att skapa stabilitet och framförhållning.

7.4.3 Resursfrågor

Den allmänna bedömningen inom *SAF* är att man inte uppnår någon särskild fördel genom att ge förlikningsmännen en självständig rättighet att anlita statistisk, ekonomisk eller annan expertis. Den expertis som på ömse håll finns hos parterna är tillräcklig för att ge förlikningsmännen det underlag som behövs. Visserligen händer det att experterna hos de olika partssidorna kan ha något olika uppfattning i en viss fråga. *SAF* tror dock inte på värdet av att förlikningsmännen får tillkalla expertis från tredje håll för att överpröva motsättningarna.

SFO anser att förlikningsmännen vid behov bör kunna anlita erforderlig expertis och att detta kan ske via ett fristående bolag med uppgift bl. a. att ge parterna den statistik som de behöver. Även i övrigt anser *SFO* att förlikningsväsendets resurser behöver förstärkas.

KFO har inte upplevt att det finns något behov av oberoende expertis. Det kan också befaras att det kan bli svårt under pågående medling att snabbt få tillgång till experter som är helt oberoende av parterna. Parterna på arbetsmarknaden är i och för

sig så välutrustade att de kan ställa nödvändiga resurser till medlarnas förfogande.

BAO framhåller att oberoende expertis knappast finns och att förlikningsväsendet inte behöver bättre resurser.

TA anser inte att förlikningsmännen bör anlita egen statistik eller expertis. Det är parternas uppgift att förse förlikningsmännen med tillräckligt underlag för att förlikningsmännen skall kunna fullgöra sin uppgift.

SAV erinrar om att förlikningsmännen kan rådfråga den expertis man vill för egen information. Grunden för förlikningsmännens arbete är frivillighet och förtroende. Det är därför inte möjligt att tvinga på parterna oberoende expertis utan att ändra förlikningsarbetets karaktär. Anlitande av utomstående expertis måste förutsätta parternas godkännande i varje särskilt fall. Inom den statliga sektorn har enligt *SAV*:s uppfattning förlikningsväsendets behov av lokaler m.m. kunnat tillgodoses på ett tillfredsställande sätt.

LO framhåller att förlikningsmännen i princip inte skall anlita fristående expertis. Det är emellertid en fördel om i medlingskommissioner finns en jurist med insikt i arbetsrättsliga frågor som kan klara den många gånger svåra uppgiften att tolka och formulera avtalstexter. Någon erinran mot att förlikningsväsendet i övrigt förstärks har *LO* inte.

TCO anser när det gäller de resurser som ställs till medlarnas förfogande det naturliga vara att det är parterna som tillhandahåller statistiskt, ekonomiskt och annat erforderligt material. Även här är det parterna som måste ta ansvaret.

PTK finner det inte lämpligt att medlarna anlitar fristående expertis. Parterna måste själva försöka ta fram sitt material och komma överens. Har man oberoende experter ökar risken för ett mera låst läge i förhandlingarna. Den part som gynnas av en sådan experts utlåtanden kan bli obenägen att ändra sina förhandlingsbud. Förlikningsförhandlingar bör i princip hållas i neutrala lokaler och medlare bör ha tillgång till neutral kontors hjälp. Medlingen torde också kunna göras effektivare om bättre teknisk kontorsutrustning som ordbehandlingsmaskin ställs till parternas och medlarnas förfogande.

SBmf anser att förlikningsväsendet behöver ordentliga resurser men varnar för en omfattande byråkrati.

SF ifrågasätter om medlarnas servicebehov inte kan tillgodoses på annat sätt än som nu vanligen är fallet, nämligen att arbetsgivarsidan står för kansli- och expertresurser. En mer oberoende ställning i den delen kan bidra till att stärka medlarens opartiska roll.

SACO/SR finner det angeläget att förlikningsmännen och

förlikningsväsendet får bättre resurser och tillgång till opartisk expertis. Även förhandlingslokaler på neutral plats är en angelägen fråga.

SALF är av den uppfattningen att det inte är bra att föra in olika typer av externa sakkunniga utlåtanden och extern ekonomisk eller statistisk expertis i medlarsystemet. Risken ökar för att nya tvisteområden och nya tolkningsmotsättningar uppkommer mellan parterna. Medlingsväsendets roll är att sammanjämka parternas ståndpunkter och de analyser och tolkningar som parterna själva gjort. *SALF* ställer sig däremot bakom ett krav på ökade resurser för medlingsväsendet. Såvitt avser förhandlingslokaler är det ett önskemål från *SALF*:s sida att dessa så långt möjligt är neutrala. Det väsentliga i detta hänseende är inte lokalernas läge i och för sig utan snarare frågan om möjligheten för parterna att få skydd för sin ostördhet, exempelvis interna överläggningar i olika frågor.

7.4.4 Tvångsmedel

SAF anser för sin del att förlikningsmän och medlingskommisioner inte bör ges självständig befogenhet att skjuta upp eller avbryta en stridsåtgärd.

SFO finner det däremot befogat att medlare vid vite kan ålägga part att skjuta på stridsåtgärder. Ett sådant vite kan om det döms ut bidra till att täcka kostnaderna för medlingsväsendet.

KFO finner det inte vara lämpligt att ge förlikningsmän befogenhet att föreskriva uppskov med eller avbrytande av stridsåtgärd. Risken med en sådan ordning är att parterna blir benägna att inte själva ta fulla ansvaret för sina stridsåtgärder utan varslar om sådana i ökad omfattning med vetskapen att beslut om uppskov troligen kommer att meddelas. Det finns inte heller behov av andra tvångsmedel för medlare.

BAO framhåller att ett varsel bör förfalla vid förlikning. Stridsåtgärder bör inte vara tillåtna under pågående medling. Varsel bör inte heller få läggas under medling. Har varsel om stridsåtgärd lagts utan att träda i kraft eller har det förfallit bör fordras varsel på nytt.

Enligt *TA* bör förlikningsmännen så länge de anser fortsatta förhandlingar meningsfulla och ingendera parten frånträtt dessa få lagenliga möjligheter att föreskriva uppskov med varslad konfliktåtgärd eller avbrytande av pågående stridsåtgärd.

SAV framhåller att eftersom förlikningen bygger på frivillighet och förtroende några tvångsmedel inte bör föreskrivas.

LO framhåller att förlikningsmännen inte skall ha befogenhet

att föreskriva uppskov med stridsåtgärder eller kunna anlita tvångsmedel under medling.

PTK anser det vara olämpligt att ge förlikningsmän befogenhet att besluta om uppskov med varslad stridsåtgärd eller tillgång till något annat tvångsmedel. En sådan ordning kan leda till att parterna resonerar på ett annat sätt än i dag då man lägger varsel. Man kan bli benägen att kalkylera med att förlikningsmännen stoppar en stridsåtgärd. *PTK* ger normalt uppskov med stridsåtgärder under medling.

SBMf anser att förlikningsmännen inte skall behöva ha tillgång till tvångsmedel. Parternas respekt för en begäran från förlikningsmännen att skjuta på stridsåtgärder bör vara självklar.

Enligt *SF* är det direkt felaktigt att utrusta medlare med möjligheten att vidta olika tvångsåtgärder. Detta passar inte in i medlarrollen att jämka samman parterna utan att ta ställning för vare sig den ena eller andra parten eller åtgärden. Dessutom fråntar det — liksom regeringsingripanden — parterna ansvaret för arbetsfreden. Sannolikt gör sådana arrangemang den svåra medlarfunktionen ännu vanskligare att fullgöra, eftersom medlaren inte kan få parternas förtroende i samma utsträckning som nu.

TCO-S avvisar varje form av utökade befogenheter för förlikningsmännen gentemot parterna. En sådan ordning innebär att en tredje part kommer in i avtalsförhandlingarna och strider mot den bärande principen att det är avtalsparterna själva som skall söka nå enighet och ta ansvar för träffade avtal och konfliktåtgärder.

SACO/SR vill ha en självständigare ställning för förlikningsmännen men detta får inte gå så långt att förlikningsmännen får befogenhet att vid äventyr av vite eller annan sanktion föreskriva uppskov med varsel eller avbrytande av pågående stridsåtgärd. En sådan befogenhet kan lätt få till följd att förlikningsmannens opartiskhet ifrågasätts av den förfördelade parten, och därmed riskerar förtroendet för medlingsväsendet att urholkas.

SKAF erinrar om att en ändring av förlikningsmännens befogenheter förskjuter ansvaret för en konflikt till annan än parterna själva. Någon sådan ändring kan inte godtas.

SALF motsätter sig bestämt vitesföreläggande eller annan sanktion för förlikningsmän. Däremot är *SALF* berett liksom tidigare att välvilligt pröva frågan om uppskov eller avbrytande av stridsåtgärder under medling. Det bör även i fortsättningen åvila arbetsmarknadsparterna att ta sitt självständiga ansvar i detta hänseende utan vitesföreläggande.

7.5 Problemanalys

7.5.1 Allmänna synpunkter

Tid efter annan har diskussioner förekommit om önskemål att förstärka förlikningsväsendets organisation. Förslag har väckts av mer eller mindre genomgripande karaktär, från att inrätta en central myndighet på området med en riksförlikningsman i spetsen till begränsade förstärkningar av den befintliga organisationen. Många av förslagen har sin upprinnelse i hur medlingen fungerade under avtalsrörelsen 1980 och den kritik som då riktades mot medlingen.

Kritiken efter 1980 års avtalsrörelse kom från olika håll och drabbade alla medverkande, såväl regeringen och medlingskommissionerna som parterna själva. Regeringen ansågs ha underlåtit att i tid tillse att erfarna medlare fanns att tillgå och mot gängse regler ha gett de två sedermera tillsatta kommissionerna speciella direktiv. Kommissionerna uppfattades av arbetsmarknadsparterna — framför allt av arbetstagsidan — såsom alltför osjälvständiga i förhållande till regeringen, och samarbetet mellan dem bedömdes fungera dåligt, i vart fall under medlingens tidigare skede. Arbetsmarknadsparterna avvaktade utvecklingen ganska länge utan att aktualisera medling, och arbetsgivarsidan gav inte positivt besked om medlingskommission förrän den av LO varslade övertidsblockaden hunnit träda i kraft.

Vid överläggningarna under kartläggningen med arbetsmarknadens organisationer har kritiken mot den nuvarande organisationen tagit sig ett mildare uttryck. Inte någon framför några principiella invändningar mot den nuvarande lösa organisationen, utan man är ense om att denna bör bestå. Överlag är man emellertid införstådd med önskemålet att öka tillgången till erfarna och kunniga medlare och att förbättra betingelserna för medling. LO har i detta sammanhang riktat uppmärksamheten på att läget inte är helt klart i fråga om fördelningen av befogenheterna mellan regeringen och förlikningsmannaexpeditionen när det gäller att tillsätta särskild förlikningsman.

Förlikningsmannaexpeditionen har också under senare tid tagit olika initiativ för att förbättra förutsättningarna för medling. Sålunda har styrelsen för expeditionen funnit det angeläget att expeditionens möjligheter att fungera som erfarenhetsbank förbättras. Detta har tagit sig uttryck på olika sätt. I första hand har man strävat efter att få till stånd en utökad redovisning av slutförda förlikningsuppdrag. Vidare är man inne på tanken att vid behov ha en informell grupp, sammansatt av expeditionens chef och några få förlikningsmän med erfarenhet av centrala förhandlingar. Gruppen skall vara ett forum för ett fortlöpande erfaren-

hets- och informationsutbyte. Vidare skall gruppen kunna fylla en funktion vid introduktion av nya förlikningsmän. Chefen för expeditionen har också fungerat såsom sekreterare åt en av kommissionerna under 1983 års avtalsrörelse i syfte att ge expeditionen bättre insikter om medlingsverksamheten på stora samhällssektorer.

Ett annat område där styrelsen för förlikningsmannae Expeditionen har tagit initiativ gäller kontorsservice åt förlikningskommissioner och särskilda förlikningsmän. Expeditionen har sålunda fått särskilda medel anvisade för tillfällig personal som kan behövas som hjälp för kommissioner eller förlikningsmän.

Förlikningsmannae Expeditionen har vidare under hösten 1983 i cirkulärskrivelse till arbetsmarknadsparterna hemställt om deras medverkan för att få till stånd en större krets av personer lämpliga för medlingsuppdrag.

7.5.2 Riksförlikningsman

Förändringar i förlikningsväsendets organisation övervägdes senast under förarbetena till MBL. Departementschefen avvisade i propositionen ett under remissbehandlingen av betänkandet från arbetsrättskommittén framfört förslag om att i någon form utse riksförlikningsman under hänvisning till att regeringen liksom hittills borde ha möjlighet att för viss tvist tillsätta förlikningskommission eller särskild förlikningsman. Några genomgripande förändringar vidtogs inte genom MBL vare sig av förlikningsväsendets uppbyggnad eller av förlikningsmännens ställning. Alltsedan tillkomsten av den första medlingslagen 1906 präglas reglerna om statlig medling i vårt land av grundsatsen om arbetsmarknadsparternas frihet och självbestämmanderätt.

Det är viktigt att hålla denna grundsats i minnet när frågan om ändringar i förlikningsväsendets organisation aktualiserats på nytt. Medling är inte i lagstiftningen tänkt att utgöra normalt inslag i avtalsrörelserna. Vårt förhandlingssystem vilar på förutsättningen att parterna själva söker nå uppgörelse, och bara då detta inte lyckas står medling till deras förfogande i syfte att främja en sådan. Inrättandet av en permanent medlingsinstitution under ledning av en riksförlikningsman strider inte bara mot svenska arbetsmarknadstraditioner utan kan också komma i konflikt med det synsätt som hittills präglat medlingen i vårt förhandlingssystem där ansvaret för innehållet i avtalen odelat ligger på parterna själva. Det måste därför föreligga mycket starka skäl för att överge den sedan länge i vårt land rådande ordningen och övergå till ett institutionaliserat förlikningsväsende av samma typ som finns i övriga nordiska länder.

Hade vi under 1980 års avtalsrörelse haft tillgång till en självständig medlingsmyndighet av angiven karaktär hade de problem som uppkom i samband med medlingen troligen kunnat bemästras bättre. Erfarna medlare hade i tid stått till förfogande med självständig ställning i förhållande till regeringen. En central medlingsmyndighet skulle säkert också ha fått medling till stånd innan varslade stridsåtgärder hunnit sättas i verket. Även de problem som uppkom på den offentliga sektorn 1983 med en kommission och en särskild förlikningsman verksamma samtidigt hade måhända föranlett mindre svårigheter. Frågan är emellertid om önskemål att komma till rätta med problem av angiven karaktär utgör tillräckligt motiv för ett institutionaliserat förlikningsväsende.

En förutsättning för att medlingskommissioner och förlikningsmän skall kunna genomföra sin svåra och grannliga uppgift är att de åtnjuter parternas förtroende. För att man skall kunna försäkra sig om ett sådant förtroende är det av betydelse att parterna har möjlighet att påverka valet av förlikningsmän. Av hävd utser regeringen i större arbetstvister ledamöter i förlikningskommissioner liksom särskilda förlikningsmän efter samråd med parterna. Genom tillkomsten av MBL infördes för de fasta förlikningsmännen i landet en mera flexibel ordning genom att förlikningsmannae Expeditionen fick befogenhet att förordna fast förlikningsman eller annan person som medlare oberoende av tvistens anknytning till verksamhetsområdet. Detta skedde bl. a. för att undvika nackdelen med att låsa parterna i en viss landsända till en bestämd förlikningsman när denne kanske saknar någon parts förtroende. Ett institutionaliserat förlikningsväsende i centrala avtalstvister innebär till sin natur att medlemmar av förlikningskommissioner och särskilda förlikningsmän i första hand utses bland personer som är mer eller mindre fast knutna till förlikningsmyndigheten, och följderna blir att parternas möjligheter att påverka personvalet minskar. För parterna måste det i vart fall innebära en avsevärd skillnad mellan att vända sig till regeringen med begäran om förlikningsmän och att anlita en för ändamålet inrättad institution. När regeringen utser medlare är personvalet en öppen fråga och fältet fritt för att välja lämpliga personer som kan godtas av alla berörda parter, medan det kan te sig svårt för en part att direkt motsätta sig att en till medlingsmyndigheten fast knuten förlikningsman — särskilt om denne intar ställning som riksförlikningsman — anförtros uppdraget att medla när det bara förhåller sig så att parten föredrar någon annan för vilken den har särskilt stort förtroende.

Det räcker emellertid inte med att förlikningsmännen har parternas förtroende när de utses att medla utan de måste också

kunna behålla detta förtroende under medlingens gång. En förlikningsmans och förlikningskommissions uppgift är att söka sammanjämka parternas motsatta intressen och på så sätt medverka till ett avtal som båda parter kan godta. Det är däremot inte en medlars uppgift att ta ställning till parternas olika ståndpunkter utifrån egna samhällsekonomiska eller andra värderingar, och medlarna måste förhålla sig på ett sådant sätt att de inte av parterna uppfattas som skiljemän med anspråk på att få gehör för sina egna bedömningar i sakfrågor. Ansvaret för bedömningen av tillgängligt löneutrymme och det förestående avtalets inverkan på samhällsekonomin i stort vilar helt på parterna själva på grundval av de politiska förutsättningar för avtalsrörelserna som statsmakterna angett. Skulle förlikningsväsendet institutionaliseras har arbetsmarknadens organisationer uttryckt farhågor för att den centrala förlikningsmyndigheten utvecklar ett synsätt som kommer att påverka förlikningsmännens sätt att uppfatta sin ställning. Man är framför allt rädd för risken att förlikningsmännen mera kommer att betrakta sig som ämbetsmän med den lojalitet mot staten som en sådan ställning medför än som parternas gemensamma uppdragstagare med det enda syftet att hjälpa dem att lösa en avtalstvist på deras egna villkor. Även om steget härifrån till ett system med obligatorisk skiljedom i intressetvister är långt, finns det sålunda starka skäl för att ställa sig tveksam till ett så fast organiserat förlikningsväsende att det kan befaras rubba den parternas frihet och självständighet som utgör en hörnsten i det svenska förhandlingssystemet. Samtliga arbetsmarknadsparter som deltagit i överläggningar kring kartläggningen har också bestämt avvisat en sådan lösning.

7.5.3 Medlarnas ställning

Betydelsen av medlingens fria ställning i förhållande till de intressen som en avtalsrörelse inbegriper torde inte kunna över-skattas. Från denna principiella utgångspunkt kan invändningar göras mot regeringens direktiv under 1980 års avtalsrörelse att med hänvisning till den samhällsekonomiska situationen förut-sätta att kommissionerna arbetade under kontakt med regering-en. Direktiven torde kunna betraktas som en engångsföreteelse i den ömtåliga politiska situation som rådde. De får sin förklaring i att regeringen samtidigt som kommissionerna tillsattes i sex-punktsprogrammet angav inte bara vilka politiska åtgärder som skulle vidtas i syfte att underlätta avtalsrörelsen utan också härtill knöt villkoret att parterna träffade avtal på i stort sett oföränd-rade villkor. Bortsett från innehållet i programmet som sådant

restes från arbetsmarknadsparternas sida inte någon invändning mot att regeringen tog på sig den del av ansvaret för avtalsrörelsen som hade att göra med de politiska betingelserna för denna — tvärtom ansåg parterna regeringen i detta hänseende ha varit för passiv och för sent ute — men en medlingskommissions uppgift underlättas inte av att den förutsätts arbeta i kontakt med regeringen. Arbetsmarknadsparternas frihet och självbestämmanderätt innebär att de ensamma bär ansvaret för innehållet i en avtalsuppgörelse och därmed också för löneutvecklingen. Det är därför angeläget inte bara att de politiska förutsättningarna för en avtalsrörelse klargörs god tid i förväg utan också att medlingskommissioner och förlikningsmän förutsätts arbeta helt självständigt och under sådana förhållanden att parternas förtroende för medlarna inte äventyras. Detta är inte minst viktigt när det gäller medling på den offentliga sektorn, där regeringen i stor utsträckning företräder ett arbetsgivarintresse. En annan sak är att en förlikningskommission kan behöva hålla regeringen informerad om hur medlingsarbetet utvecklas med hänsyn till de effekter som stridsåtgärder kan få för samhällsverksamheten.

Ett särskilt problem uppkom under 1980 års avtalsrörelse genom att två kommissioner tillsattes samtidigt, en för den privata och en för den offentliga sektorn. Problemet gällde i första hand det inbördes förhållandet mellan kommissionerna och hade sin grund i den osäkerhet som rådde om betingelserna för deras samverkan. Erfarenheterna här torde kunna tas tillvara genom att man i en motsvarande situation — om en sådan skulle uppkomma framdeles — antingen tillsätter en kommission för båda sektorerna eller föreskriver att de båda kommissionerna arbetar i kontakt med varandra.

7.5.4 Utseende av särskild förlikningsman

Både regeringen och statens förlikningsmannarexpedition har befogenhet att utse särskild förlikningsman att medla i arbetstvister. Enligt MBL kan regeringen utse förlikningskommission eller särskild förlikningsman att medla i arbetstvister av större betydelse, medan expeditionen utser särskild förlikningsman i övriga fall, i första hand i sådana arbetstvister som rör mer än en fast förlikningsmans verksamhetsområde. Gränsdragningen är oklar, och LO har riktat uppmärksamheten på risken att denna oklarhet kan leda till problem.

Vad LO närmast har i sikte torde vara situationer då medling blir aktuell i anslutning till strandning av förbundsvisa förhandlingar. Om en sådan arbetstvister är av större betydelse i MBL:s mening är en omdömesfråga, över vilken parterna själva förfogar

i första hand. Är båda ense om att vända sig i saken till förlikningsmannae Expeditionen och enighet råder också om personvalet bör det sålunda ankomma på Expeditionen att förordna särskild förlikningsman i tvisten. Motsvarande bör gälla om parterna i stället vänder sig till regeringen, som alltså förordnar sådan förlikningsman. Problem synes kunna uppkomma framför allt i två fall, nämligen då parterna är oeniga om vilken instans som bör utse förlikningsman eller då man inte blir ense om någon av Expeditionen föreslagen person och inte heller kan enas om någon annan. När det gäller förbundsvisa förhandlingar ligger det i sådana fall närmast till hands för regeringen att ta ställning. Förlikningsmannae Expeditionen bör sålunda i sådana situationer överlämna det hos Expeditionen aktualiserade eller anhängiggjorda ärendet till regeringen.

7.5.5 Bättre betingelser för medling

Vad som sagts om riksförlikningsman innebär inte att det skulle vara uteslutet att förbättra betingelserna för medling utan att institutionalisera förlikningsväsendet. Det bör framför allt vara möjligt att vidga kretsen av medlare att ingå i förlikningskommissioner eller utöva uppdrag som särskilda förlikningsmän och att förbättra de tekniska förutsättningarna för medling genom insatser av olika slag.

En påtaglig svaghet i den nuvarande lösa organisationen som berörts av flera arbetsmarknadsparter är den bristande tillgången till medlare. Denna svaghet innebär att det kan vara svårt inte bara att finna tillräckligt erfarna medlare som är beredda att ställa upp utan dröjsmål utan också att få till stånd en lämplig personsammansättning i medlingskommissioner. Under överläggningarna med organisationerna kring kartläggningen har sålunda framhållits att medlingskommissioner sannolikt skulle fungera bättre om medlemmarna hade en någorlunda likvärdig erfarenhet av medling och bättre kännedom om varandra personligen. Den utväg som står till buds för att främja en sådan ordning synes vara att ge tillfälle åt ett större antal förlikningsmän eller andra för uppdraget lämpliga personer att ingå som medlemmar i kommissioner för att förvärva den särskilda erfarenhet som medling i sådana sammanhang ger och att söka sprida uppdragen som kommissionsordförande. Det bör vidare vara möjligt att i viss utsträckning låta ett större antal personer få uppdrag såsom särskilda förlikningsmän. Statens förlikningsmannae Expedition skulle kunna spela en viktig roll när det gäller att vidga kretsen av förlikningsmän och svara för informations- och utbildningsinsatser i form av seminarier och andra anordningar för erfaren-

hetsutbyte. Som framgår av redogörelsen i avsnitt 7.5.1 tog expeditionen också hösten 1983 initiativ i denna riktning för att förlikningsväsendet skulle stå bättre rustat inför framtida medlingsbehov. Närmast hade man härvid i tankarna det ändrade förhandlingsmönster som förbundsvisa förhandlingar på SAF-LO-området kunde förväntas leda till under 1984 års avtalsrörelse. En praktisk svårighet i sammanhanget utgör emellertid det förhållandevis ringa antalet medlingsuppdrag som begränsar möjligheten att ge många personer erfarenhet av medlingsarbete.

Förhandlingar i centrala avtalstvister brukar sedan länge även i samband med medling äga rum i arbetsgivarsidans lokaler. Medlarna har i allmänhet inte tillgång till sekreterare och är ofta hänvisade till arbetsgivarsidans resurser i fråga om kontorspersonal och tekniska hjälpmedel. Förlikningsmannaexpeditionen förfogar inte över lämpliga förhandlingslokaler. Sedan budgetåret 1981/82 disponerar expeditionen emellertid över särskilda medel för att kunna anlita tillfällig kontorspersonal som hjälp åt medlingskommissioner och särskilda förlikningsmän.

Önskemål har vid olika tillfällen framkommit om ändring av angivna förhållanden. Tidigare har man på arbetstagersidan framför allt kritiserat ordningen med medling förlagd till arbetsgivarens lokaler. Under överläggningarna i samband med kartläggningen har kritiken mindre kommit att gälla själva lokalfrågan än medlarnas beroende av arbetsgivarens kontorsresurser.

Vad först angår själva lokalfrågan brukar sedan länge parternas egna avtalsförhandlingar äga rum i arbetsgivarsidans lokaler. Det har därför tett sig naturligt att även de fortsatta förhandlingarna under medling förläggs dit. Vill man ha neutrala lokaler för förlikningsförhandlingar torde det av praktiska skäl vara nödvändigt att staten förfogar över ett förhandlingshus. Att i varje särskilt fall hyra lämpliga lokaler förutsätter en planering som förhandlingsverksamheten inte tillåter. Medling förekommer heller inte så ofta att det utgör en rationell lösning att enbart för detta ändamål ha neutrala lokaler ständigt tillgängliga vid sidan av dem som står till förfogande för parternas egna förhandlingar. Det måste därför vara mera angeläget att i mån av behov förbättra betingelserna för medling i befintliga lokaler, och några allvarigare önskemål om statliga lokaler för ändamålet har arbetstagarorganisationerna heller inte framfört under överläggningarna kring kartläggningen.

Däremot har under överläggningarna framkommit, att arbetstagersidan numera som regel bereds sådana utrymmen i arbetsgivarens lokaler att man under förhandlingarna där kan arbeta helt ostört och att man vanligen använder sin egen kontorspersonal. När det gäller medlingsverksamheten träder i förgrunden

tilliten till medlarnas neutralitet, och det bör inte få uppkomma farhågor för att arbetsgivarsidan intar en gynnad ställning genom att medlingen sker i arbetsgivarens lokaler och förlikningsmännen återfaller på dennes kontorsresurser. Sådana farhågor kan undvikas om de tekniska betingelserna för medlingen i förväg diskuteras mellan förlikningsmännen och parterna. Ofta ställer arbetsgivarsidan skrivpersonal till medlarnas förfogande på ett för medlingens neutrala bedrivande fullt betryggande sätt, och som framhållits ovan har förlikningsmannarexpeditionen numera ett särskilt anslag för tillfällig kontorspersonal i den mån sådan behöver anlitas i förekommande fall. Ytterst ankommer det på förlikningskommissioner och förlikningsmän att i alla sammanhang beakta betydelsen av att medlingen bedrivs så att parternas förtroende för dem förblir orubbat.

Mera tveksamt är om medlingskommissioner bör förstärkas med ekonomisk, statistisk eller annan expertis, vilket föreslagits från något håll. För att inte riskera medlingens neutralitet är det sannolikt bäst att parterna själva anlitar den expertis som de bedömer behövlig. Experter knutna till medlingskommissioner kan befaras leda till att parterna uppfattar kommissionerna mera som skiljedomstolar än som förlikningsorgan. Under alla förhållanden bör förlikningsmän inte anlita utomstående expertis annat än i samförstånd med parterna.

7.5.6 Medlingsförfarande och tvångsmedel

Förlikningsmän och förlikningskommissioner skall kalla parterna till förhandling och verka för att part uppskjuter eller inställer stridsåtgärd. De skall försöka få till stånd en överenskommelse mellan parterna, grundad på förslag som kommer från parterna själva, men är oförhindrade att föreslå jämkningar och medgivanden för att främja en god lösning av tvisten.

Den tidigare lagstiftningen om medling i arbetstvister — 1906 och 1920 års lagar — innehöll bara regler om en förlikningsorganisation jämte instruktion för förlikningsmännen men däremot inte några förpliktelser för parterna. Bestämmelser om sådana förpliktelser tillkom först senare. Skyldighet att varsla om stridsåtgärder minst sju dagar i förväg infördes 1935, och 1936 fick AD befogenhet att i förekommande fall ålägga part att delta i förlikningsförhandling och att döma ut vitet vid vägran att efterkomma åläggandet.

Medlingsförfarandet blev föremål för översyn under förarbetena till MBL. När det gällde förlikningsmännens befogenheter uppehöll sig arbetsrättskommittén utan att föreslå ändring i lagstiftningen vid olika tänkbara åtgärder. Som exempel nämnde

kommittén under hänvisning främst till reglerna i våra nordiska grannländer rätt att föreskriva fredsplikt i samband med förlikningsförhandlingar, rätt att påfordra omröstning inom förhandlande organisationer om förlikningsförslag och rätt eller skyldighet att publicera sådant förslag. Tanken att förse förlikningsmännen med maktmedel av angiven eller liknande karaktär avvisades emellertid av kommittén, som ansåg att medlingslagstiftningens innehåll borde präglas av principen att arbetsmarknadsorganisationerna i första hand själva är ansvariga för arbetsfredens upprätthållande.

Arbetsrättskommitténs överväganden godtogs av praktiskt taget alla remissinstanser. Departementschefen framhöll i propositionen att parterna regelmässigt torde tillmötesgå förlikningsmans framställning om uppskov med stridsåtgärd och anslöt sig således till arbetsrättskommitténs ståndpunkt att inte utvidga de formella befogenheterna för förlikningsmännen.

Efter MBL:s tillkomst har frågan om tvångsmedel i samband med medling aktualiserats på nytt, främst i anslutning till 1980 års storkonflikt. Vad som återkommit i debatten är framför allt önskemålet om rätt för förlikningsman att föreskriva uppskov med stridsåtgärd. Däremot har frågan om omröstning och publicering av medlingsförslag inte tagits upp ånyo. Omröstning om förlikningsförslag förekommer i Danmark och Norge och ägde i Sverige rum under 1945 års metallkonflikt men då på initiativ av Metall självt med hänsyn till de politiskt betingade motsättningarna mellan förbundets medlemmar. Det torde inte kunna komma i fråga att inom vårt lands förhandlingssystem ge förlikningskommissioner eller förlikningsmän rätt och möjlighet att påfordra omröstning av medlingsförslag. En sådan ordning skulle innebära ett allvarligt ingrepp i den berörda organisationens i demokratisk ordning bestämda beslutsformer och riskera att äventyra organisationsledningens ställning och därmed också dess möjlighet att företräda medlemmarna i fortsatta förhandlingar. Av samma skäl måste man avvisa tanken på en ovillkorlig rätt för förlikningsmän att publicera medlingsförslag. De båda förslagen strider också helt mot de traditioner som utgör den bärande grunden för det svenska förhandlingssystemet.

Vad som återstår att behandla av förslagen att ge förlikningsmännen ökade befogenheter är rätten att föreskriva uppskov med stridsåtgärder. Önskemål härom har från några håll aktualiserats på nytt under överläggningarna kring kartläggningen.

Medling blir normalt aktuell först då de mellan parterna i en avtalsrörelse förda förhandlingarna strandar, dvs. då parterna efter att ha förhandlat själva längre eller kortare tid konstaterar att de står för långt ifrån varandra för att kunna komma överens

om ett avtal. På en strandning följer i allmänhet varsel om stridsåtgärder av något slag från arbetstagersidan, och inte sällan svarar arbetsgivarsidan med varsel om motåtgärder. På senaste tid har även förekommit att arbetsgivarsidan varslat först; så skedde i 1983 års konflikt på försäkringsområdet. Även mjukstrandning kan förekomma, dvs. strandning utan varsel om stridsåtgärder. Inträffar strandning begär parterna vanligen att en särskild förlikningsman eller en medlingskommission tillsätts. I annat fall tar förlikningsmannaexpeditionen eller regeringen initiativ härtill. Har varsel om stridsåtgärd lämnats räcker fristen om sju dagar ofta inte till för medling. Parterna brukar då tillmötesgå en hemställan från medlaren om uppskov med varslade stridsåtgärder så länge medlingsförhandlingar pågår. Strandar förhandlingarna även efter medling med påföljd att stridsåtgärderna sätts i verket brukar medlingen återupptas i ett senare skede då tiden bedöms mogen för detta. I sådana fall får utlösta stridsåtgärder inte sällan fortgå under den fortsatta medlingen, medan i fråga om nya åtgärder som varslats men inte hunnit verkställas omständigheterna i det enskilda fallet bestämmer parternas förhållningssätt till medlarnas begäran om uppskov.

Begär parterna själva eller godtar de medling före varseltidens utgång är de sålunda i allmänhet införstådda med att skjuta på sina stridsåtgärder om de annars skulle sätta ett meningsfullt medlingsarbete i fara. I motsatt fall skulle de inte gärna ha inlåtit sig på försöket att lösa tvisten genom medling. Har stridsåtgärder redan satts i verket då medling godtas av parterna, ligger däremot i medgivandet att fortsätta förhandlingarna under medling inte utan vidare någon utfästelse om något visst sätt att förhålla sig till eventuella vädjanden från förlikningsmän att ställa in eller inte utvidga striden. En stor roll för parternas förhållningssätt i en sådan situation spelar av allt att döma den omstridda intressefrågans natur, hur stora motsättningarna i sak ter sig och svårigheten för en part att ställa in sina stridsåtgärder utan att detta uppfattas som en inte avsedd eftergift i sak. Fastän det inte varit möjligt att gå igenom allt befintligt material för att i detta hänseende söka finna ett mönster för parternas beteende, förhåller det sig sannolikt så att det är lättare för en part att avbryta exempelvis en övertidsblockad än att ställa in en arbetsnedläggelse för att förbättra förutsättningarna för ett avtal i samband med att en tidigare resultatlös medling återupptas.

En genomgång av den i avsnitt 7.3 lämnade redogörelsen för hur parterna efter 1975 förhållit sig till vädjanden från förlikningsmän att skjuta på stridsåtgärder visar att den beskrivna bilden i stort sett är oförändrad. Parterna har sålunda på senare tid i allmänhet sagt ja till förlikningsmäns begäran om uppskov

med varslade men vid medlingens början inte verkställda stridsåtgärder i den mån uppskovet behövs för att inte äventyra meningsfulla medlingsförhandlingar. Möjligen kan man iakttä en ökad restriktivitet från parternas sida härvidlag i fråga om vädjanden från förlikningsmän redan vid inledandet av medlingen utan att varseltiden närmast sig slutet. Några allvarigare olägenheter för själva medlingsförfarandet följer dock inte enbart därav att parterna vill avvakta hur medlingen utvecklas innan de tar ställning till en begäran om uppskov med stridsåtgärder. Man synes inte behöva kräva mera av parterna än att de beviljar uppskov om detta behövs för de fortsatta ansträngningarna att nå uppgörelse och medlingsarbetet alltjämt framstår som meningsfullt. Endast om en part genom att vägra uppskov föranleder strandning som annars sannolikt inte skulle ha kommit till stånd finns anledning till kritik mot förhållningssättet.

Det finns skäl att i detta sammanhang i vissa hänseenden kommentera händelseförloppet i fråga om några av de förlikningsförhandlingar som behandlats i den tidigare lämnade redogörelsen. Vad först angår 1980 års avtalsrörelse och då särskilt LO:s vägran att dra tillbaka sin övertidsblockad begärde kommissionen uppskov av LO under förutsättning att även SAF — såsom LO redan gjort — kom att godta medling. Kommissionen hade nämligen inlett sitt arbete innan SAF tagit ställning till hur man skulle förhålla sig till medling. Godkännande från SAF till medlingsförfarande kom emellertid först sedan övertidsblockaden hunnit träda i kraft, varför någon avvikelse från gängse ordning inte förekom i detta fall. Därefter svarade SAF ja till en vädjan från kommissionen att inte sätta sin varslade lockout i kraft, och båda parter biföll några dagar senare en hemställan från kommissionen att t.v. ställa in sina stridsåtgärder. Detta innebar att LO återkallade den verkställda övertidsblockaden och att SAF sköt upp sin lockout. Anmärkningsvärt kan däremot SJF:s förhållningssätt te sig under 1981 års förhandlingar med TA genom att förbundet under förhandlingarna inför förlikningskommissionen utlöste en varslad övertidsblockad utan att förhandlingarna strandat. Förhandlingarna gällde emellertid en sedan lång tid tillbaka efter träffade fredsavtal uppdämd motsättning i en så speciell fråga som upphovsrätten till journalistprodukter, och TA frånträdde inte förhandlingarna genom förbundets beteende som förutskickats efter sonderingar i saken från kommissionen.

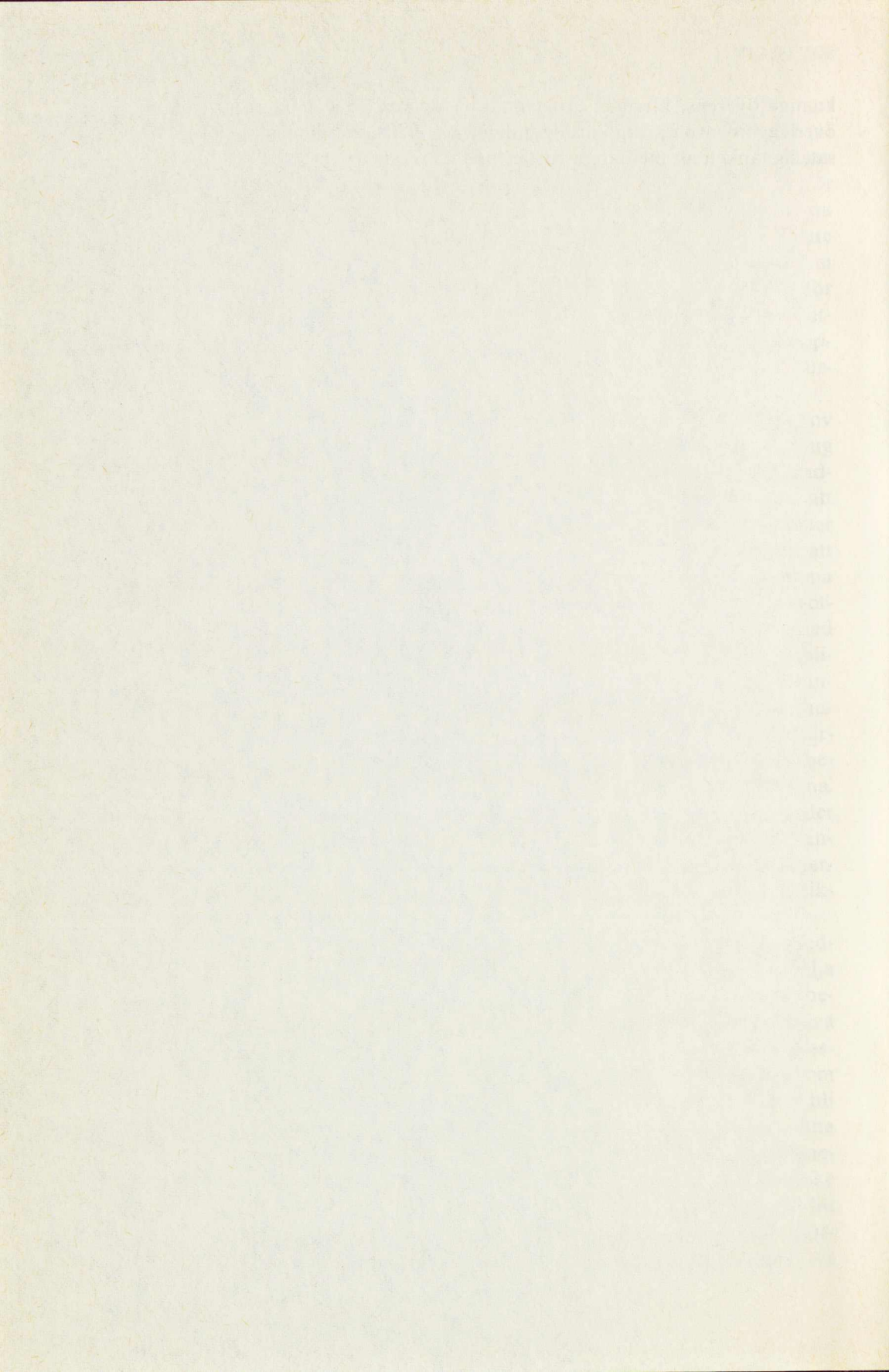
Syftet med en stridsåtgärd är att utöva påtryckning på motparten, och redan rätten att tillgripa en sådan åtgärd har betydelse för parternas strävan att söka få till stånd en uppgörelse i samförstånd. Parterna har själva ansvaret för avtalsförhandlingarnas

förlopp, och medling är vid strandning endast en hjälp till parterna att kunna fortsätta förhandlingarna inför särskild förlikningsman eller förlikningskommission utan att därmed deras ansvar för den fortsatta händelseutvecklingen begränsas. Det är därför angeläget att medling inte kommer till stånd förrän parterna uttömt sina egna möjligheter att komma överens och sålunda inte utvecklas till en normal ordning i varje avtalsrörelse, eftersom detta kan vara ägnat att skapa osäkerhet om var ansvaret för förhandlingarna ligger. Än viktigare är att medling inte kan utnyttjas av någon part i syfte att nå ett inte sakligt betingat uppskov med en förestående uppgörelse eller att vinna taktiska fördelar av något slag.

Skall förlikningsmännen få befogenhet att föreskriva uppskov med stridsåtgärder synes det vara nödvändigt att göra medling obligatorisk vid varsel om stridsåtgärder i samband med strandning. Annars torde den varslade parten bli mindre benägen att medverka till medling, och man skulle riskera bryta det mönster som bildats på den svenska arbetsmarknaden och som innebär att parterna frivilligt anlitar medlingsförfarande för att söka komma fram till en uppgörelse. Redan 1935 ansåg emellertid den Notinska kommittén det vara tveksamt om något var att vinna med lagstiftningsbestämmelser som syftade till att göra medling obligatorisk och lämna större formell befogenhet åt förlikningsmännen. Förlikningsförfarandet byggde enligt kommittén på två huvudgrunder, nämligen på förlikningsmännens auktoritet och parternas vilja till samförstånd. Ingen av dessa omständigheter bedömdes vinna i styrka genom de angivna lagstiftningsåtgärderna. Snarare fann kommittén det kunna befaras att tvingande regler i saken, som inte stod i överensstämmelse med medlingsförfarandets karaktär av förlikning, i kritiska situationer skulle bli överträdna, något som skulle kunna återverka menligt på hela förlikningsväsendets anseende.

Det bör också framhållas, att förtroendet för de tillsatta medlarna kan sättas i fara, om dessa direkt emot en parts uttalade vilja föreskriver uppskov med varslade stridsåtgärder. Ett sådant beslut kan av parten uppfattas som ett ställningstagande i själva sakfrågan till förmån för motparten, särskilt om medlarna missbedömt situationen och en uppgörelse i själva verket ligger inom räckhåll. Man kan dessutom inte bortse från att en part kan bli benägen att stranda avtalsförhandlingarna enbart för att vinna den ytterligare tid som ett under medling beviljat uppskov innebär och därmed få till stånd medlingsinsatser som annars kanske inte behövts. Medlingsväsendet får inte utsättas för risken att bli ett instrument för taktiska överväganden som kan äventyra förlikningsmännens uppgift att under neutralitet hjälpa parterna att

komma överens. Flertalet arbetsmarknadsparter som deltagit i överläggningarna kring kartläggningen har också bestämt motsatt sig tanken att medlare utrustas med tvångsmedel.



8 Varsel och dispenser

8.1 Gällande bestämmelser

I MBL föreskrivs att en part som avser att vidta stridsåtgärd eller utvidga pågående sådan åtgärd skall varsla motparten härom skriftligen minst sju dagar i förväg. Vidare skall ett varsel innehålla uppgift om anledningen till stridsåtgärden och om åtgärdens omfattning.

På arbetsmarknaden har i praxis vuxit fram ett dispensförfarande, där den varslade parten på begäran av motpart eller annan eller självmant gör de inskränkningar i varslade eller pågående stridsåtgärder som parten finner befogade. Detta förfarande är inte reglerat i lag eller kollektivavtal utan endast internt inom arbetsmarknadens organisationer.

På den offentliga sektorn är i huvudavtalen förhandlingsskyldighet föreskriven för det fall att en part anser att en varslad konflikt är ägnad att otillbörligt störa viktiga samhällsfunktioner och därför begär att konflikten skall undvikas, begränsas eller hävas. Det är inte ovanligt att dispensfrågor behandlas i samband med sådana undantagsförhandlingar utan att det behöver vara fråga om samhällsfarliga åtgärder i huvudavtalens mening.

8.2 Varsel och dispenser i praktiken

I det följande redovisas några tolkningsproblem som har framkommit under kartläggningen när det gäller varselreglerna i MBL. Dessa behandlas i viss utsträckning också i den kommande problemanalysen. Härutöver lämnas en redogörelse för hur parterna utformat sina varsel om stridsåtgärder och lämnat dispens från dessa.

8.2.1 Varseltidens längd

Hos arbetsmarknadens parter finns olika meningar om hur varselfristen på sju dagar skall räknas. Några hävdar att den dag då

varslet delges motparten skall räknas in i de sju dagarna, medan andra anser att fristen börjar löpa först dagen efter. I bankkonflikten 1981 ställdes denna fråga på sin spets. SBmf lämnade den 21 april kl. 23.40 till BAO ett varsel om strejk som skulle träda i kraft den 28 april kl. 00.00. Fristen var i detta fall alltså sex dygn och 20 minuter. BAO gjorde invändningar, men varslet blev inte föremål för rättslig prövning.

Det finns också motsättningar i frågan vem som är behörig mottagare av ett varsel. Kommunförbundet invände under 1983 års avtalstvist på den offentliga sektorn att KTK utlöste ett varsel om blockad mot övertid för tidigt därför att det inte räckte med att förbundet fått del av varslet utan att detta måste delges varje berörd kommun för sig. Även när det gäller förhandlingskarteller har någon gång rests invändningen att det inte är kartellen utan de i kartellen ingående förbunden som har att ta emot varsel.

En annan fråga som aktualiserats är under vilka förutsättningar en varslande part, som uppskjutit verkställigheten av stridsåtgärder i samband med medling, kan bli tvungen att varsla på nytt. I domen 1977 nr 83 prövade AD denna fråga i en tvist där arbetstagersidan efter varsel satt sina stridsåtgärder i verket. Domstolen fann att varselföreskriften i MBL innebar skyldighet att ange när stridsåtgärderna skulle träda i kraft. Ett kortare uppskov som arbetstagersidan i detta fall vidtagit sedan förhandlingarna strandat på kvällen ansågs inte kunna tillmätas sådan betydelse att föreskriften fick anses ha blivit åsidosatt. Under 1983 års avtalstvist på SAF-LO-området varslade flera LO-förbund den 19 februari om stridsåtgärder att träda i kraft den 27 och 28 februari. Vid medlingens början den 24 februari sköt förbunden upp verkställigheten av stridsåtgärderna t.v. Den 9 mars kl. 18.00 strandade förhandlingarna, och LO-förbunden meddelade dagen därpå på förmiddagen att de tidigare varslade åtgärderna skulle utlösas den 11 mars kl. 06.00, dvs. 36 timmar efter strandningen. Den 10 mars lämnade berörda arbetsgivarförbund in en stämningsansökan till AD med yrkande att AD i interimistiskt beslut skulle förklara att LO-förbunden bröt mot varselreglerna i MBL om de lät stridsåtgärderna träda i kraft vid angiven tidpunkt. AD ansåg sig i beslutet 1983 nr 41 inte kunna ta upp SAF-förbundens talan till prövning och tog alltså här inte ställning till sakfrågan.

I början av en avtalstvist lämnar arbetstagersidan ofta när stridsåtgärder övervägs en *längre varselfrist* än den lagstadgade minimifristen på sju dagar. Ibland förekommer detta också senare under tvisten. En genomgång av materialet från senare tids konflikter visar följande, varvid i nedan angivna varseltider själva varseldagen inte medräknats.

På SAF-LO-området inleddes 1980 års konflikt genom att LO-förbunden den 17 mars varslade om övertidsblockad och gav arbetsgivarsidan en frist på nio dagar. På den offentliga sektorn samordnade SF, TCO-S, SKAF och KTK sina stridsåtgärder genom att den 11 april varsla dels om blockad mot övertidsarbete m.m., dels om arbetsnedläggelse. Varselfristen bestämdes till nio dagar för blockaden och 14 dagar för strejken. Den 24 april följde LO-förbundens första strejkvarsel med en varseltid om åtta dagar.

I 1981 års lönekonflikt mellan SAF och PTK varslade PTK den 9 april om strejk som skulle träda i kraft 14 dagar därefter. Den 22 april — dagen före fristens utgång — medgav PTK på begäran av förlikningskommissionen — liksom SAF som svarat med lock-outvarsel — att inte genomföra varslade stridsåtgärder så länge medling pågick, dock längst intill den 5 maj. Samma dag den 22 april varslade PTK om ytterligare stridsåtgärder att träda i kraft den 4 maj och gav således SAF en frist om elva dagar.

Under 1981 års konflikt mellan TA och SJF varslade förbundet vid två olika tillfällen om stridsåtgärder — övertidsblockad och strejk m.m. — med en varselfrist i båda fallen om sju dagar.

Under 1983 års avtalstvist på den statliga sektorn varslade TCO-S den 25 februari om övertidsblockad som skulle träda i kraft efter tio dagar. Den 8 mars varslade SF dels om övertidsblockad, dels om arbetsnedläggelse. Varselfristen bestämdes till åtta dagar för blockaden och tio dagar för strejken. TCO-S varslade vidare den 9, 11 och 17 mars om ytterligare stridsåtgärder — bl.a. strejker — med en varselfrist i alla tre fallen om sju dagar.

Under samma års avtalstvist på den kommunala sektorn varslade KTK den 27 februari om övertidsblockad att träda i kraft den åttonde dagen därefter. Detta gav anledning till den tvist om behörig mottagare av varsel som redogjorts för tidigare. Den 8 mars varslade SKAF dels om övertidsblockad m.m., dels om strejk. Varselfristen var i förra fallet åtta och i det senare tio dagar. Den 10 mars varslade KTK om strejk med åtta dagars varselfrist.

8.2.2 Varsels utformning

Under kartläggningen och överläggningarna kring denna har framkommit kritik såväl från arbetsgivarsidan som från arbetstagsidans mot utformningen av lagda varsel. Kritiken har i huvudsak gått ut på att varslen inte varit tillräckligt preciserade. Erinringar har också riktats mot varsel som på ett eller annat sätt försetts med villkor.

Som ett exempel på kritik mot bristande precisering av varsel

kan nämnas PTK:s synpunkter på arbetsgivarsidans lockoutvarsel under 1981 års lönekonflikt mellan SAF och PTK. Varslet avsåg lockout av tjänstemän i vissa företag som enligt senaste verksamhetsberättelser hade fler än tio tjänstemän anställda. PTK hade inte omedelbar tillgång till berättelserna och kunde därför inte exakt veta vilka företag som varslet gällde. I samma varsel undantogs vidare olika kategorier av tjänstemän efter vissa kriterier. Enligt PTK:s mening var flera av dessa kriterier oklara och svårtolkade, och hit hörde bl.a. begrepp som självständiga enheter, större företag, divisionsnivå eller motsvarande, i väsentlig omfattning, ledande ställning, långsiktiga projekt och långsiktiga skador.

Ett annat exempel gäller kritik mot ett av PTK villkorat varsel under 1976 års pensionskonflikt mellan SAF och PTK. Det är inte ovanligt att arbetstagsarsidan lägger ett s.k. straffvarsel, om man anser att arbetsgivaren inte respekterar pågående stridsåtgärder. I här aktuellt fall då PTK varslade om blockad av övertidsarbete m.m. lämnade kartellen samtidigt ett varsel om total arbetsnedläggelse vid de företag som — sedan övertidsblockaden inletts — genom strejkbryteri eller på annat dylikt sätt enligt arbetstagsarsidans bedömning medvetet underlät att respektera de vidtagna åtgärderna. Den varslade övertidsblockaden sattes i verket liksom också — utan ytterligare varsel — en arbetsnedläggelse vid ett företag som ansågs ha brutit mot arbetstagsarsidans konflikthanvisningar.

En annan frågeställning som kommit upp är i vad mån möjligheten att senare ge dispenser från stridsåtgärder bör kunna få diktera utformningen av ett varsel. I ett av de två ärendena i arbetsmarknadsnämnden 1980 — ärendet gällde transportarbetareförbundets stridsåtgärder mot oljetransporterna — förde parterna en principiell diskussion i saken. Transportarbetareförbundet menade att frågan om de av förbundet varslade stridsåtgärderna kunde medföra störningar av viktiga samhällsfunktioner inte skulle bedömas så mycket mot bakgrund av lagda varsel som mera med hänsyn till hur stridsåtgärderna i förening med beviljade dispenser kunde komma att verka. Arbetsgivarsidan genmälde att arbetstagsparten inte kunde komma ifrån sitt ansvar för de varslade åtgärderna genom att hänvisa till senare lämnade dispenser.

AD har i ett antal fall tagit ställning till den närmare innebörden av skyldigheten att precisera varsel och påföljden för förseelser i detta hänseende. I domen 1930 nr 83 uttalade domstolen i fråga om en varselbestämmelse i ett kollektivavtal, att varslet såsom en ensidig förklaring inte skulle behöva av motparten tolkas på annat sätt än vad ordalagen omedelbart ger vid handen.

AD hade i domen 1969 nr 36 att ta ställning till en tvist om innebörden av bestämmelsen i dåvarande huvudavtal på det statliga området, enligt vilken bl.a. blockad inte i något fall fick vidtas förrän en vecka förflutit efter det skriftligt meddelande lämnats motparten. Domstolen fann att bestämmelsen omfattade nyanställningsblockad. I den i föregående avsnitt nämnda domen 1977 nr 83 bedömdes arbetstagarsidan ha brutit mot varselföreskriften i MBL genom att inleda stridsåtgärder av annan omfattning, karaktär och inriktning än som angetts i varslet. Arbetstagarsidan ansågs ha handlat lagstridigt genom att begränsa stridsåtgärderna i förhållande till uppgiften i varslet på sådant sätt att begränsningen förryckt arbetsgivarsidans planeringsarbete och medfört svårigheter för denne av skilda slag på grund av verksamhetens speciella karaktär (inrikes och utrikes lufttrafik). Däremot upptogs i domen 1982 nr 35 av AD inte till prövning en av en kommun väckt talan med innehåll att domstolen skulle fastställa att arbetstagarsidan brutit mot varselföreskriften i MBL genom att i strid mot ett lämnat varselbesked uppmana en nyanställd arbetstagarare att lämna sin anställning. I målet upplystes att kommunen inte hade för avsikt att väcka någon fullgörelsetalan mot arbetstagarparterna, och domstolen fann då att den väckta talan bara skulle innebära att domstolen skulle ta ställning till frågor som uppkommit i vissa speciella, inte längre aktuella situationer. Någon allmän grundsats om hur exempelvis ett varsel skall vara utformat skulle enligt domstolens mening knappast kunna uppställas. Ett uttalande från domstolen bedömdes sakna erforderlig anknytning till ett mellan parterna alltjämt gällande rättsförhållande och skulle inte heller på annat sätt direkt påverka parts rättsliga handlande i förhållande till motparten. I domen 1982 nr 157 fann AD att ett åsidosättande av varselföreskriften i MBL inte medförde att stridsåtgärder som vidtogs rättsligt sett blev olovliga och därmed inte heller grundade rätt till ersättning för ekonomisk skada men att den angripne arbetsgivaren var berättigad till ett allmänt skadestånd, vars belopp skulle utmätas med beaktande av hur allvarligt lagens åsidosättande borde anses vara.

8.2.3 Undantag i samband med varsel

Parterna brukar ofta redan i sina varsel göra undantag från stridsåtgärderna för vissa arbetstagarare eller för vissa typer av arbeten. Undantag som parterna gör för skyddsarbete och frikretsar redovisas i nästa kapitel. En genomgång av undantagen i övrigt i varslen under de senaste årens avtalstvister ger denna bild.

Under 1980 års konflikt på *den statliga sektorn* undantog SF och TCO-S i sina varsel om blockad mot nyanställning och övertidsarbete bl.a. — förutom utbildning som anställda genomgick i tjänsten — postbiträden vid postens centralförvaltning. Inom undervisningsväsendet och kyrkan begränsades stridsåtgärderna till att gälla blockad mot nyanställningar. Från den samma dag varslade strejken undantog TCO-S flygledning av militär lufttrafik samt inom undervisningsväsendet skoldirektörer, skolchefer och förste rektorer.

SAV gjorde i sitt lockoutvarsel 1980 undantag för arbetstagare som av arbetsmarknadsmyndighet meddelats arbetslöshetshjälp i form av beredskapsarbete, arkivarbete eller musikerhjälp eller som hade anvisats arbete i verkstad inom arbetsvården. Vidare undantogs enligt berörd myndighets bestämmande skyddsingenjörer, skyddsombud samt behövlig personal för arbete i telefonväxlar och kassor, med registratur, posthämtning, postöppning, vaktmästerigöromål, bevakning och utbetalning av löner.

I 1983 års avtalstvist på *den statliga sektorn* gjorde TCO-S i sitt varsel om övertidsblockad undantag för undervisningsväsendet och kyrkan liksom för utbildning i tjänsten. Även SF tog i sitt motsvarande varsel undan utbildning i tjänsten. I sitt strejkvarsel undantog TCO-S inom undervisningsväsendet skoldirektörer, biträdande skoldirektörer, skolchefer och förste rektorer.

På *den kommunala sektorn* gjorde KTK 1980 i sitt varsel i fråga om övertidsblockaden undantag för arbete under jour- och beredskapstjänstgöring enligt schema som fastställts före varslets utfärdande, utbildning i tjänsten och tjänstgöring såsom ersättare för ensam sjuksköterska eller barnmorska vid vårdavdelning.

Under 1983 års avtalstvist på *den kommunala sektorn* gjorde KTK i sitt varsel om övertidsblockad liksom 1980 undantag för arbete under jour- och beredskapstjänstgöring enligt schema som fastställts före varslets utfärdande liksom för utbildning i tjänsten. SKAF undantog i sitt motsvarande varsel jour- och beredskapstjänstgöring på samma villkor som KTK. I sitt varsel om nyanställningsblockad gjorde KTK undantag för ersättare för ensam sjuksköterska eller barnmorska vid vårdavdelning. KTK undantog vidare i sitt strejkvarsel långvård och barnsjukvård vid de sjukhus som varslet gällde.

Av de tre LO-förbund på *den privata sektorn* som närmare studerats under kartläggningen gjorde transportarbetareförbundet inga undantag från sina varsel under 1980 års konflikt. Livsmedelsarbetareförbundet undantog i samma konflikt från sitt varsel om övertidsblockad förberedelse- och avslutningsarbete som var nödvändigt för att arbetet på ordinarie arbetstid skulle kunna fortgå normalt, överenskommen förskjuten arbetstid,

nödslakt, konditoriarbete på sön- och helgdag under schemalagd ordinarie arbetstid och normal produktion av konsumtionsmjölk. Fabriksarbetareförbundet tog i sitt motsvarande varsel undan arbete inom företagshälsovården och deltagande i styrelser och arbetsgruppers sammanträden.

De olika SAF-förbunden gjorde en mängd undantag i sina lockoutvarsel 1980. Företag i vissa branscher hölls helt utanför konflikten, såsom bevakningsföretag, gasfabriker, läkemedels- och sjukvårdsföretag, oljeraffinaderier och städentreprenadföretag. Vidare undantog SAF arbete med framställning och leverans av livsmedels- och läkemedelsemballage, kalk till reningsverk och sjukvårdsartiklar, kontrollverksamheten vid kärnkraftverken samt tvätt- och textilförsörjning till sjukhus och vårdinrättningar.

I sina strejkvarsel under 1981 års lönekonflikt mellan SAF och PTK gjorde PTK bl.a. följande undantag. Företagsläkare, sjuksköterskor, tandläkare, tandsköterskor, sjukgymnaster och övrig personal inom företagshälsovården, ekonomiföreståndare på fartyg och tjänstemän som var lediga för semester eller av vissa andra skäl. Vidare undantog PTK arbete som avsåg beräkning eller utbetalning av löner och medverkan i kurser.

8.2.4 Dispensförfarandet

I praxis har — som framhållits inledningsvis — utvecklats ett dispensförfarande i syfte att undvika obilliga, stötande eller annars inte önskvärda konsekvenser av stridsåtgärder. Den varslade parten bestämmer själv vilka dispenser som skall beviljas. Dispenser från arbetstagsidans stridsåtgärder beviljas ofta på begäran av motparten, medan dispenser från en lockout vanligen aktualiseras inom arbetsgivarsidan av företag och myndigheter. Framför allt på den offentliga sektorn förekommer överläggningar i saken med motparten. Förfarandet är inte reglerat i lag eller avtal och skiljer sig åt mellan olika avtalsområden.

På *den statliga sektorn* finns sedan 1980 inom SAV en konfliktorganisation med bl.a. en konfliktchef, en förhandlingsgrupp och en dispensgrupp. Organisationen träder i verksamhet då varsel om stridsåtgärder kan förväntas från motsidan. Dispensgruppen för fortlöpande förhandlingar om dispenser med företrädare för SF och TCO-S, dock att dispensärenden av generell eller ömtålig natur behandlas av förhandlingsgruppen och motparternas förhandlingsledning. Ibland förekommer dispensförhandlingar också lokalt ute på myndigheterna efter medgivande av de centrala avtalsparterna.

För att dispensärenden skall behandlas av SF och TCO-S

måste SAV göra framställning härom. Under 1980 års konflikt inkom till SAV omkring 700 ansökningar om dispenser från arbetstagaridans stridsåtgärder. Ansökningarna härstammade till övervägande delen från privata företag och enskilda personer, men även olika myndigheter ville få dispenser. Sedan ansökningarna överlämnats till SF eller TCO-S behandlades de av parterna gemensamt i den ordning som angetts ovan. Lokalt förekom överläggningar om dispenser på Karolinska sjukhuset. Under samma konflikt fick SAV ett tiotal framställningar om dispenser från SAV:s lockoutvarsel, och dessa handlades av en särskild tjänsteman inom förhandlingsgruppen. Under 1983 års avtalsvist vände sig i stort sett bara statliga myndigheter till SAV för att utverka dispenser från arbetstagaridans varsel. Antalet sådana ansökningar uppgick till knappt ett hundratal. SACO/SR-S varslade inte om några stridsåtgärder vare sig under 1980 eller 1983 års avtalsrörelser. Skulle denna kartell dras in i en konflikt handläggs enligt uppgift dispensansökningar från SAV centralt av kartellens dispensgrupp.

På *den kommunala sektorn* ger kommun- och landstingsförbunden sedan 1980 ut konfliktcirkulär till ledning för kommunernas och landstingens behandling av konfliktfrågor. I dessa cirkulär har förbunden redogjort för framställningar om dispenser från arbetstagaridans stridsåtgärder som inkommit till förbunden och som man överlämnat eller avsett att överlämna till sina motparter SKAF och KTK. Samtidigt har man anmodat kommunerna och landstingen att i övrigt ansöka om dispenser på egen hand när risk förelegat för samhällsfarliga konsekvenser eller dispenser bedömts erforderliga av annat skäl. På denna sektor brukar dispenser behandlas centralt mellan huvudorganisationerna bara i fråga om sådana grupper av arbetstagare som arbetsgivarvidan vill undanta från stridsåtgärder av hänsyn till allmänna intressen. Vanligen handläggs dispensärenden lokalt. På arbetstagaridans behandlar SKAF dispensansökningar centralt. Inom KTK handläggs dispensfrågor inom varje förbund. Förbunden tar normalt emot dispensansökningar från sina lokalavdelningar. SACO/SR-K som inte varslade om några stridsåtgärder 1980 och 1983 har upplyst, att förekommande dispensansökningar under konflikt skall handläggas centralt av kartellens dispensgrupp i överensstämmelse med vad som gäller inom SACO/SR-S.

Vad härefter angår *den privata sektorn* har kartläggningen i här aktuellt avseende på SAF-LO-området begränsats till transport-, fabriks- och livsmedelsarbetareförbunden. I övrigt omfattas här PTK av kartläggningen.

Under 1980 års konflikt bildades inom *transportarbetareför-*

bundet en konfliktgrupp, som bl.a. skötte dispensgivningen. Gruppen bestod av sex till sju ombudsmän jämte ett antal sekreterare. Omkring 1 700 dispensansökningar kom in till förbundet under strejken och lockouten den 2—11 maj. Av dessa förmedlades ca 400 av arbetsgivarorganisationer från medlemsföretag. De övriga 1 300 lämnades av myndigheter, oorganiserade företag och enskilda personer, såsom präster, sjuksköterskor och handikappade. Ansökningarna behandlades av ombudsmännen i den ordning som de kommit in till förbundet. Varje ombudsman tog själv — ibland efter samråd med de övriga — ställning till dem. Det fanns inte några i förväg fastställda principer för bedömningen. Konfliktgruppen hade överläggningar med delegationer från olika myndigheter och företag, som var angelägna om att få dispenser för sina verksamhetsområden. Det har inte varit möjligt att få fram säkra uppgifter om antalet handlagda dispensärenden under konflikten. Förbundet uppskattar emellertid antalet ärenden som man inte hunnit behandla före konfliktens slut till mer än tusen.

Åtskilliga företag på arbetsgivarsidan sökte under 1980 års konflikt hos *livsmedelsarbetareförbundet* dispenser från förbundets stridsåtgärder. Dispensansökningarna beviljades i viss utsträckning.

Fabriksarbetareförbundet fick under 1980 års konflikt ett flertal ansökningar om dispenser från sina stridsåtgärder. Ansökningarna föranledde normalt inte förhandlingar i saken mellan avtalsparterna, utan erforderliga kontakter dem emellan togs i stället genom telefon. Förbundet tog emot inalles 587 ansökningar, av vilka 301 beviljades och 209 avslogs. Återstående 77 ansökningar var obehandlade vid konfliktens slut. Under 1983 års konflikt som upphörde efter en dag tog förbundet emot 43 dispensansökningar, av vilka 18 beviljades helt eller delvis, fem avslogs och 20 var obehandlade vid konfliktens slut.

Inom *PTK* finns centralt för behandlingen av arbetsmarknadskonflikter bl.a. en dispensgrupp. På varje företag där ett *PTK*-förbund har medlemmar finns en lokal konfliktkommitté eller ett konfliktombud jämte en lokal dispensgrupp. Med dispens avses i detta sammanhang ett sådant undantag från en stridsåtgärd som arbetsgivaren aktualiserar för en enskild tjänsteman genom ett särskilt ansökningsförfarande. Ansökningar om dispens skall lämnas av företaget till den lokala konfliktkommittén eller den lokala dispensgruppen, som med eget yttrande överlämnar dem till den centrala dispensgruppen. Denna är ensam behörig att besluta i dispensfrågor. *PTK* kan också bevilja generella dispenser. Med generell dispens menas en dispens som för en grupp medlemmar eller för en viss typ av arbete meddelas av *PTK* eller

ett PTK-förbund utan föregående ansökning. En sådan dispens gäller t.v. tills PTK eller förbundet lämnar annat besked.

Under 1976 års pensionskonflikt mellan SAF och PTK som varade en månad verkade inom PTK dels den centrala dispensgruppen, dels fyra förbundsdispensgrupper som var och en företrädde SIF, SALF, HTF och CF. Inom SIF:s förbundsområde behandlades omkring 15 000 dispensärenden. I lönekonflikten 1981 mellan SAF och PTK som varadê en vecka inkom rätt många dispensansökningar till PTK-förbunden. Det har inte varit möjligt att få fram dispenshandlingarna hos SIF och SALF. SIF har emellertid uppgett att enligt en ganska säker källa 1 500—2 000 dispensärenden behandlades under konfliktveckan. CF prövade inga dispensansökningar över huvud taget, medan fartygsbefälsföreningen och maskinbefälsförbundet behandlade totalt 54 ärenden.

Inom SAFslutligen finns en central dispensgrupp som bestämmer i sista hand vilka dispenser som skall lämnas. Av SAF beviljade dispenser kan antingen avse en enstaka individ eller vara av allmän natur och i så fall gälla många arbetstagare.

8.2.5 Dispenser på den statliga sektorn

Liksom skett i samband med redogörelsen tidigare för undantagen i varslen om stridsåtgärder lämnas i detta sammanhang skyddsarbete och frikretsar åsido. Dispenser för detta redovisas i nästa kapitel.

Under 1980 års konflikt beviljades på den statliga sektorn följande generella dispenser från arbetstagaridans stridsåtgärder. Undantag från nyanställnings- och övertidsblockaden medgavs för nykterhetsvårdsanstalter, sameskolor och skolor för handikappade. Från nyanställningsblockaden undantogs också läkare och präster. I fråga om övertidsblockaden gavs vidare dispenser för nödfalls- och katastrofsituationer, andra situationer där arbete av räddningsskäl eller andra uppenbara säkerhetsskäl måste utföras utan dröjsmål, skötsel av djur samt utryckning under jour vid televerket, kriminalvårdsverket, vattenfallsverket, ungdomsvårdsskolor, rättspsykiatriska kliniker och vissa delar av försvarsmakten.

Därutöver meddelades ett stort antal särskilda dispenser för att säkerställa viktig verksamhet vid olika myndigheter. Dessa dispenser gällde bl.a. driften och säkerheten vid kärnkraftverken, rikets säkerhet, vid SMHI flygväderlekstjänsten för ambulansflyg och katastroftillbud, intensivvården och annan angelägen vård vid Karolinska sjukhuset, verksamheten inom polisen för att

säkra bevisning vid grova brott och för att kunna hålla föreskrivna tider för anhållande och häktning, ambulans- och räddningsflyget jämte incidentberedskapen vid luftfartsverket, militära datasystem, isbrytarverksamhet och lotsning av oljetankers i viss utsträckning, kontroll av passagerartrafik och lossning av oljetankers i ett antal hamnar samt flertalet eldriftsledares och driftvaktens verksamhet vid SJ.

SAV beviljade under samma konflikt vissa dispenser från lockouten vid civilförsvarsstyrelsen, vägverket, trafiksäkerhetsverket, lantmäteriverket och statistiska centralbyrån. Dispenserna gällde i regel enstaka arbetstagare i viktiga befattningar.

Under 1983 års avtalstvist beviljades bl.a. följande dispenser av arbetstagsidan på den statliga sektorn. TCO-S gav generell dispens från varslet om övertidsblockad för nödfallsituationer enligt arbetstidslagen, katastrofsituationer i övrigt och andra situationer av sådan art att arbete måste utföras utan dröjsmål av räddningsskäl eller andra uppenbara säkerhetsskäl, för skötsel av djur och växter samt för sameskolor och skolor för handikappade. Vidare meddelade TCO-S ett antal särskilda dispenser från samma varsel för att olika myndigheter skulle kunna upprätthålla samhällsviktig verksamhet. Dessa dispenser gällde bl.a. incident- och stabsberedskapen inom försvarsmakten, vid SMHI flygväderlekstjänsten för ambulansflyg, katastroftillbud och totalförsvarets incidentberedskap, verksamheten inom polisen för att säkra bevisning vid svåra brott, åtgärder inom tullverket mot grov varusmuggling, ambulans- och räddningsflyget jämte incident- och spaningsberedskapen för försvaret inom luftfartsverket, viss verksamhet vid AMS för flyktingar och arbetskraft med socialmedicinska och psykiska handikapp samt verksamhet av olika slag inom televerket, såsom avhjälpande av akuta fel på data- och telexanläggningar och arbete i sjösäkerhets- och sjö- räddningssammanhang.

SF lämnade samma generella dispenser som TCO-S och undantog därutöver arbete i växthus vid vetenskaplig institution för livsuppehållande verksamhet. Också de särskilda dispenser som SF gav för verksamheten vid olika myndigheter sammanföll i huvudsak med de av TCO-S beviljade. De skillnader som fanns berodde framför allt på organisationsmedlemmarnas olika arbetsuppgifter. I fråga om varslet om strejk vid televerket gjorde SF undantag i den utsträckning som behövdes för att avhjälpa sådana fel som omfattades av dispensen från varslet om övertidsblockaden samt vidare för utlämning och transport av materiel för reparationer av allvariga fel på lands-, riks- och fjärrkablar.

8.2.6 Dispenser på den kommunala sektorn

Under *1980 års konflikt* medgav SKAF på begäran av de båda kommunförbunden undantag från nyanställningsblockaden för nytt vikariat som påbörjades i direkt anslutning till att annat vikariat upphörde. SKAF uttalade samtidigt att dispenser från blockaden skulle komma att beviljas i den omfattning som behövdes för att en för vårdtagaren lägsta godtagbar omvårdnad skulle kunna upprätthållas. Vidare medgav SKAF undantag för arbetstagare anställda i halvskyddad sysselsättning, för arbetstagare som anställts såsom vikarier för dem som genomgick arbetsmarknadsutbildning i s.k. BAMU-projekt och arbetstagare anställda i beredskapsarbete anordnat särskilt för arbetslösa med nedsatt arbetsförmåga. Från övertidsblockaden beviljade SKAF dispens för dels personal inom brandväsendet som behövdes för att upprätthålla i brandordning föreskriven minsta styrka och normal standard för larmfunktionen liksom för insatser i nödlägen under beredskapstjänstgöring, dels jourbiträden vid vårdinrättningar och ambulansförare så att en för vårdtagare lägsta godtagbar omvårdnad kunde upprätthållas och — för att kunna upprätthålla denna vårdstandard — övrig vårdpersonal i fråga om arbete under jour- och beredskapstjänstgöring. Från strejken gav SKAF generell dispens för hamnkranförare i fråga om lossning av foderråvaror och salt för djurfoderproduktion med åtta krantimmar per vecka under ordinarie arbetstid. Från dispensen undantogs Stockholm, Göteborg, Malmö och Norrköping, för vilka städer dispens i vanlig ordning skulle sökas hos SKAF. När det gällde landstingens tvätterier medgav SKAF till en början att verksamheten fick bedrivas till högst 60 procent av ordinarie arbetstid men utsträckte senare under konflikten dispensen till att avse högst 80 procent av samma arbetstid.

Under *1983 års avtalstvist* beviljade SKAF dispens från den varslade övertidsblockaden för personal inom brandväsendet i överensstämmelse med vad som skedde 1980. Samtidigt gjorde SKAF samma uttalande som 1980 i fråga om lokala dispenser för att kunna upprätthålla lägsta godtagbar vård för vårdtagare.

8.2.7 Dispenser på den privata sektorn

Det har inte varit möjligt att på den privata sektorn i samma utsträckning som på den offentliga få fram dokumentation som ger en någorlunda tillförlitlig bild av den dispensgivning som förekommit där. Transportarbetareförbundet har emellertid tillställt utredaren ett omfattande material i angivet hänseende från 1980 års konflikt.

Från tillgängligt material och under samtal med företrädare för ett antal organisationer har framkommit följande. Under 1980 års konflikt beviljade transportarbetareförbundet dispenser för transporter av olja och drivmedel framför allt för att göra renhållning och oljesanering möjlig. Ett stort antal dispenser meddelades också enskilda personer som var i trängande behov att kunna använda egna bilar. Fabriksarbetareförbundet gav under samma konflikt dispenser för bl.a. leveranser från förpackningsindustrin till sjukhus, skolor och vårdinrättningar, läkemedelstillverkning, gas- och gasoltransporter till sjukhus och bostadsuppvärmning. Av de dispensansökningar som behandlades av livsmedelsarbetareförbundet under 1980 års konflikt var den viktigaste en ansökan från Livsmedelsbranschens Arbetsgivareförbund om dispens för hanteringen av mjölk. Ansökningen avslogs, och frågan fördes till arbetsmarknadsnämnden som en fråga om skyddsarbete. Numera gäller en överenskommelse mellan parterna på området. För denna redogörs närmare i nästa kapitel.

I fråga om konflikten 1981 mellan SAF och PTK har PTK upplyst att man då gav dispenser för bl.a. 36 vakter och två hundskötare vid Saab- Scania för bevakning av militär elektronik, för servicetekniker vid Bankernas Centraldata, för nybyggnad av Tjörnbron och för sjötransporter av olja till livsmedelsfabriker.

8.3 Arbetsmarknadsparternas överväganden

De frågor som under överläggningarna kring kartläggningen i främsta rummet diskuterats gäller varseltidens längd, varslets precisering och dispensförfarandet. På den offentliga sektorn har också undantagsförhandlingarna enligt huvudavtalen aktualiserats i sammanhanget.

8.3.1 Varseltidens längd

Flertalet av arbetsmarknadens organisationer önskar inte någon förändring av den lagstadgade varseltiden om sju dagar. SAV och SFO vill ha tiden förlängd genom lagändring, kommunförbunden överväger att med sina motparter ta upp frågan om en förlängning av varseltiden genom avtal, medan LO gärna ser tiden förkortad vid utvidgning av stridsåtgärder.

Den allmänna uppfattningen inom *SAF* är att den nuvarande varseltiden är lämplig och tillräcklig.

SFO önskar tiden förlängd till tio dagar för att den part som tar emot varslet skall kunna förbereda sig för stridsåtgärderna. En

sådan förlängning torde inte öka benägenheten att varsla för säkerhets skull.

För *KFO* är varseltidens längd ingen central fråga. Varselfristen om en vecka har inte i sig vid något tillfälle framstått som för kort. En längre frist kan leda till större benägenhet hos parterna att varsla om stridsåtgärder än f.n.

BAO har i och för sig inga synpunkter på varseltidens längd men finner det önskvärt att den nuvarande varselperioden definieras mera exakt. Man kan exempelvis tänka sig att ett varsel skall lämnas senast ett visst klockslag för att vara hänförligt till en viss varseldag.

TA anser den nuvarande varseltiden tillräcklig.

SAV framhåller att man vid varsel om stridsåtgärder på det statligt lönereglerade området måste undersöka om den varslade konflikten till någon del medför sådana verkningar att konflikten med hänsyn till samhällliga intressen inte bör få sättas i kraft i den delen. På *SAV*:s begäran utreder berörda departement och myndigheter om undantag bör begäras från varslet, varefter *SAV* brukar ha ett sammanträde med företrädare för dem för att gå igenom utredningarna. Härvid behandlas inte bara frågan om behovet av undantag utan också frågan om varslet till någon del är oklart. Under varseltiden måste *SAV* vidare ta upp förhandlingar med den varslade organisationen om de undantag och förtydliganden som visat sig behövliga, och denna i sin tur måste vanligen också göra egna utredningar för att före varseltidens utgång kunna ta ställning till *SAV*:s yrkanden. Den nuvarande varseltidens längd har gällt alltsedan regler om varsel infördes för omkring 50 år sedan. Samhället har undergått genomgripande förändringar som fört med sig att även varsel med begränsad räckvidd kan lamslå eller allvarligt störa verksamheter av olika slag, även sådana utanför de stridande parternas områden. Också varsel som avser bara ett begränsat antal arbetstagare kan alltså ha verkningar som är svåra att överblicka i förväg. *SAV* anser att detta i särskild grad gäller stridsåtgärder på den offentliga sektorn, då myndigheterna är starkt beroende av varandra för att kunna upprätthålla sin verksamhet. Av grundläggande betydelse är att stridsåtgärder här främst får sin effekt genom att de drabbar allmänheten. Myndigheterna måste också under varseltiden förbereda sig inför konflikten, och detta kan inte ske i rimlig utsträckning under den nuvarande fristen eftersom verksamheten på de flesta områden är komplicerad och mycket känslig för störningar. Enligt *SAV*:s mening är det uppenbart att den nuvarande varseltiden är för kort. Det bör också beaktas att i varselveckan ingår minst två dagar som inte är arbetsdagar och som det är svårt att ägna åt utredningar.

Kommunförbunden framhåller att vid 1980 års konflikt vissa av de fackliga organisationernas varsel om stridsåtgärder var bristfälliga. På grund av svårigheter att tolka varslen ägnades därför åtskillig tid under varselfristen åt överläggningar och förhandlingar om varslens innebörd. När stridsåtgärderna sedan trädde i kraft visade det sig att de tolkningar som gjorts centralt inte alltid godtogs av de arbetstagarorganisationer som lokalt förfogade över stridsåtgärderna. I vissa avseenden ledde varslade stridsåtgärder dessutom till att arbetsgivarsidan dels centralt begärde undantagsförhandlingar enligt huvudavtalet, dels lokalt begärde dispenser. I synnerhet visade sig handläggningen av dispensärenden svår att klara av under varseltiden. Förutom att det var besvärligt för arbetsgivarsidan att snabbt kartlägga behoven av dispenser och precisera sina yrkanden härvidlag hade de fackliga organisationerna själva vissa svårigheter att handlägga dispensansökningarna i tid. Inom de känsliga verksamheter som kommuner och landsting bedriver finns därför enligt kommunförbundens mening anledning att mellan parterna överväga en förlängning av varselfristen.

LO finner inga olägenheter med den nuvarande varseltiden. Fördelen med en längre varseltid kan möjligen vara att parterna får bättre utrymme för att bilägga avtalstvisten. Nackdelen är emellertid den sannolika risken för att parterna varslar i onödan. Enligt *LO:s* mening finns skäl att överväga en förkortning av varseltiden till tre dagar vid utvidgning av stridsåtgärder.

PTK finner för egen del inget behov av att ändra varseltiden. En förlängning av tiden på *PTK:s* avtalsområde kan inte godtas.

SBmf anser varseltiden vara tillräcklig. Tiden för behandling av dispensfrågor är visserligen pressad men problemen kan lösas av parterna.

SF framhåller att nuvarande varselregler är väl beprövade och fortfarande får anses fullt ändamålsenliga.

TCO-S erinrar om att konflikträtten är omgärdad av en mängd bestämmelser i lag och huvudavtal inte minst på det statligt löner reglerade området. Reglerna om varseltid är en del i detta regelsystem. Utfärdande av varsel föregås av en mängd åtgärder, avväganden och beslut på alla nivåer inom de fackliga organisationerna. Ett varsel som utfärdas i anslutning till en sedvanlig central avtalsrörelse är utformat från andra förutsättningar än ett varsel som avser en sympatiåtgärd eller utgör en reaktion mot ett brott mot ett tidigare utfärdat varsel. Inte sällan är ett varsel i anslutning till en sedvanlig avtalsrörelse längre än de lagstadgade sju dagarna. Däremot kräver andra typer av konflikter i allmänhet en kort varseltid för att inte konfliktens syfte skall förfelas. *TCO-S* anser att regeln om varseltidens längd är väl avvägd och motsätter sig längre varseltid.

SACO/SR framhåller att den nuvarande varseltiden synes tillräcklig. Det bör beaktas att parterna på arbetsmarknaden regelmässigt brukar skjuta på sina konfliktåtgärder på begäran av förlikningskommissioner eller förlikningsmän. En längre varseltid riskerar att få motsatt effekt på så sätt att trycket går ur förhandlingarna och därmed försvårar medlarnas arbete. Lösningen av en avtalstvist kan i så fall ta avsevärt längre tid.

SKAF finner den nuvarande varseltiden vara tillräcklig men vill ha närmare regler om hur tiden skall beräknas.

Enligt *KTK* är bestämmelsen om varseltidens längd väl avvägd, och anledning saknas att vidta någon förändring.

Inte heller *SALF* anser det vara befogat att förlänga varseltiden. Visserligen kan det uppstå problem med dispensförfarandet men dessa är inte oöverkomliga. Det måste åvila såväl den varslade parten att iaktta och organisera en hög beredskap för dispenser som den varslade parten att hålla motsvarande beredskap för att på ett så tidigt stadium som möjligt kunna ansöka om dispens. *SALF* erinrar mot att motparten av okynne kan framställa en varselinvändning på ett sent stadium inför en konfliktsituation i syfte att förmå parten att uppskjuta igångsättandet av varslade åtgärder. Vidare anser *SALF* att fredspliktinvändningar i ond tro förekommer och förbundet önskar därför en lagregel vari motparten förpliktas att inom tre dagar från mottagandet av varslet lämna motiverad användning om fredsplikt.

8.3.2 Precisering av varsel

Flera organisationer framhåller angelägenheten av att varslen är väl preciserade. Samtidigt understryks från många håll svårigheterna.

SAF erinrar om att man både från arbetsgivar- och arbetstagarhåll upplevt svårigheter att åstadkomma den grad av precisering som lagstiftningen i princip syftar till. Vill endera parten exempelvis göra undantag för personal som behövs för vissa funktioner är det likväl omöjligt att i ett centralt varsel beskriva detta på ett sådant sätt att man kan direkt se vad undantaget betyder på en viss arbetsplats. Parterna torde få leva vidare med problemet men *SAF* yrkar ingen uppmjukning av precisionskravet i lagen.

KFO har mycket liten erfarenhet av varsel. Det varsel som *SIF* lade vid konflikten 1981 var tydligt och det framgick klart vad stridsåtgärderna avsåg.

TA upplever problem med oprecisa varsel från motsidan men är på det klara med att problemen är ömsesidiga.

SAV anser det självfallet angeläget att den part som varslar om

stridsåtgärd har övervägt varslets verkningar så ingående att vidsträckta undantag inte behöver göras. SAV inser dock att det är svårt för arbetstagarorganisationerna att helt överblicka konsekvenserna av sina varsel. Dispensförhandlingar torde därför också i fortsättningen bli ett nödvändigt inslag i arbetet under varseltiden.

Kommunförbunden framhåller att som varslen formulerades från arbetstagsidan 1980 det var svårt för arbetsgivarna att snabbt bedöma om de varslade stridsåtgärderna kunde anses samhällsfarliga. Förbundens synpunkter härvidlag har redovisats närmare i kap. 4.

LO är ense med *SAF* om att såväl arbetstagsidan som arbetsgivarsidan har svårigheter att precisera omfattningen av ett varsel. Detta hänger samman med att verkligheten ute i de konflikt-drabbade företagen inte är så lätt att överblicka. Bl.a. därför måste man senare ge dispenser från stridsåtgärderna. Enligt *LO*:s mening förekommer emellertid i viss utsträckning att arbetsgivarsidan förser sina varsel med villkor, dvs. varslar om stridsåtgärder som är avsedda att träda i kraft för det fall någon annan i varslet närmare angiven händelse inträffar, exempelvis en av arbetstagsidan varslad strejk. *LO* anser att sådana varsel inte bör få förekomma.

PTK framhåller att om ett mot *PTK* riktat lockoutvarsel är så otydligt att det inte går att förstå vilka medlemmar som omfattas av lockouten *PTK* blir tvungen att i motvarsel ta ut samtliga medlemmar som berörs av oklarheten i strejk. Varslen från *SAF* och dess branschförbund har visat sig vara mycket oklara när det gäller att avgöra vilka tjänstemän, vilka driftsenheter och ibland vilka företag som omfattas av en lockout. Härigenom omöjliggörs eller försvåras tjänstemannasidans planeringsarbete och informationsverksamhet under varseltiden. *PTK* hänvisar härvidlag till arbetsgivarsidans varsel om lockout i 1981 års avtalstvist på *PTK*-området. Om ett varsel är svårtolkat bör *AD* ha möjlighet att snabbt pröva om varslet uppfyller lagens krav.

Sbmf anser att lagstadgandet om varsel är svårt att tyda, och detta kan leda till misstag vid varslets utformning.

TCO-S framhåller att en varslande part alltid måste förvissa sig om att varslet utformas så att motparten kan utläsa vilka effekter stridsåtgärderna får och vilka områden som omfattas av åtgärderna. Samtidigt är det praktiskt svårt att mer i detalj förutse alla verkningar. Man kan därför inte utesluta att ett varsel på någon punkt kan få sådana effekter att det på denna punkt kan bedömas som samhällsfarligt. Arbetsgivarsidan på det statliga området kan emellertid i ett sådant fall påkalla undantagsförhandlingar, och *TCO-S* anser att huvudavtalets regler är tillräckliga för att

förebygga eventuella olägenheter av att det i praktiken är svårt att precisera ett varsel.

SKAF strävar efter att undvika oklarheter. Förbundet försöker inte bara precisera sina varsel utan man för också med motparten överläggningar om detaljproblem. Det förekommer vidare att förbundet ombeds att lägga synpunkter på den information som arbetsgivaren i cirkulär delger de lokala arbetsgivarna. Detta sker i akt och mening att undvika problem till följd av oklarheter. Man kanske kan kalla detta tolkningsresonemang.

SALF ger slutligen uttryck för uppfattningen att ett varsel skall vara väl preciserat såväl såvitt avser anledningen till vidtagna stridsåtgärder och omfattningen av varslade åtgärder som när det gäller vilka arbetstagare som omfattas av dessa.

8.3.3 Dispensförfarandet

SAF framhåller att samma intressesituation föreligger vid utformningen av ett varsel som vid dispensgivningen. Där den ena parten vill göra eller medge undantag för konfliktens omfattning har motparten normalt det motsatta intresset. Ingendera parten har någon självständig möjlighet att påverka motpartens ställningstagande till dispensansökningar. Det kan visserligen vara av värde om båda parter före ett varsel kan överlägga och komma överens om lämpliga undantag från konfliktåtgärderna eller om befogade dispenser. I verkligheten får det emellertid sägas vara omöjligt att räkna med sådana överläggningar eller överenskomelser. Vardera sidan vill behålla sin bestämmanderätt över konfliktens omfattning liksom också i frågan om vilka eventuella dispenser som man vill gå med på. På arbetsgivarsidan uppstår emellertid betydande konkurrens- och solidaritetsproblem om man av ett eller annat skäl undantar ett företag från stridsåtgärd.

Enligt *SFO* bör dispenser inte föregås av förhandlingar mellan parterna utan dessa skall beviljas av den stridande parten själv. Däremot skall en av motparten medgiven dispens inte kunna hindras genom att arbetsgivaren vägrar vidta de åtgärder som behövs för att dispensen skall få avsedd verkan.

KFO har ingen utbildad konfliktstrategi när det gäller dispensförfarandet men var under 1981 års konflikt med SIF angelägen om att hålla sig informerad om medlemsföretagens dispensansökningar.

BAO anser att arbetstagarparten har tagit för lång tid på sig för att behandla dispensansökningar och vill därför i princip ha en generell lösning.

TA framhåller att utgångspunkten är att den part som initierar en stridsåtgärd också bestämmer omfattningen av stridsåtgärden. Häri ligger att undantag från en konflikt, exempelvis genom

dispens, beviljas av den stridande parten allena. Dispensförfarandet förutsätter emellertid nästan alltid att en kontaktkanal finns mellan parterna för att man i vissa fall skall kunna diskutera dispensfrågor.

SAV understryker omöjligheten att under varseltiden fullt ut förutse verkningarna av en varslad konflikt. Sedan konflikten trätt i kraft visar det sig ofta att den i vissa hänseenden får verkningar som är stötande och som inte har förutsetts före konfliktens utbrott. Om verkningarna är samhällsfarliga i huvudavtalets mening tar *SAV* upp undantagsförhandlingar med motparten. En konflikt kan emellertid få verkningar som är i hög grad stötande med hänsyn till samhällets och enskildas intressen utan att vara samhällsfarliga enligt huvudavtalet. Det kan hända att en konflikt drabbar en person orimligt hårt ur ekonomisk eller annan synpunkt. Sådana stötande verkningar av en konflikt kan inte läggas till grund för kritik mot den varslade arbetstagarorganisationen om inte *SAV* i förhandlingar med denna fäster uppmärksamheten på dessa verkningar. När behovet av undantag från ett varsel kunnat bedömas endast av personal med sakkunskap på området och behov av undantag uppkommit fortlöpande har *SAV* i några fall delegerat dispensförhandlingarna till den berörda myndigheten.

Kommunförbunden framhåller att huvudorganisationerna enligt huvudavtalet har ansvaret för samhällsfarligheten. Över dispensförfarandet förfogar riksorganisationerna inom varje huvudorganisation. Eftersom dispensförfarandet är ett av de medel som kan garantera att samhällsfarlighet inte uppstår kan denna befogenhetsfördelning leda till problem.

LO understryker att det är den fackliga organisationen som ensam beslutar om dispenser. Ett förhandlingsförfarande blir alltför formaliserat och ineffektivt. Det riskerar därmed att förlänga konflikten.

PTK strävar efter att i sina varsel göra undantag för sådana tjänstemän som det annars skulle bli nödvändigt att ge dispens för. Det är emellertid känsligt med dispensgivningen på *PTK*:s område när det gäller den inverkan denna kan få på konkurrensen mellan olika företag.

SF anser att dispensförfarandet är och bör vara ett utflöde av den stridande partens rätt att själv råda över sina konfliktåtgärder. Frågan om dispensförhandlingar bör därför klaras ut mellan parterna från fall till fall. Vidare är det naturligt att dispensansökningar behandlas olika i olika skeden av en konflikt främst så att de får en betydligt generösare behandling när man kan förmoda att konflikten håller på att bli löst, detta för att undvika onödiga skadeverkningar.

TCO-S framhåller att det sedan 1980 mellan SAV och TCO-S etablerats en bestämd ordning för behandlingen av dispenser. Ordningen innebär att SAV överlämnar dispensansökningar till TCO-S. Därefter äger förhandlingar rum. TCO-S beslutar sedan på grund av dispensansökningarna, förhandlingarna och samråd med berörda förbund om ansökningarna skall beviljas. I detta sammanhang bör påpekas att parterna skiljer mellan sådana från SAV överlämnade yrkanden om undantag från varslade stridsåtgärder som grundas på påstådd samhällsfarlighet och dispensansökningar som grundas på andra skäl. Den redovisade ordningen främjar enhetlighet och rättvis behandling av dispensansökningarna.

SACO/SR anser att i huvudavtalsandan ligger att i varsel undanta grupper som annars självklart blir föremål för dispensförhandlingar.

SKAF har i sina varsel försökt att ta hänsyn till faktorer som kan leda till samhällsfarlighet eller till andra godtagbara skäl för dispens. Därutöver har det förekommit att de centrala parterna träffat överenskommelse om generell dispens för viss verksamhet. Förbundet har enligt huvudavtalet åtagit sig att ingå i sådana förhandlingar. I övrigt beviljas dispenser av den stridande parten själv.

KTK erinrar om att den varslade parten disponerar över dispensmöjligheten. Arbetsgiversidan har inte erinrat mot den inom KTK tillämpade ordningen för dispenser.

SALF framhåller att man har väl utarbetade rutiner för dispensförfarandet och att man har intagit en generös inställning till ansökan om dispenser. SALF anpassar sin konfliktorganisation till stridsåtgärdernas omfattning och har en dispensgrupp i vilken ingår erfarna funktionärer med lång anställningstid inom förbundet.

8.4 Problemanalys

8.4.1 Allmänt om varselreglerna i MBL

Varselreglerna i MBL fyller en viktig funktion genom att bereda parterna i en avtalstvist rådrum för att söka få till stånd en uppgörelse utan öppen konflikt. De tjänar även syftet att bereda den part som tar emot ett varsel rimlig tid att förbereda sig för en eventuell strid. Det gäller för denne inte bara att söka minska effekterna av de varslade stridsåtgärderna utan också att överväga eventuella motåtgärder. Varselreglerna har emellertid betydelse också för andra inslag i arbetsstriden, inte minst för medlings-

förfarandet och dispensgivningen. På den offentliga sektorn tillkommer att om en part under fristen begär att en varslad stridsåtgärd såsom samhällsfarlig skall prövas av någon av de paritetiskt sammansatta nämnderna åtgärden inte får vidtas förrän prövningen skett.

Under kartläggningen har väckts frågan om det på senare tid blivit vanligare att parterna varslar om stridsåtgärder i ett tidigare skede av avtalsrörelserna. Det har inte varit möjligt att ta fram erforderligt relevant material för att kunna ta ställning till saken. Nära till hands ligger reflexionen att avtalsförhandlingarna riskerar att stranda fortare när det finns ett mindre löneutrymme att förhandla om. Läggs varsel tidigare än förut kan en förklaring sålunda vara det svårare ekonomiska läget.

8.4.2 Varseltidens beräkning

Problem har uppkommit i några fall hur varseltiden skall beräknas. Det finns inget avgörande av AD i fråga om innebörden av lagens uttryck "minst sju dagar i förväg". Motsättningarna gäller här om den dag då varsel läggs skall räknas med eller inte. Övervägande skäl talar för att parterna följer principen i lagen om beräkning av lagstadgad tid och regelmässigt ger motparten minst en kalenderveckas frist. Oavsett om detta utgör en korrekt tolkning av lagbestämmelsen framgår av kartläggningen att minst en veckas varseltid behövs och att det är särskilt angeläget att erforderligt utrymme för prövningen av dispensfrågor inte i onödan krymps. Svårigheter kan annars uppstå framför allt när varsel läggs på en fredagskväll eller annars strax före midnatt. På det statliga området har parterna också varit ense om en sådan beräkning genom den numera borttagna föreskriften i huvudavtalet att stridsåtgärd inte i något fall får vidtas förrän en vecka förflutit efter det skriftligt meddelande lämnats motparten.

Vad angår uppskoven med stridsåtgärder under medling torde från AD:s dom 1977 nr 83 kunna dras slutsatsen att en part inte får vänta med besked om tidpunkt för åtgärdernas verkställande så länge att motparten får grundad anledning att tro att dessa inte avses att sättas i kraft. Däremot finns knappast skäl att fordra att själva stridsåtgärderna skall utlösas samtidigt med ett sådant besked, då ingen part har något att förlora på att båda sidor får ytterligare någon tid på sig för information och planering.

Från vissa håll har önskemål framförts om att det skall vara möjligt att genom interimistiskt beslut före varseltidens utgång få räckvidden av ett varsel prövad av AD. Man anser det inte tillfredsställande att innebörden av varselföreskriften i MBL inte synes kunna prövas genom en fastställsetalan.

8.4.3 Varseltiden och dispensförfarandet

Under överläggningarna kring kartläggningen har önskemål om förlängning av varselfristen framförts av de offentliga arbetsgivarna och SFO. LO har fört på tal tanken att förkorta tiden vid utvidgning av stridsåtgärder. Ingen har funnit den lagstadgade varselfristen föranleda några problem när det gäller att få medling till stånd. Som regel hinner medling börja före varselfristens utgång, och parterna brukar skjuta upp sina varslade åtgärder så länge medlingsförhandlingarna framstår som meningsfulla. Inte heller har man i allmänhet funnit varselfristen vara för kort för erforderlig planering av den av varslet drabbade verksamheten eller för överväganden om eventuella motåtgärder. På statens område har emellertid arbetsgivaren erinrat om svårigheten för myndigheterna att under varseltiden hinna med alla förberedelser inför konflikten. Det tyngst vägande skälet för en förlängning av varselfristen hänför sig till dispensgivningen. Det är framför allt de offentliga arbetsgivarna som funnit fristen inte räcka till för att ta ställning till i vilken omfattning man behöver begära dispenser och eventuellt underställa den behöriga nämnden prövningen av åtgärdernas samhällsfarlighet.

Arbetsmarknadens parter är ense om att dispensinstitutet är nödvändigt. Det står inte i mänsklig makt att förutse alla konsekvenser av en stridsåtgärd. Bortses från otillbörliga störningar av viktiga samhällsfunktioner, som behandlas närmare i kap. 10, är det den varslande eller stridande parten som disponerar över dispensgivningen. Det är han själv som bestämmer i vilken omfattning och för vilka ändamål dispenser skall beviljas. Genom dispenser kan man undvika stötande, obilliga eller på annat sätt olämpliga effekter av en stridsåtgärd. Vid denna bedömning spelar hänsynen till den allmänna opinionen en stor roll. Det är viktigt för en stridande organisation att ha allmänhetens stöd.

Svårigheterna att bedöma effekterna av en stridsåtgärd varierar mellan olika avtalsområden. De är starkt beroende av den drabbade verksamhetens karaktär och åtgärdens utbredning. Den fortgående ökningen av samhällets sårbarhet till följd av den tekniska utvecklingen utgör en viktig faktor att räkna med. Det är i allmänhet svårare för centralorganisationer och karteller som står i begrepp att vidta stridsåtgärder över hela sitt fält att förutse dessas effekter än vad det är för ett förbund att göra motsvarande bedömning när det är inriktat på en till sitt eget område begränsad strid. Härtill kommer de särskilda effekter som kan bli följden av konflikter samtidigt på olika avtalsområden och som det kan vara omöjligt för en stridande part att i förväg beakta. Allt detta gör att dispensgivningen utgör ett viktigt instrument för

parterna att kunna behålla kontrollen över striden.

Dispensförfarandet är inte närmare reglerat i huvudavtalen eller andra avtal om man bortser från undantagsförhandlingarna på den offentliga sektorn i fråga om konflikter som kan befaras störa viktiga samhällsfunktioner. På den privata sektorn förekommer i allmänhet inte några regelrätta förhandlingar eller överläggningar mellan parterna i dispensfrågor, utan här tar man i större eller mindre utsträckning informella kontakter. På den offentliga sektorn har utvecklingen däremot gått mot ett förhandlingsförfarande som innebär att parterna regelmässigt under varseltiden överlägger om behovet av undantag från stridsåtgärder i form av dispenser.

Det är framför allt på den statliga sektorn som dispensförfarandet framstår som svårt att hantera och där det ofta är angeläget med hänsyn till stridsåtgärdernas effekter för allmänheten att dispenser beviljas innan åtgärderna sätts i verket. Den statliga verksamheten spänner över vitt skilda fält och omfattar en mängd skiftande uppgifter. Staten svarar inte bara för myndighetsutövning — exempelvis inom rättsväsendet, försvaret och den civila förvaltningens olika områden — utan också för vitala delar av samhällets affärsverksamhet. Bland de affärsdrivande verken med utpräglad monopolställning kan nämnas televerket, SJ, postverket och luftfartsverket. Det ligger i sakens natur att det inte alltid är lätt att här analysera varslen om stridsåtgärder och bedöma effekterna. Detta gäller inte bara generellt lagda varsel om blockad mot övertidsarbete utan också — och kanske främst — varsel om punktstrejker vid flera myndigheter samtidigt. Kommuner och landsting företer däremot sinsemellan sådana likheter i sin verksamhet att problemen här att bedöma effekterna av varslade stridsåtgärder torde vara mindre. Å andra sidan är den kommunala verksamheten på många områden synnerligen känslig för störningar, något som kräver noggranna överväganden från alla berörda parter sida. Här må uppmärksamheten riktas på framför allt hälso- och sjukvården, brandväsendet och kollektivtrafiken. För statens del tillkommer den starka centralisering av dispensförfarandet som innebär att endast SAV kan överlämna dispensansökningar till motparterna på arbetstagens sida. SAV är hänvisat till att under varseltiden genom remisser till departement och myndigheter och därefter förda överläggningar med företrädare för dessa söka skaffa sig en realistisk bild av läget för att bli i stånd att till motsidan överlämna ordentligt övervägda dispensansökningar. Dessa skall prövas av motsidan helst innan varseltiden löper ut och stridsåtgärderna sätts i verket. Om en varslad stridsåtgärd bedöms helt eller delvis samhällsfarlig skall vidare på det statliga området och de kommunala områ-

dena undantagsförhandlingar äga rum och frågan i förekommande fall hänskjutas till en av de paritetiskt sammansatta nämnderna före varseltidens utgång för att förfarandet inför nämnden och dess överväganden skall få ske under fredsplikt. Men även på den privata sektorn har det ibland visat sig möta svårigheter att hantera dispensgivningen. Som exempel kan nämnas transportarbetareförbundets handläggning av dispensärenden under 1980 års konflikt. Vid konfliktens slut hade drygt 1 000 av totalt 1 700 ärenden inte hunnit bli behandlade.

Nästan alla de hörda organisationerna på arbetsmarknaden ställer sig avvisande till en i lag stadgad längre varseltid än den nuvarande om sju dagar. SAV och SFO har emellertid framfört uttryckliga önskemål härom, medan kommunförbunden vill överväga en förlängning av varseltiden tillsammans med sina motparter. Om den för arbetsmarknadens parter gällande varseltiden inte har deras stöd kan befaras att de varslar tidigare än som är motiverat med hänsyn till förhandlingssituationen eller kanske t.o.m. underlåter att iakttä den ordningsregel som den lagstadgade varsselföreskriften innebär. Ju längre denna varseltid är ju större är risken att den i vissa situationer av parterna upplevs som ett inte berättigat hinder för den lovliga striden. Särskilt synes en i lag stadgad längre varseltid än en vecka kunna föranleda problem när en part överväger att tillgripa ytterligare stridsåtgärder. Man kan inte gärna ha en i lag föreskriven kortare varseltid vid utvidgning av stridsåtgärder. Detta skulle kunna leda till att en part börjar med att lägga ett inte allvarligt menat varsel för att kunna tillgodoräkna sig den kortare tiden för de egentliga stridsåtgärderna och därmed också till att parterna blir sämre rustade att hantera dispensförfarandet på ett omsorgsfullt sätt.

På den offentliga sektorn synes parterna inte ha uttömt sina möjligheter att gemensamt söka komma till rätta med de problem som den lagstadgade varseltiden om en vecka föranlett i fråga om dispensförfarandet. En genomgång av varslen under senare tids avtalsrörelser på den statliga sektorn visar att dessa i allmänhet är mycket omfattande och avser olika punktinsatser inom vitt skilda verksamheter. De beskrivna åtgärderna hänför sig antingen till grupper av tjänstemän eller till delar av verksamhetsområden beroende på verksamhetens organiserande och karaktär. Materialet ger otvetydigt vid handen att det tar tid att analysera varslen och att det är svårt att hinna med dispensförfarandet under varseltiden. Den varslande parten behöver i sin tur tid för att pröva dispensansökningar. Härtill kommer att prövningen av frågan om en konflikt kan vara ägnad att otillbörligt störa viktiga samhällsfunktioner ofta kräver omsorgsfulla överväganden. Man måste förutsätta att parterna inte varslar om konfliktåtgärder som

är uppenbart samhällsfarliga, och ingendera sidan är betjänt av att sådana frågor hänskjuts till den paritetiskt sammansatta nämnden innan motparten hunnit göra erforderliga utredningar och utvärdera dessa. De för statens vidkommande närmast till hands liggande åtgärderna synes vara att parterna antingen decentraliserar dispensgivningen eller kommer överens i huvudavtalet om en längre varseltid. Båda alternativen torde kunna komma i fråga samtidigt. Vissa myndigheter torde vara bättre ägnade för en decentralisering av dispensförfarandet än andra. När det gäller kommuner och landsting har arbetsgivarsidan funnit anledning att mellan parterna överväga en förlängning av varseltiden. Även i fråga om gränsdragningen mellan skyddsarbete och dispenser har kommunförbunden uttryckt önskemål om gemensamma överläggningar mellan parterna. Dispensförfarandet hänger nära samman med räckvidden av arbetsgivarens befogenhet att besluta om skyddsarbete. Sådana överläggningar bör rimligen kunna komma till stånd också på statens område liksom på de delar av den privata arbetsmarknaden där motsvarande problem kvarstår som olösta. Framhållas må att det inte är ovanligt att den varslande parten självmant ger längre varseltid än en vecka och att detta under senare tid har förekommit såväl på den privata som på den offentliga sektorn. Varseltiden förlängs dessutom inte sällan i samband med medling. I den mån man kan minska behovet av dispenser genom bättre genomtänkta och utarbetade varsel minskar vidare på motsvarande sätt problemen med varseltidens längd. Till denna fråga finns anledning att återkomma.

8.4.4 Varslets sakliga utformning

Vid utformningen av sina varsel har arbetsmarknadens parter att beakta inte bara bestämmelsen härom i MBL utan också sina avtalsenliga åtaganden, främst de bestämmelser i huvudavtalen där man kommit överens om att söka undvika samhällsfarliga konflikter. Från dessa utgångspunkter kan vissa krav ställas på parterna när det gäller deras utformning av varsel om stridsåtgärder.

AD prövade i sin dom 1977 nr 83 bl.a. frågan om betydelsen av den i ett varsel lämnade uppgiften om den tilltänkta stridsåtgärdens omfattning. Domen innebär att en part är skyldig att varsla på nytt även om han begränsar stridsåtgärderna i förhållande till uppgiften härom i varslet, nämligen om detta sker på ett sådant sätt att han förrycker motpartens planeringsarbete eller skapar andra svårigheter för denne under förberedelserna för den kommande striden. Det må också framhållas att motparten — på

grund av AD:s dom 1930 nr 83 — har rätt att utgå från ordalagen i varslet, vilket betyder att den som lagt varslet står risken för otydligheter i formuleringen.

Villkorade varsel torde ofta strida mot varselföreskriften i MBL. Det är knappast förenligt med lagen att till ett varsel om lockout knyta villkoret att stridsåtgärden träder i kraft bara om en ännu inte varslad strejk skulle sättas i verket. Inte heller kan det vara tillräckligt att i ett varsel om strejk ange att denna kommer att utvidgas för den händelse motparten skulle underlåta att respektera strejken. I båda fallen torde fordras att man varslar på nytt när villkoret inträtt. Däremot kan någon erinran inte gärna riktas mot ett lockoutvarsel som med iakttagande av sju-dagarsfristen förses med förbehåll att lockouten sätts i verket bara om en varslad strejk kommer att utlösas. I detta fall är det fråga om en till bestämd tidpunkt utsatt motåtgärd. En sådan åtgärd ter det sig naturligt att vidta endast om den åtgärd kommer till stånd mot vilken den är riktad. Utlöses inte strejken blir också följden att arbetsgivaren blir förhindrad att verkställa den varslade lockouten.

Även om kartläggningen ger exempel på bristfälligheter i utformningen av varsel finns inte fog att rikta någon allvarligare kritik mot parterna för oklart formulerade varsel. Det är inte lätt att ge entydiga besked om förestående stridsåtgärder i alla detaljer, parterna gör som regel så gott de kan och de har möjligheter att överlägga med varandra kring lagda varsel för att undanröja eventuella oklarheter. Sådana överläggningar har också på senare tid förekommit i olika sammanhang, och på den offentliga sektorn har de dokumenterats i särskilda protokoll. Framhållas må vidare att det villkorade varsel som PTK lämnade i 1976 års pensionskonflikt med SAF och som enligt vad ovan sagts torde ha varit lagstridigt inte upprepats utan att PTK senare lagt nya varsel när motparten enligt PTK:s bedömning inte respekterat den inledda striden. Lösningen av problemen med svårtolkade varsel kan i vart fall inte rimligen ligga i några försök att ändra lagtexten genom att där skärpa kraven på varslens precisering.

Viktigare att uppmärksamma i sammanhanget är i vad mån parterna redan från början i sina varsel respekterar de gränser för striden som följer av deras förpliktelser enligt huvudavtalen och hur de ser på förhållandet mellan utformningen av ett varsel och den därefter följande dispensgivningen. Det är rimligt att av en varslande part kräva att han utformar sitt varsel så att det inte omfattar stridsåtgärder som kan förutses vara samhällsfarliga i huvudavtalens mening eller som erfarenhetsmässigt kommer att undantas genom dispenser om motparten begär detta. Parterna bör med andra ord inte förutskicka andra stridsåtgärder än så-

dana som de är beredda att stå för och i förekommande fall sätta i verket. Det bör ligga i den varslande partens eget intresse att iaktta vad som nu sagts. Ett sådant förfarande kan framför allt bidra till en mera saklig bedömning av frågan hur lång varseltiden kan behöva vara på särskilt sårbara avtalsområden för att där kunna genomföra ett rationellt bedrivet dispensförfarande.

8.4.5 Varslets sakliga utformning och dispensförfarandet

Det viktigaste underlaget för analysen i denna del utgör parternas agerande under 1980 års konflikt och i 1983 års avtalsrörelse. Då konflikten 1980 bröt ut hade man ingen erfarenhet i vårt land under senare tid av omfattande stridsåtgärder och saknade över huvud taget erfarenhet av stridsåtgärder på flera samhällssektorer samtidigt. Det ligger i sakens natur att parterna då begick misstag och inte alltid handlade på ett sätt som vid en bedömning i efterhand går fritt från invändningar. I det följande skall förhållandet mellan varslets utformning och dispensgivningen belysas något på arbetsmarknadens olika områden. Bara på den offentliga sektorn är det möjligt att på grundval av tillgängligt material jämföra parternas förfarande 1980 och 1983.

På det *statliga området* är till en början av betydelse att parterna i huvudavtalet åtagit sig att använda rätten till stridsåtgärder med särskild försiktighet på vissa uttryckligen angivna områden, nämligen i fråga om rikets säkerhet, upprätthållande av lag och ordning, vården av sjuka, omhändertagna och andra behövande samt utbetalningar som behövs för enskildas ekonomiska trygghet. Parterna har vidare i huvudavtalet gått ett steg längre och kommit överens om att undvika stridsåtgärder som kan befaras medföra allvarliga rubbningar av samhällsekonomin eller folkförsörjningen liksom stridsåtgärder som skulle vara stötande av humanitära skäl, såsom stridsåtgärder vid skolor för handikappade eller inom kyrkan.

En närmare granskning av lagda varsel visar till en början att SF och TCO-S 1980 i några fall varslat om stridsåtgärder på områden som man i huvudavtalet utfäst sig att undvika och att detta upprepats i ett fall 1983. De båda organisationernas varsel 1980 omfattade sålunda i fråga om nyanställningsblockaden skolor för handikappade och kyrkliga tjänster och när det gällde övertidsblockaden skolor för handikappade. TCO-S varsel om övertidsblockad 1983 upptog också skolor för handikappade. I alla tre fallen beviljades sedermera dispenser på begäran av SAV.

En stor del av de dispenser som beviljades 1980 och 1983 låg inom de områden som parterna i huvudavtalet åtagit sig att behandla med särskild försiktighet. TCO-S beviljade 1980 dis-

penser från sin varslade övertidsblockad bl.a. i fråga om SMHI:s flygväderlekstjänst för ambulansflyg och katastroftillbud. Både SF och TCO-S beviljade samma år dispenser från den varslade strejken såvitt avsåg flygledarpersonal som krävdes för ambulans- och räddningsflyg och för personal som behövdes för incidentberedskapen. Under 1983 års avtalstvist gav SF och TCO-S dispenser från sin övertidsblockad för sådan verksamhet inom försvarsmakten som var nödvändig för att upprätthålla anbefalld incidentberedskap och stabsberedskap samt vid luftfartsverket för arbete som behövdes för ambulans- och räddningsflyg och för incident- och spaningsberedskap för försvaret. TCO-S gav också dispens för SMHI:s flygväderlekstjänst i den mån det behövdes för ambulansflyg och katastroftillbud och totalförsvarets incidentberedskap. Det finns även exempel på andra områden, där de båda organisationerna vid såväl 1980 års konflikt som 1983 års avtalstvist beviljat dispenser men som inte självklart kan räknas till dem som särskilt anges i huvudavtalet. Här kan nämnas sameskolor, skötsel av djur och växter, nödfall, katastrofsituationer och situationer där arbetet av räddningsskäl eller andra uppenbara säkerhetsskäl måste utföras utan tidsfördröjning.

Jämför man de dispenser som beviljades på den *kommunala sektorn* 1980 och 1983 finner man att samma generella dispenser beviljades båda åren för vissa grupper av arbetstagare. Inom KTK:s avtalsområde gavs sålunda dispens båda gångerna för ansvariga föredragande eller sekreterare i förhandlingsfrågor. SKAF beviljade vid båda tillfällena dispenser för personal inom brandväsendet som behövdes för att upprätthålla i brandordning föreskriven minsta styrka och normal standard för larmfunktionen samt för personal som under beredskapstjänstgöring krävdes för insatser i nödlägen.

Inom den *privata sektorn* är förhållandena inte direkt jämförbara med dem på den offentliga. På LO-området är det förbunden som beviljar dispenser. På det centrala planet mellan SAF och LO är man därför inte direkt engagerad i dispensförfarandet. SAF och LO har inte heller vid överläggningarna framfört några synpunkter om att det vållat särskilda problem att hinna med dispensgivningen. Man är ense om att vardera sidan skall behålla sin ensidiga bestämmanderätt i fråga om vilka dispenser som man går med på. Såväl SAF som LO är negativa till att införa förhandlingsskyldighet på sina avtalsområden när det gäller undantag från varslade stridsåtgärder. PTK har samma uppfattning.

8.4.6 Slutsynpunkter

De förslag som framförts om att ändra MBL:s varselföreskrift genom att förlänga den där stadgade varseltiden om sju dagar har inte något utbrett stöd hos arbetsmarknadens organisationer. De problem som varseltiden har medfört får därför i första hand lösas av parterna själva på områden där de ter sig besvärande. Problemen har i allt väsentligt sin grund i den dispensgivning som ofrånkomligen måste ske i anslutning till ett varsel och helst hinnas med före varseltidens utgång. Kartläggningen visar att det finns avtalsområden där parterna inte uttömt sina möjligheter att på olika sätt komma till rätta med eller åtminstone minska svårigheterna. I första hand kommer i blickpunkten det rimliga kravet att en part som står i begrepp att vidta stridsåtgärder redan i varslet beaktar sina avtalsenliga utfästelser i fråga om begränsning av sådana åtgärder på särskilt känsliga områden eller annars tar all den hänsyn som framstår som sakligt befogad till vikten av att samhällsviktiga funktioner kan upprätthållas. Vidare bör parterna redan i sina varsel normalt göra de undantag från stridsåtgärderna som kan förutses bli aktualiserade under det följande dispensförfarandet och då beviljas på begäran av motparten. Därutöver synes utrymme finnas för decentralisering av dispensförfarandet och lokala överenskommelser om skyddsarbete, anpassade till förhållandena inom olika myndigheter och företag. Samtidigt bör parterna på särskilt utsatta avtalsområden allvarligt överväga en förlängning av varseltiden avtalsvägen om andra åtgärder inte visar sig vara tillfyllest. Det kan också vara en framkomlig väg att parterna i enskilda fall med hänsyn till den förestående stridens inriktning och omfattning tar till vara möjligheten att självmant ge motparten den längre varseltid som kan behövas.

9 Neutralitet och skyddsarbete m.m.

9.1 Gällande bestämmelser om neutralitet och skyddsarbete

9.1.1 SAF-LO-området

Huvudavtalet mellan SAF och LO innehåller bestämmelser om begränsning av de ekonomiska stridsåtgärderna. Dessa bestämmelser är bindande för de medlemmar av SAF och LO som antagit huvudavtalet. På LO:s område gäller huvudavtalet för alla förbund utom byggnadsarbetareförbundet och transportarbetareförbundet.

Enligt huvudavtalet är stridsåtgärder mot *neutral tredje man* i princip förbjudna vid tvist om ingående av kollektivavtal. Med tredje man förstås alla de som inte är parter i tvisten, dvs. inte blir bundna i samband med uppgörelse av det kollektivavtal som tvisten gäller. Centrala rekommendationsavtal mellan SAF och LO grundar partsställning för alla de medlemsförbund som omfattas av de centrala förhandlingarna, även om förbunden enligt sina stadgar i vederbörlig ordning måste godkänna avtalen för att bli bundna av dessa. Skyddet för tredje man avser inte den som intar en oneutral hållning i tvisten. Som exempel härpå kan nämnas den som är strejk- eller blockadbrytare eller den som är ekonomiskt nära lierad med eller aktivt understöder part i tvisten. En person förlorar dock inte sin neutralitet genom att utföra skyddsarbete. Vid tvist om upprättande av kollektivavtal får sympatiåtgärd mot neutral tredje man vidtas, om åtgärden har form av arbetsinställelse jämte arbetsblockad eller vägran att ta befattning med smittade varor (varor som är avsedda för eller härrör från rörelse som drivs av part i den ursprungliga tvisten).

I huvudavtalet mellan SAF och LO hänförs till *skyddsarbete* dels sådant arbete som vid ett konfliktutbrott behövs för att driften skall kunna avslutas på ett tekniskt försvarligt sätt, dels sådant arbete som är nödvändigt för att avvärja fara för människor eller skada på byggnader, andra anläggningar, fartyg, ma-

skiner eller husdjur. Till skyddsarbete hänförs också sådant arbete som måste utföras för att förhindra skada på sådant varulager som under konflikten inte används för att uppehålla företagets drift eller för att avyttras i vidare mån än som är nödvändigt för att förhindra förskämning eller förstöring. Lika med skyddsarbete anses arbete som någon är skyldig att utföra på grund av särskild föreskrift i lag eller författning. Den angivna definitionen på skyddsarbete har kompletterats med en protokollsanteckning där det förutsätts att den närmare innebörden av skyddsarbetsbegreppet inom olika yrkesområden skall fastställas genom överenskommelser mellan vederbörande förbund. Det har vidare förutsatts att de ordinarie arbetarna i fall av behov åtar sig utförande av skyddsarbete på villkor att företaget under konflikten inte bedriver produktion, dvs. inte uppehåller driften med hjälp av blockadbrytare.

Som framhållits i kap. 1 har kartläggningen på SAF-LO-området i fråga om bl. a. skyddsarbete begränsats till de tre LO-förbunden fabriksarbetareförbundet, livsmedelsarbetareförbundet och transportarbetareförbundet. Särskilda överenskommelser om skyddsarbete har träffats mellan dels Allmänna Gruppen inom SAF och fabriksarbetareförbundet, dels Livsmedelsbranschens Arbetsgivareförbund och livsmedelsarbetareförbundet. Transportarbetareförbundet har inte antagit huvudavtalet och har inte heller med arbetsgivarsidan träffat särskilda överenskommelser om skyddsarbete.

Överenskommelsen på *fabriksarbetareförbundets område* träffades 1965, och enligt den skall som skyddsarbete anses även sådana arbeten som är nödvändiga för att driften helt eller delvis skall kunna återupptas efter konfliktens slut. Tillämpningen av skyddsarbetsbegreppet innebär vidare, att om produktion under en konflikt måste fortgå detta inte får ske i större omfattning än vad som är absolut nödvändigt med hänsyn till arbetets karaktär av skyddsarbete. Färdigprodukter och halvfabrikat som tillverkas under konflikten får inte expedieras till kunder så länge denna pågår. Vissa samhällsviktiga funktioner som normalt utförs av företagets arbetare skall emellertid såvitt möjligt upprätthållas under konflikt.

På *livsmedelsområdet* gäller sedan den 1 januari 1981 en överenskommelse om skyddsarbete inom mejeri- och mjölkproduktindustrin. Enligt denna hänförs till skyddsarbete samtliga arbetsuppgifter som ingår som ett led i intransport, tillverkning, lagring och distribution av mjölk och andra mejeriprodukter liksom allt för detta erforderligt underhållsarbete. All produktion inom branschen i vilken mjölk ingår som råvara skall fortgå ostörd oberoende av vilka konfliktåtgärder som vidtas från någondera

sidan. Arbete med juice och andra produkter vari mjölk inte ingår som råvara utgör skyddsarbete bara om arbetsuppgifterna måste utföras för att skydda anläggningar från skada eller för att skydda inneliggande varulager från förskämning och förstöring.

På vartdera fabriksarbetareförbundets och livsmedelsarbetareförbundets område finns dessutom omkring 200 lokala överenskommelser om skyddsarbete. Dessa gäller enskilda företag och revideras undan för undan i anslutning till den tekniska utvecklingen.

Tvister om skyddsarbete avgörs enligt huvudavtalet mellan SAF och LO av arbetsmarknadsnämnden såsom skiljenämnd med opartisk ordförande.

9.1.2 SAF-PTK-området

I tid efter annan sedan 1975 mellan SAF och PTK träffade avtal om allmänna anställningsvillkor finns bestämmelser om *tjänstemans åligganden och rättigheter vid konflikt* mellan arbetsgivare och arbetare. Fastän bestämmelserna är tillämpliga endast vid konflikter mellan arbetsgivare och arbetare, har de i praktiken betydelse för parternas bedömanden i frågor om neutralitet i samband med tjänstemannakonflikt utanför SAF-PTK-området. Under en konflikt är tjänsteman som inte omfattas av denna skyldig bl. a. att på vanligt sätt utföra de uppdrag och åligganden som är förenade med tjänsten liksom sådant arbete som i övrigt faller inom företagets arbetsområde för tjänstemän. Han är dessutom skyldig att delta i skyddsarbete och att utföra vissa andra likartade arbetsuppgifter.

I avtalet beskrivs *skyddsarbete* på samma sätt som i huvudavtalet mellan SAF och LO. Alla tjänstemän är i princip skyldiga att utföra skyddsarbete vid konflikt mellan arbetsgivare och arbetare. Detsamma anses gälla vid tjänstemannakonflikt. Vid arbetarkonflikt blir emellertid skyddsarbete för tjänstemän aktuellt bara när detta inte utförs av arbetarna själva. Vid tjänstemannakonflikt utförs skyddsarbete företrädesvis av den tjänsteman i vars ordinarie arbetsuppgifter arbete av detta slag ingår och detta oberoende av om han deltar i konflikten.

Tvister om arbetsskyldigheten under konflikt avgörs med bindande verkan för parterna i sista hand av förtroenderådet, om lokala överläggningar och förbundsvisa förhandlingar inte lett till enighet.

9.1.3 SFO-LO/PTK-området

Huvudavtalet på detta område träffades 1982 och är det senaste huvudavtalet på arbetsmarknaden. Avtalet innehåller *neutrali-*

tetsregler, för arbetstagare vid konflikt inom SFO-området vilken han inte är berörd av. Han skall utföra sina ordinarie uppgifter i den omfattning som är brukligt vid arbetets normala utförande. Vid tjänstemannakonflikt skall sålunda arbetare utföra de arbeten som inom ramen för hans kvalifikationer faller inom berört kollektivavtals tillämpningsområde, medan tjänsteman vid arbetarkonflikt skall utföra allt tjänstemannarbete vid berört företag som faller inom berört tjänstemannakollektivs avtals tillämpningsområde. Såväl arbetare som tjänstemän är dessutom skyldiga att utföra skyddsarbete och förberedelsearbete.

I huvudavtalet på detta område har begreppet *skyddsarbete* anpassats till nutida språkbruk utan att dess innebörd därmed ändrats i förhållande till motsvarande begrepp på SAF-LO-området. På några punkter har emellertid ändringar i sak gjorts.

Dels har tillagts att till skyddsarbete hänförs arbete som behöver utföras för att betala ut löner, pensioner och andra ersättningar, dels gäller i stället för bestämmelsen som med skyddsarbete likställer arbete som någon är skyldig att utföra på grund av särskild föreskrift i lag eller författning, att till skyddsarbete räknas arbete som företag i sin egenskap av arbetsgivare behöver utföra för att fullgöra åliggande enligt lag eller författning. En förutsättning för att sistnämnda arbete skall betraktas som skyddsarbete är emellertid att det inte enbart är ekonomiska intressen som skyddas i lag eller författning.

Huvudavtalet innehåller också en bestämmelse om *förberedelsearbete*. Härmed avses arbete som gör det möjligt att snarast återuppta verksamheten när överenskommelse träffats om att stridsåtgärd skall upphöra. Förberedelsearbete kan sålunda bli aktuellt för vissa arbetstagare innan stridsåtgärden avslutas.

Till skyddsarbete och förberedelsearbete hänförs vidare arbetsledning som behövs vid skyddsarbete i samband med konflikt inom LO-kollektivets avtalsområde.

Innebörden av begreppet skyddsarbete och utformningen av förberedelsearbetet kan av branschkommittéer och förbund anpassas till olika avtalsområden. Både arbetare och tjänstemän är skyldiga att inom sina avtalsområden utföra skyddsarbete och förberedelsearbete. Tvister om sådana arbeten och om bransch Anpassning avgörs med bindande verkan av en av parterna tillsatt gemensam nämnd under ledning av en opartisk ordförande.

9.1.4 Det statliga området

Det statliga huvudavtalet innehåller bestämmelser om *neutralitet* vid arbetskonflikt för arbetstagare som omfattas av avtalet. Sådan arbetstagare är inte skyldig att utföra arbete som är föremål

för lockout eller för tillåten strejk eller därmed jämförlig stridsåtgärd eller för lovlig blockad. Den som står utanför arbetskonflikt skall dock fullgöra sina vanliga tjänsteåligganden. Han är också skyldig att utföra skyddsarbete. Utanför det statliga huvudavtalets tillämpningsområde gäller likalydande i anställningsförelagningen upptagna bestämmelser.

Till *skyddsarbete* hänförs arbete som fordras för att verksamheten skall kunna avvecklas på ett tekniskt försvarligt sätt eller för att förebygga fara för människor eller skada på egendom. Till skyddsarbete räknas också arbete som någon är skyldig att utföra på grund av särskild föreskrift i lag. Skyldighet att utföra skyddsarbete föreligger bara för tjänstemän som inte omfattas av arbetskonflikt. Tvister om arbetsskyldigheten under konflikt avgörs av domstol. Vid sådana tvister gäller inte bestämmelserna i MBL om tolkningsföreträdare för facklig organisation.

9.1.5 Det kommunala området

Det kommunala huvudavtalets bestämmelser om *neutralitet* överensstämmer med motsvarande regler på det statliga området. Detsamma gäller i huvudsak reglerna om skyddsarbete. Skyldigheten att utföra *skyddsarbete* är emellertid på det kommunala området inte begränsad till arbetstagare som står utanför konflikt utan gäller alla arbetstagare.

9.2 Tillämpning av bestämmelserna om neutralitet och skyddsarbete

9.2.1 Allmänt

Skyddsarbete brukar parterna på arbetsmarknaden undanta från stridsåtgärder i samband med utformningen av sina varsel eller vid sina beslut om dispenser. Frågor om innebörden av rätten till neutralitet vid arbetskonflikter för arbetstagare har i praxis mera ingående behandlats bara på den offentliga sektorn och detta av JO i anslutning till ett antal där inträffade konflikter. Reglerna om skyddsarbete som i dessa sammanhang också berörts av JO har vidare behandlats av arbetsmarknadsnämnden på SAF-LO-området. Nämnden har i två fall prövat den närmare innebörden av begreppet skyddsarbete. Den har dessutom i ett fall behandlat skyddet för tredje man mot stridsåtgärder. Sistnämnda fall som gällde en kommunal förtroendeman redovisas i det följande under avsnitt 9.4.

9.2.2 Skyddsarbete i samband med varsel och dispenser

Under 1980 års konflikt gjorde fabriksarbetareförbundet undantag för skyddsarbete i sitt varsel om övertidsblockad, och motsvarande undantag gjorde förbundets arbetsgivarpartier i sitt lockoutvarsel. SKAF förfor på samma sätt i sitt varsel om övertidsblockad till kommunförbunden. Likaså gjorde SAV och kommunförbundet i sina lockoutvarsel till SF, TCO-S samt SKAF och KTK. SAV och kommunförbundet gjorde vidare undantag för utbetalning av löner och andra betalningar. Under 1981 års lönekonflikt mellan PTK och SAF undantog parterna också å ömse sidor skyddsarbete från sina varsel om stridsåtgärder. PTK gjorde emellertid — bortsett från sjöfarten — undantag i avvaktan på behandling av dispensansökningar och preciserade begreppet skyddsarbete till att avse arbete som påkallades på grund av olyckshändelse, haveri eller liknande oföretsedd händelse som innebar fara för människors eller djurs liv eller hälsa eller för omfattande skador på byggnader, anläggningar, fartyg, maskiner eller lager. Vidare undantog PTK arbete som avsåg beräkning eller utbetalning av löner, pensioner och andra ersättningar till arbetare och tjänstemän. Under 1983 års avtalsrörelse undantog SKAF liksom 1980 från sitt varsel skyddsarbete men förtydligade sedermera på begäran av arbetsgivarsidan detta undantag inom brandväsendet till att avse arbete som fordrades utöver ordinarie arbetstid för att normal standard skulle kunna upprätthållas på utryckningsmateriel

Såväl SAV som SF och TCO-S beviljade under 1980 års konflikt och 1983 års avtalsrörelse undantag för skyddsarbete i samband med beslut om generella dispenser. Under 1980 års konflikt uppkom motsättningar mellan KTK och SHSTF samt Stockholms läns landsting om bemanningsnivån under arbetsnedläggelsen vid de sjukhus som omfattades av denna. Arbetstagersidan hänvisade till att man vid dispensgivningen beaktat bestämmelserna om skyddsarbete, medan arbetsgivarsidan ansåg att medgiven nivå innebar en så avsevärd begränsning av den sjukvårdande verksamheten att en viktig samhällsfunktion otillbörligen stördes. En av de båda kommunförbunden begärd dispens från stridsåtgärderna för löneförrättare och personalredogörare beviljades av KTK endast i fråga om löneberäkning för timavlönad personal under hänvisning till att löneutbetalning i allt väsentligt kunde göras à conto.

9.2.3 JO om neutralitet och skyddsarbete

Första gången som JO fick ta ställning till klagomål om myndigheters handlande under arbetskonflikt var i samband med *arbets-*

konflikterna 1966 vid skolväsendet och underrätterna. Förhandlingsrättsreformen för de offentliganställda hade nyligen trätt i kraft. JO fann att en inte strejkande lärare inte fick åläggas att överta en strejkande kollegas undervisning. Inte heller fick någon annan tjänsteman vid skolan, exempelvis skolläkaren, meddelas sådant åläggande. På grund av allmänna arbetsrättsliga grunder borde skolmyndigheterna över huvud taget anse sig förhindrade att förordna annan att upprätthålla de inställda arbetsuppgifterna. Varken en elev eller en förälder borde därför i denna sin egenskap förordnas att fullgöra läraruppgifterna. Den administrativa ledningen av en skola kunde inte klassificeras som skyddsarbete, även om vissa element i ledningsfunktionen kunde hänföras till åtgärder för tekniskt försvarlig avveckling av verksamheten. Uppgiften att vara inskrivningsdomare hörde enligt JO inte till en chefsdomares vanliga tjänsteåligganden i andra fall än där särskild befattningshavare inte fanns av hovrätten förordnad att handlägga inskrivningsärenden. Om chefsdomaren av någon anledning valde att fullgöra arbetsuppgifter som han på grund av neutralitetsrätten inte var skyldig att utföra bröt han emellertid inte mot någon tjänsteplikt, och JO hade inte att ta ställning till ett sådant handlingssätt. Även om det ingick i en verkschefs åligganden att i nödfall med egna arbetsinsatser upprätthålla myndighetens funktioner, kunde en sådan arbetsinsats enligt JO likväl inte betraktas som ett vanligt tjänsteåliggande. Handläggningen av en inskrivningsdag ansåg JO dessutom svårigen kunna hänföras till skyddsarbete i vidare mån än en handläggning var nödvändig för att förhindra att en preklusionstid annars överskreds.

I samband med *arbetskonflikterna våren 1969 vid sjöfartsverket och SJ* konstaterade JO att arbetsgivarmyndigheten under konflikt behöll sin rätt att leda, fördela och omfördela arbete men att denna rätt inte fick utövas så att tjänstemännens neutralitetsrätt trädde för när. Organisationsåtgärder fick inte vidtas som innebär att någon ålades att utföra o neutralt arbete. Tjänstemän som hade att utföra arbete av samma slag som det beträffande vilket arbetsinställelse vidtagits fick beordras till sådant arbete endast inom ordinarie arbetstid och sålunda inte på övertid. Kritik kunde inte riktas mot sjöfartsstyrelsen för att styrelsen omgrupperat lotsar mellan lotsstationerna eller mot SJ för att man omdisponerat tur- och tjänstgöringslistorna för lokförarna. Men myndigheterna fick inte driva sina strävanden att upprätthålla verksamheten så långt som till att begära av en anställd att han skulle överta en funktion som han tidigare inte fyllt bara därför att omläggningen av arbetet låg inom ramen för de allmänna plikterna enligt anställningsavtalet.

I anslutning till *arbetskonflikterna 1971 vid SJ* tog JO upp frågorna om en myndighet utan att ge order ägde vädja till en anställd att utföra oneutralt arbete eller i vart fall hade rätt att godta ett helt frivilligt erbjudande att göra sådant arbete. JO ansåg sig inte kunna biträda uppfattningen att det under alla förhållanden skulle vara statlig myndighet förbjudet att utnyttja oneutralt arbete men satte däremot i fråga rätten och lämpligheten av att utan ordergivning uppmana till sådant arbete. Mot denna bakgrund riktade JO viss kritik mot SJ för vidtagna gods-transporter under bandisposition som ersättning för ordinarie godstågstrafik som inställts på grund av strejk. Kritiken avsåg närmast det förhållandet att SJ inte lämnat tillräckligt klarläggande information om bandispositionen med påföljd att oneutralt arbete förekommit i viss utsträckning.

JO yttrade sig därefter över myndigheternas handlande under *arbetskonflikterna 1971 vid landstinget i Halland och länsstyrelsen i Västerbotten*. Enligt JO:s mening var förande av protokoll vid förvaltningsutskottets sammanträden inte att anse som ett vanligt tjänsteåliggande för en landstingsdirektör. Det nära samband som förelåg mellan den rent manuella protokollföringen och de arbetsuppgifter — granskning av protokollet med vad däri kan inbegripas — som normalt utfördes av landstingsdirektören gjorde dock att frågan inte kunde anses höjd över diskussion. Då det emellertid inte kunde anses vara i princip förbjudet för myndighet att utnyttja oneutralt arbete — och detta gällde i lika mån kommunala som statliga myndigheter — så utgjorde detta i vart fall ett kraftigt stöd för antagandet att tjänsteman som utfört sådant arbete inte gjort sig skyldig till tjänstefel. När det sedan gällde frågan om en av landskamreraren gjord återbetalning av mervärdeskatt — en uppgift som normalt ankom på en annan i konflikten indragen tjänsteman — kunde betraktas som skyddsarbete uttalade JO att man inte generellt kunde avvisa möjligheten att till sådant arbete räkna utbetalning av pengar i särskilt trängande fall. JO tänkte då särskilt på socialhjälp eller annat dylikt som var oundgängligen erforderligt för mottagarens eller hans familjs livsuppehälle. Mera tveksamt kunde vara om återbetalning av skatt kunde hänföras till skyddsarbete. Här kunde utrymme finnas för olika åsikter beroende på omständigheterna i det enskilda fallet. Landskamrerarens handlingssätt som skett helt frivilligt kunde emellertid lika litet som landstingsrådets falla inom ramen för området för tjänstefel.

Vad som förekommit under de olika arbetskonflikterna föranledde JO att göra framställningar om översyn av reglerna om neutralitet och skyddsarbete på den offentliga sektorn. I sammanhanget pekade JO på behovet av en särskild lagstiftning om

myndigheternas verksamhet under arbetskonflikt i syfte bl. a. att motverka rättsförluster för tredje man, exempelvis följderna av att en preklusionsfrist löpte ut. Frågorna behandlades 1973 på regeringens uppdrag av *förhandlingsutredningen*, som fann att inte tillräckligt starka skäl framkommit för ändring av ifrågasatta regler. Utredningen hade kommit fram till uppfattningen att redan vid de senaste årens konflikter många frågor lösts på ett smidigt och för parterna godtagbart sätt, framför allt av dem som hade möjlighet att tillgodogöra sig erfarenheter av tidigare inträffade konflikter. Det borde enligt utredningen överlätas åt myndigheterna att utbilda en praxis på förevarande område med utgångspunkt i vunna erfarenheter och med ledning av de uttalanden och undersökningar av arbetsrättsligt intresse som i olika sammanhang gjorts efter förhandlingsrättsreformens genomförande. Utredningen tog vidare avstånd från tanken på en generell lagstiftning som i förväg skulle reglera myndigheternas verksamhet under arbetskonflikt. I 1974 års statsverksproposition anslöt sig föredragande statsrådet i allt väsentligt till förhandlingsutredningens ståndpunkter.

9.2.4 Arbetsmarknadsnämndens avgöranden om skyddsarbete

Arbetsmarknadsnämnden har under ledning av opartisk ordförande avgjort två ärenden om skyddsarbete. Det ena ärendet uppkom 1953 i anslutning till en öppen konflikt inom olika delar av livsmedelsindustrin. Tvisten gällde dels mottagande och inläggning av färsk sparris, dels mottagande och inläggning av färsk spenat och dels skördande och konservering av champinjoner vid ett antal företag inom konserveringsindustrin. Råvarorna fanns vid konfliktutbrottet alltså ut på odlingarna och skulle bli helt förstörda, om de inte vid den snart inträffade rätta tidpunkten skördades och vidare omhändertogs inom en kort tidrymd. Underlåtenhet att skörda sparrisen skulle dessutom medföra skada på sparrissängarna även för kommande år. Arbetsmarknadsnämnden fann i sitt beslut att ifrågavarande arbete inte kunde avses vara skyddsarbete enligt bestämmelserna i huvudavtalet. Mot beslutet reserverade sig arbetsgivarledamöterna.

Det andra ärendet härrör från 1980 års konflikt och avsåg också livsmedelsbranschen. Frågan gällde om omhändertagande av mjölkkråvara vid en mjölkcentral utgjorde skyddsarbete. Det omtvistade arbetet avsåg i huvudsak smörtillverkning, ystning, osttillverkning, tillverkning av smörjolja och förpackning. Arbetsgivarsidan ansåg att behandlingen av mjölken var att betrakta som skyddsarbete i tre hänseenden. Dels hade arbetet varit

nödvändigt för att företaget inte skulle komma i konflikt med gällande lagstiftning, bl. a. livsmedels- och miljöskyddslagstiftningen. Dels hade på grund av mjölkens försurning skada uppkommit på anläggningar och maskiner om arbetet inte utförts. Dels hade det varit nödvändigt att förhindra att mjölken som sådan förskämdes och förstördes, dvs. att förhindra skada på varulager. Arbetsmarknadsnämnden fann att regeln om skyldighet att utföra arbete på grund av särskild föreskrift i lag bara tog sikte på enskilda personers lagfästa tjänsteplikt och att mejerinäringens arbetstagare inte var underkastade någon sådan tjänsteplikt. I fråga om ståndpunkten att arbetet varit erforderligt för att avvärja skada på varulager konstaterade nämnden att huvudavtalets regler om skyddsarbete bara avsåg vad som från skadeståndsrättsliga synpunkter utgjorde sakskada men däremot inte förmögenhetsskada. Skadades varulager som följd av varornas inneboende egenskaper och inte genom ett utifrån kommande fysiskt angrepp var det enligt nämndens mening fråga om förmögenhetsförlust. I övrigt ansåg nämnden att arbetsgivarsidan inte förmått styrka att någon sådan situation förelegat som gjort det nödvändigt att förhindra skada på anläggningar och maskiner. Även mot detta beslut reserverade sig arbetsgivarsidans ledamöter. Som framgår av avsnitt 9.1.1 har parterna inom livsmedelsbranschen numera träffat en överenskommelse om skyddsarbete inom mejeri- och mjölkproduktindustrin.

9.3 Gällande bestämmelser om frikretsar

Med frikrets avses här arbetstagare som enligt avtal mellan parterna hålls utanför arbetsk konflikter. Sådana avtal finns på den statliga sektorn, på bankområdet samt mellan SFO och PTK.

I huvudavtalet på *det statliga området* har parterna förklarat sig vara ense om att från stridsåtgärder undanta arbetstagare som på grund av sin ställning i organisationen eller sina arbetsuppgifter får anses på ett särskilt sätt företräda arbetsgivaren eller som annars på grund av särskilda skäl inte bör delta i stridsåtgärder. Denna undantagskrets finns närmare angiven på bilagor till huvudavtalet. Den omfattar ca 10 000 tjänster huvudsakligen departementstjänster, tjänster vid SAV, högre domartjänster och tjänster som domstolschef, högre chefstjänster inom försvarsmakten, tjänster tillhörande verksledningen vid centrala myndigheter, chefstjänster vid regionala myndigheter och vissa chefstjänster vid lokala myndigheter.

Stridsåtgärd får inte omfatta den som innehar och utövar angivna tjänster eller som vikarierar på sådana tjänster. Arbetsned-

läggelse i form av strejk eller lockout är sålunda inte tillåten för dessa tjänstemän. Inte heller får stridsåtgärd omfatta tjänsterna som sådana, varav följer att dessa inte kan utsättas för nyanställningsblockad.

Vidare får stridsåtgärd inte avse sådan personal eller sådana tjänster som behövs för att de till undantagskretsen hörande tjänstemännen skall kunna sköta sina arbetsuppgifter. Vilken personal som behöver undantas av denna orsak får bedömas vid varje konflikttillfälle. Varsel om stridsåtgärd skall innehålla ett allmänt undantag för här aktuella tjänster, och det förutsätts att part skall kunna begära förhandlingar om vilka tjänster som skall falla under undantaget.

Enligt tid efter annan gällande kollektivavtal mellan BAO och SBmf finns på *bankområdet* en krets av tjänstemän som inte skall omfattas av stridsåtgärder. Hit hör alla verkställande direktörer samt i banker med minst 50 anställda bl. a. sekreterare till verkställande direktören, vice verkställande direktör, annan direktör som tillhör den centrala företagsledningen, personalchef vid huvudkontor och vissa tjänstemän i övrigt enligt särskild överenskommelse. SBmf har i avtalet förklarat att dessa tjänstemän enligt förbundets stadgar får vara centralt anslutna men att de däremot inte får delta i den lokala fackliga verksamheten. SBmf är enligt avtalet berett att genom dispens medge ytterligare undantag från stridsåtgärder.

I anslutning till huvudavtalet mellan SFO och LO/PTK har *SFO och PTK* i särskilt förhandlingsprotokoll tagit in en anteckning om frikrets av följande lydelse. Parterna är ense om att det står envar tjänsteman fritt att organisera sig. Parterna är också ense om att tjänstemän, som tillhör företagsledningen, inte omfattas av eventuella stridsåtgärder, som kan vidtas av endera parten. Till företagsledningen räknas dels företagsledare och privatsekreterare, dels sådana tjänstemän i vilkas åligganden det ingår att företräda företaget i förhållande till tjänstemännen i frågor rörande dessas arbetsvillkor. Tvister om anteckningens innebörd skall avgöras av gemensamma nämnden under ledning av opartisk ordförande.

I övrigt finns på arbetsmarknaden — såvitt framgår av kartläggningen — inte några avtal om frikretsar. På de härvidlag inte avtalsreglerade områdena som sålunda dominerar bilden brukar den varslande parten från stridsåtgärder undanta en kategori av arbetstagare som den bedömer bör stå utanför konflikter. Som exempel på detta kan nämnas följande fall.

I samband med 1980 års konflikt undantog fabriksarbetareförbundet från sitt varsel om overtidsblockad bl. a. deltagande i styrelsers och arbetsgruppers sammanträden. TCO-S tog från sitt

strejkvarsel undan inom undervisningsväsendet skoldirektörer, skolchefer och förste rektorer. Såväl SAV som TCO-S undantog genomgående i sina varsel 1980 den konfliktfria krets av högre tjänstemän m.fl. som beskrivits närmare i huvudavtalet på den statliga sektorn. Sveriges Kommunaltjänstemannaförbund beviljade de kommunala arbetsgivarna under samma konflikt dispens från övertidsblockaden för ansvariga föredragande eller sekreterare i förhandlingsfrågor och från strejken för sekreterare åt personal- och förvaltningschefer, som undantagits från strejken i varslat. SKAF medgav dispens från övertidsblockaden för arbetstagare som hade arbetsledaransvar eller uppgift att bedöma frågor om skyddsarbete. I inledningsskedet av 1976 års pensionskonflikt mellan PTK och SAF undantog PTK från sitt varsel om förbud mot övertidsarbete en konfliktfri krets, som omfattade verkställande direktörer, deras sekreterare, personalchefer i större företag och tjänstemän i övrigt hänförliga till 02 och högre i befattningsnomenklaturen. Ett liknande undantag gjorde PTK i sitt varsel om arbetsnedläggelse i 1981 års lönekonflikt med SAF. Verkstadsföreningen, SAF:s Allmänna Grupp och SAF undantog i sina lockoutvarsel under samma konflikt bl. a. tjänstemän som tillhörde företagsledningen eller som innehade ledande befattningar enligt en angiven specifikation. I 1983 års avtalstvist på den statliga sektorn tog TCO-S — liksom 1980 — inom undervisningsväsendet undan från sitt strejkvarsel skoldirektörer m. fl. men utvidgade undantaget till att avse också biträdande skoldirektörer. Liksom 1980 undantogs av parterna på den statliga sektorn från varslat 1983 genomgående den konfliktfria kretsen enligt huvudavtalet. KTK beviljade under samma avtalstvist dispens från övertidsblockaden för personalchefer, föredragande i förhandlingsfrågor och deras sekreterare vid centrala personalorgan. KTK utfäste sig samtidigt att positivt pröva lokala dispensansökningar för andra arbetsgivarföreträdare, såsom personalchefer vid fackförvaltningar.

9.4 Kommunala förtroendemäns ställning

Det finns inga bestämmelser i lag om neutralitet under arbetskonsflikt för kommunala förtroendemän. Dessa är inte arbetstagarer och omfattas därför varken av MBL, LOA eller gällande kollektivavtal.

Arbetsmarknadsnämnden har under ledning av opartisk ordförande avgjort ett ärende om lovligheten av sympatiåtgärd enligt huvudavtalet mellan SAF och LO. Ärendet uppkom 1954 i samband med att en skolvaktmästare deltagit i strejk. Hans arbete hade utförts av en kommunal förtroendeman. På begäran av

SKAF hade Handelsanställdas Förbund beviljat sympatiåtgärd på så sätt att förbundets medlemmar vid en mjölkcentral vägrat att ta befattning med mjölk som levererades från ett jordbruk som drevs av förtroendemannen jämte dennes broder. Åtgärden ansågs strida mot huvudavtalet. Nämnden förklarade att sympatiåtgärden inte var tillåten. Det var nämligen inte fråga om varor som härrörde från en rörelse som drevs av en part i den ursprungliga konflikten.

Under *arbetskonflikten 1971* beslöt barnavårdsnämnden i Stockholm att nämndens ordförande liksom ordförandena på avdelningar och delegationer skulle vara ansvariga för protokollföringen vid sammanträdena. Nämnden beslöt vidare att till kassaförvaltare för viss tid utse ordföranden som var borgarråd. Klagomål över besluten framfördes till JO.

Enligt JO tedde det sig naturligt att när reglerna för den offentliga sektorn inte lämnade några besked söka hämta ledning från de spelregler som utbildats på den privata arbetsmarknaden. Svårigheter förelåg emellertid att göra jämförelser. De kommunala nämnderna för specialreglerad förvaltning hade exempelvis ingen motsvarighet i det privata näringslivet och inte heller fanns där någon parallell till nämndernas förpliktelse att svara för vissa grenar av samhällelig verksamhet.

JO ansåg sig till en början med hänvisning till tidigare uttalanden i anledning av 1966 års konflikt på tjänstemannaområdet kunna slå fast, att det måste anses stå en myndighet fritt att med alla legitima medel söka upprätthålla en konfliktdrabbad samhällsfunktion och att det t.o.m. måste anses vara en skyldighet för de ansvariga förvaltande myndigheterna att göra det i all synnerhet när tredje man hade en lagstadgad rätt till det allmännas prestationer.

I de yttranden som JO inhämtat i ärendet hade olika meningar framförts om de kommunala förtroendemännens ställning, om ledamöter i barnavårdsnämnd var att betrakta som företrädare för arbetsgivaren eller om de i förevarande sammanhang borde jämföras med tjänstemän. Oavsett vad som borde gälla på denna punkt framstod det för JO som uppenbart, att förtroendemännen i fråga om möjligheten att agera under pågående arbetskonflikter inte kunde vara mera bundna än tjänstemännen. Om en nämndens tjänsteman inte begick tjänstefel genom att utföra arbete som var föremål för stridsåtgärd måste detsamma gälla också en ledamot som utförde arbetet.

JO kunde inte finna det annat än högst rimligt och tillåtligt att nämnden mottog de erbjudanden som ledamöter ville lämna att föra protokollet, verkställa utanordningar och annat dylikt som erfordrades för att verksamheten inte skulle lamslösas. JO ville

t.o.m. ifrågasätta om inte nämnden var skyldig att begagna sig av ett sådant erbjudande.

Frågan om en ledamot i nämnden var skyldig att åta sig uppdrag att föra protokoll, verkställa utanordningar o.d. syntes JO ännu svårare att besvara. JO var inte främmande för tanken att man ur nämndledamöternas allmänna ansvar för att nämnden inte försummade sina åligganden kunde härleda en skyldighet för enskild ledamot att vid behov åta sig sådant uppdrag åtminstone i en krissituation. I så fall återstod att bedöma om arbetsrättsliga hänsyn ledde till att en sådan skyldighet inte förelåg i samband med arbetskonflikt. Härvid framstod det för JO ingalunda som onaturligt att betrakta ledamöterna som arbetsgivarrepresentanter. På sådana kunde neutralitetsregeln inte gärna tillämpas analogt. Å andra sidan fick man inte förbise att nämndens ledamöter utsetts genom val i demokratisk ordning och att arbetsgivarfunktionen inte stått i blickpunkten i detta sammanhang. Med tanke särskilt på hur nämndledamöterna utsetts kunde man sätta i fråga om de rimligen mot sin övertygelse kunde tvingas att utföra oneutralt arbete. Hit fick dock givetvis inte räknas skyddsarbete. JO slutade sitt uttalande med en allmän reflexion att det fanns utrymme för olika uppfattningar i de aktualiserade frågorna.

I ett protokoll från *centrala förhandlingar mellan kommunförbundet och Sveriges Kommunaltjänstemannaförbund* den 26 juni 1981 har de centrala parterna gemensamt konstaterat, att förtroendevalda inte är arbetstagare och således inte omfattas av bl.a. neutralitetsrätten. Enligt protokollet kan därför en arbetstagare med stöd av bestämmelsen i det kommunala huvudavtalet om neutralitet och skyddsarbete inte vägra att befatta sig med post etc. som handhas av förtroendevald.

9.5 Arbetsmarknadsparternas överväganden

9.5.1 Neutralitet och skyddsarbete

Bestämmelserna i huvudavtalen om neutralitet vid arbetskonflikter har i allmänhet inte berett arbetsmarknadens parter några större problem. Bortses från vissa typer av blockadåtgärder mot företag som inte omfattas av kartläggningen i nuvarande skede, anser man att skyddet för tredje man är tillräckligt, och någon ändring av gällande regler föreslås inte.

När det gäller reglerna om skyddsarbete visar överläggningarna att delade meningar ibland förekommit om begreppets närmare innebörd men att inte heller här mött några allvarigare svårigheter i tillämpningen.

SAF framhåller att på senare år flera gånger förekommit ten-

denser till stridsåtgärder som visserligen inte är förbjudna i huvudavtalet men som likväl framstår som stötande och ligger på gränsen till ett föreningsrättskränkande handlande. Här åsyftas stridsåtgärder som på ett särskilt sätt riktar sig mot företag som är företrädare i SAF:s eller medlemsförbundens styrelser eller förhandlingsdelegationer. Vad angår skyddsarbete har några fall förts till prövning inför arbetsmarknadsnämnden, och erfarenheter visar att parterna ofta har olika uppfattning om vad som ligger i skyddsarbetsbegreppet. Själva principen, dvs. att det finns sådant arbete som bör rubriceras som skyddsarbete och som inte bör påverkas av en pågående konflikt, är man dock i mycket vid mening ense om. På SAF-området gäller detta även tjänstemannasektorn fastän tjänstemannaavtalen saknar särskilda bestämmelser om skyddsarbete vid konflikt på tjänstemannaområdet. I betydande utsträckning får man anse att det är en uppgift för branschparterna att genom särskilda överenskommelser närmare definiera vad som i branschen skall innefattas i skyddsarbetsbegreppet. Det torde kunna konstateras att det fortfarande föreligger vissa brister i detta hänseende.

SFO erinrar under hänvisning till huvudavtalet med LO och PTK om att man har tillsatt arbetsgrupper som i fredstid skall klara ut vad som skall gälla vid konflikt.

KFO har inte stött på några problem vad avser tillämpningen av regler om neutralitet och skyddsarbete. Mot bakgrund av den praxis som finns på området avser *KFO* att försöka minimera reglerna om neutralitet och skyddsarbete i kommande huvudavtal.

BAO påpekar att det inte finns något huvudavtal eller annat avtal om skyddsarbete inom bankområdet.

TA framhåller att regler om skyddsarbete inte finns på TA-området och att man därför inte har några praktiska erfarenheter att redovisa.

SAV anser beträffande stridsåtgärder mot neutral tredje man att någon särskild reglering utöver skyddet mot samhällsfarliga konflikter ej erfordras. Beträffande skyddsarbete har reglerna i huvudavtalet och anställningsförordningen ej föranlett några problem. På det statliga området gäller att den som deltar i arbetskonflikt inte är skyldig att utföra skyddsarbete, varför skyldigheten att utföra sådant arbete är en inskränkning i icke stridande arbetstgares rätt till neutralitet. När behov att utföra skyddsarbete uppkommer brukar *SAV* ta upp förhandlingar med arbetstgaresidan om undantag från konflikter för arbetstgare som under normala förhållanden skulle utföra arbetet. Sådana undantag har hittills beviljats av den stridande organisationen i den utsträckning som behövts. Såvitt gäller det statliga lönereg-

lerade området finns det enligt SAV:s mening inte något behov av att ändra innehållet i skyddsarbetsbegreppet. Parterna har någon gång haft delade meningar om innebörden av begreppet skyddsarbete men detta har inte lett till några formliga tvister.

LO anför att alla stora konflikter drabbar tredje man på ett eller annat sätt. Bestämmelserna om förbud mot stridsåtgärder mot neutral tredje man har inte gett upphov till några särskilda problem. Enligt *LO*:s mening bör man vara generös vid tillämpning av bestämmelser om skyddsarbete. Några särskilda problem inom *LO*-området föreligger inte.

SF anser att gällande definition av skyddsarbete gott och väl svarar mot de behov som kan finnas att skydda väsentliga värden från konsekvenserna av en arbetskonflikt. Genom det statliga huvudavtalet är det dessutom så att arbetsgivaren temporärt förfogar över tolkningen genom att *MBL*:s regler om fackligt tolkningsföreträde i tvist om arbetsskyldighet inte tillämpas i fråga om skyldighet att fullgöra skyddsarbete. Skäliga hänsynstagen till förhållanden — t. ex. viss myndighetsutövning — som ligger utanför skyddsarbetsbegreppet får behandlas i de former och enligt de principer som anges i lag och huvudavtal i övrigt (exempelvis enligt avtalsregler rörande samhällsfarliga konflikter).

SACO/SR framhåller att det är ofrånkomligt att stridsåtgärder inom den offentliga sektorn nästan alltid drabbar tredje man trots att det är arbetsgivaren som är målet. Stridsåtgärderna måste därför avvägas så att inte tredje man blir oskäligt lidande och därför har ett skyddsnät skrivits in i huvudavtalen. Genom de införda reglerna om samhällsfarlighet, skyddsarbete och möjlighet till dispens har tredje mans intressen tillgodosetts så långt det är möjligt utan att för mycket rubba styrkebalansen mellan parterna. Självfallet kan problem uppstå vid bedömning om en konflikt skall betraktas som samhällsfarlig eller hur begreppet skyddsarbete skall tolkas. Trots att arbetsgivaren har en extensiv tolkning, kan problemen inte betraktas som stora.

SKAF påpekar att bestämmelser om skyddsarbete finns intagna i det kommunala huvudavtalet varav framgår att det är de i konflikten inblandade arbetstagarna som själva är skyldiga att utföra skyddsarbetet. Bestämmelserna har inte utgjort något problem. Under 1980 års konflikt fick förbundet få frågor beträffande detta och inga tvister.

Inte heller *KTK* anser sig under de konflikter som förevarit ha haft problem med bestämmelserna om skyddsarbete. I vart fall har inte arbetsgivarparterna framfört några synpunkter i frågan till *KTK*. De tvister som förekommit har endast förts som lokala förhandlingar.

SALF anför att man i huvudavtalet med *SAF* har reglerat arbetsledarnas ställning vid konflikt. Regelmässigt utgår därför vid konflikter till förbundets distrikt, föreningar, avdelningar, klubbar och fackliga ombud information om skyldigheten att iakttä strikt neutralitet. På det statliga området inom den offentliga sektorn har *SALF* eget avtal med *SAV* och av samma innebörd som huvudavtalet inom det statliga området. Nämnade avtal har såvitt avser förbud mot stridsåtgärder mot neutral tredje man ej föranlett några problem. På det kommunala området gäller *MBL*:s regelsystem eftersom *SALF* ej har tecknat huvudavtal på detta område. *SALF* har emellertid alltid iakttagit strikt neutralitet här.

9.5.2 Frikretsar

Meningarna är delade om behovet av frikretsar och dess omfattning. Ett par arbetsgivarorganisationer anser att även andra företrädare för ett företag än den högste chefen bör ingå i en frikrets, särskilt om de inte är fackligt anslutna. Från arbetstagarhåll framhåller en organisation att en begränsning av överenskommen frikrets är önskvärd.

SAF anför att det är en naturlig arbetsgivarståndpunkt att den krets av personer som representerar företagsledningen även under en inträffad konflikt normalt måste omfatta avsevärt fler än högste chefen eller dennes allra närmaste medarbetare. Försök att i avtal närmare reglera frågan har emellertid hittills misslyckats. Tjänstemannaparterna har visat en mycket snäv inställning och närmast gett uttryck för uppfattningen att man på den fackliga sidan helt och hållet disponerar över företagslednings- eller frikretsbegreppet. Detta har bl. a. tagit sig uttryck i att de vid proklamerade stridsåtgärder velat inbegripa även chefer som befinner sig högt upp i företagshierarkin och som över huvud taget icke är medlemmar i den fackliga organisationen. Man har också hotat att vidta särskilt stränga stridsåtgärder mot företag som inte i det berörda hänseendet rättar sig efter tjänstemannapartens uppfattning. I några fall har också sådana åtgärder verkställts.

SFO anser att det finns ett behov av frikrets. På *SFO*:s område har man löst frågan i huvudavtalet.

KFO anser däremot att behov av frikrets saknas och anger som exempel att *SIF* i sitt konfliktvarsel 1981 undantog chefer och chefssekreterare.

BAO erinrar om att frikretsen har definierats i kollektivavtalet för banktjänstemän.

TA anser att det är rimligt att vid konflikt undanta förutom den högste chefen även andra chefer som utåt har att företräda sitt företag. Vid journalistkonflikten 1981 tog SJF ut såväl chefredaktörer som redaktionschefer i konflikt oavsett om dessa var organiserade eller ej. Detta är enligt TA:s uppfattning orimligt.

SAV framhåller att bestämmelser om frikrets finns intagna i huvudavtalet. Kretsen omfattar arbetstagare som på grund av sin ställning i organisationen eller sina arbetsuppgifter får anses på ett särskilt sätt företräda arbetsgivaren.

LO påpekar att problemen med frikretsar inte berör arbetstäckningskategorierna inom LO:s område.

SF anser att behovet av frikrets är tillgodosett i det statliga huvudavtalet.

SACO/SR anför beträffande frikretsen i det statliga huvudavtalet att det i och för sig föreligger ett visst behov av en sådan men att den skulle kunna vara mindre. SACO/SR motsätter sig under alla omständigheter att frikretsen görs större utan anser att det snarare torde räcka med att undanta endast rena arbetsgivarföreträdare och inte som nu även personer i närheten av dessa. I det kommunala huvudavtalet finns ingen motsvarighet till den statliga frikretsen och SACO/SR-K motsätter sig bestämt en frikrets på detta område, där erforderliga undantag får klaras inom dispensförfarandet.

KTK har inte fått några önskemål om införande av frikrets från arbetsgivarparterna, och KTK känner inget behov av en sådan.

SALF erinrar om att frågan om en eventuell frikrets är föremål för diskussioner mellan SAF och PTK, och SALF ställer sig bakom PTK:s argumentering i denna del. SALF kan av erfarenhet konstatera att förbundet i vissa konfliktsituationer är utsatt för ett särskilt tryck från såväl vissa speciella medlemmar som från arbetsgivaren. Frikretsproblemet får lösas huvudsakligen i samband med utfärdandet av varsel inför en konfliktsituation. Om behov härav föreligger kan vissa arbetstagare eller visst arbete undantas från varslade stridsåtgärder. Om problem i detta hänseende uppstår efter igångsättandet av konfliktåtgärderna, har organisationen dessutom dispensinstitutet att tillgå.

9.6 Problemanalys

9.6.1 Neutralitet

Inom den ram som i kap. 1 angetts för kartläggningen av den lovliga arbetsmarknadsstriden skall här närmare behandlas rätten till neutralitet för arbetstagare som inte omfattas av arbets-

konflikt. Denna fråga har kommit att öka i betydelse i anslutning till de förändringar som skett i konfliktmönstret och som innebär att det numera är allt vanligare att en konflikt drabbar företag och myndigheter i begränsad utsträckning så att arbetet delvis kan fortgå oberoende av konflikten. De praktiskt mest betydelsefulla exemplen på detta är punktstrejkerna och strejkerna på ett avtalsområde vid arbetsplatser som sysselsätter arbetstagare på flera sådana områden.

Enligt en allmänt vedertagen arbetsrättslig grundsats har arbetstagare som inte omfattas av lovlig arbetskonflikt rätt att iaktta neutralitet under denna. Vägran att under en sådan konflikt utföra oneutralt arbete utgör inte saklig grund för uppsägning. Härvid saknar det betydelse om den som står utanför konflikten tillhör den stridande organisationen eller annan organisation eller är oorganiserad.

Enligt det sedan 1938 gällande huvudavtalet mellan SAF och LO, som i princip förbjuder stridsåtgärder mot neutral tredje man i en arbetskonflikt, har huvudfrågan varit att närmare definiera neutraliteten i syfte att bestämma området för inte tillåtna stridsåtgärder. Detta har skett genom att såsom oneutral tredje man anses den som under tvist utfört i anledning av tvisten blockerat arbete av annan art än skyddsarbete. Rätten till neutralitet har i senare tillkomna huvudavtal utformats med sikte på att bestämma gränserna för de av en konflikt inte berörda arbetstagarnas arbetsskyldighet. Enligt det senaste huvudavtalet på den privata sektorn — huvudavtalet mellan SFO och LO/PTK — skall sålunda vid konflikt på SFO-området arbetstagare som inte berörs av stridsåtgärd utföra sina ordinarie arbetsuppgifter i den omfattning som är brukligt vid arbetets normala utförande. Till sitt innehåll liknande regler finns i de statliga och de kommunala huvudavtalen. Arbetstagare som omfattas av dessa huvudavtal är inte skyldiga att utföra arbete som är föremål för lockout eller tillåten strejk eller därmed jämförlig stridsåtgärd eller för lovlig blockad. Den som står utanför arbetskonflikt skall dock fullgöra sina vanliga tjänsteåligganden.

Däremot föreligger inte någon på rättslig grund vilande skyldighet att avhålla sig från strejkbryteri. Det tillkommer varje arbetstagare att själv ta ställning till sina lojalitetsförhållanden. En organiserad arbetstagare är bunden av de lojalitets- och sanktionsföreskrifter som gäller inom hans egen organisation. I övrigt hör det till de grundläggande spelreglerna på arbetsmarknaden att fackföreningarna svarar för att tredje man respekterar den fackliga striden. Denna effekt når man genom att hos allmänheten vädja om stöd för arbetstagare som ser sig nödsakade att gå i konflikt för sina fackliga intressen. Om fackföreningens aktion

inte har gensvar hos allmänheten, får den finna sig i att såväl arbetsgivare som tredje man handlar därefter. Om en stridsåtgärd respekteras eller inte beror sålunda ytterst av den allmänna opinionen. Det ligger emellertid i sakens natur att en organiserad arbetstagarare i allmänhet iakttar neutralitet även vid konflikter som inte berör hans egen organisation.

På den statliga sektorn finns här som framgår av JO:s yttranden i olika sammanhang ett särskilt problem i fråga om tjänstemän som frivilligt ställer sig till förfogande för oneutralt arbete. På grund av de krav som enligt regeringsformen ställs på myndigheterna att iaktta opartiskhet och objektivitet i ämbetsutövningen är deras sätt att fullgöra arbetsgivarfunktionen inte enbart en arbetsrättslig fråga. Om myndigheterna skall kunna anlita arbetskraft som frivilligt ställer sig till förfogande för oneutralt arbete måste det stå utom allt tvivel att det är fråga om frivilliga åtaganden. Myndigheterna torde vara förhindrade att i en konfliktsituation uppmana till eller vädja om lojalitet till det allmännas intressen för att därmed söka få till stånd oneutralt arbete.

Som framgår av det tidigare sagda innebär neutralitetsrätten på den privata sektorn — sådan den kommit till uttryck i huvudavtalet mellan SFO och LO/PTK — att en arbetstagarare som inte berörs av stridsåtgärd utför sina ordinarie arbetsuppgifter i den omfattning som är brukligt vid arbetets normala utförande. Hinder föreligger dock inte för arbetsgivaren att vid en till ettdera av LO- eller PTK-området begränsad konflikt ta i anspråk arbetstagarare på det inte konfliktberörda området även för annat arbete, men i så fall måste arbetet falla inom det sakliga tillämpningsområdet för det kollektivavtal som gäller för arbetstagararen. En tjänsteman gör sig sålunda inte skyldig till strejkbryteri om han inom ramen för sitt enskilda anställningsavtal under en arbetarkonflikt utför även andra arbetsuppgifter än vad han annars skulle ha gjort. Motsvarande gäller för arbetarna under en tjänstemannakonflikt.

Enligt huvudavtalen på den offentliga sektorn, som omfattar både tjänstemän och arbetare och vars tillämpningsområde — till skillnad från vad som är fallet på den privata sektorn — sammanfaller med det som gäller för kollektivavtalen om löner och allmänna arbetsvillkor, är en arbetstagarare under konflikt skyldig att utföra bara sina vanliga tjänsteåligganden. Om flera arbetstagarare utför likartade arbeten vid en och samma arbetsplats och några av dem deltar i arbetsnedläggelse, utgör det sålunda inte strejkbryteri att de kvarvarande fortsätter sitt arbete i vanlig ordning.

Skyldigheten för arbetstagarare som står utanför arbetskonflikt att utföra sina ordinarie eller vanliga arbetsuppgifter torde gälla

även om arbetet som sådant faller under tillämpningsområdet för olika på arbetsplatsen gällande kollektivavtal och konflikten är begränsad till ett avtalsområde.

Problem kan emellertid uppkomma vid bedömningen av vad som innefattas i ordinarie arbetsuppgifter eller vanliga tjänsteåligganden. Bortses från skyddsarbete som behandlas i det följande kan först konstateras, att begreppen inte avser alla de arbetsuppgifter som åvilar en arbetstagare enligt hans anställningsavtal. Utgångspunkten är inte den formella arbetskyldigheten enligt anställningsavtalet utan det faktiska arbete som arbetstagaren brukar utföra. Som vägledande princip kan uppställas att en utomstående arbetstagares arbetskyldighet inte avser arbetsuppgifter av annat slag än dem som han skulle ha fullgjort om konflikten inte inträffat.

Den angivna begränsningen i arbetskyldigheten inskränker inte arbetsgivarens frihet att även under en konflikt företa omgruppering av arbetstagare eller att öka arbetstiden utöver den normala på grund av annan omständighet än konflikten, exempelvis sjukdomsfall, tillfälligt ökad orderingång eller tillfälligt ökning av antalet inkommande ärenden. Det är däremot inte förenligt med neutralitetsrätten att beordra en arbetstagare att på övertid fullgöra sådant arbete som annars skulle ha utförts av strejkande. Principiellt sett bryter en arbetsgivare mot neutralitetsrätten om han under en konflikt företar en sådan omdisposition av arbetstagare att dessa därigenom utför blockerat arbete i stället för arbete som inte berörs av konflikten.

9.6.2 Skyddsarbete

Den klassiska och alltjämt för arbetsmarknaden i stort sett giltiga definitionen av skyddsarbete finns i huvudavtalet mellan SAF och LO. Det är i huvudsak fem olika slag av arbeten som här hänförs till skyddsarbete. Först arbete som vid ett konfliktutbrott behövs för att driften skall kunna avslutas på ett tekniskt försvarligt sätt. Därefter arbete för att avvärja fara för människor. Vidare arbete för att avvärja skada på byggnader eller andra anläggningar, fartyg, maskiner eller husdjur. Därefter arbete för att avvärja skada på varulager, som inte tas i anspråk för driften eller som inte avyttras för annat ändamål än att undvika förskämning eller förstörelse. Till sist arbete som måste utföras på grund av särskild föreskrift i lag eller författning.

Bakom utformningen av detta skyddsarbetsbegrepp ligger olika motiv. I första hand må framhållas det rent humanitära motivet att inte utsätta människor för fara till liv eller hälsa. I övrigt ligger bakom bestämmelsen om skyddsarbete framför allt parter-

nas gemensamma intresse av att driften skall kunna återupptas omedelbart efter konfliktens slut. För den skull avser reglerna om skyddsarbete i huvudsak att förhindra vad som från skadeståndsrättsliga synpunkter utgör sakskada. Förmögenhetsskada faller däremot utanför begreppet såsom en med den lovliga konflikten avsedd effekt i syfte att utöva påtryckning på motparten. Med arbete som måste utföras på grund av särskild föreskrift i lag eller författning avses arbete som omfattas av särskilt föreskriven tjänsteplikt, exempelvis arbetskyldighet enligt lagen om allmän tjänsteplikt i ett läge då denna lag satts i kraft.

På det privata området i övrigt har begreppet skyddsarbete utvidgats i huvudavtalet mellan SFO och LO/PTK. Till skyddsarbete räknas här även utbetalning av löner och andra ersättningar till personalen och — i stället för arbete till följd av särskilt föreskriven tjänsteplikt — arbete som arbetsgivaren behöver utföra för att fullgöra åliggande enligt lag eller författning, exempelvis inbetalning av källskatt. Dessutom likställs med skyddsarbete förberedelsearbete, dvs. arbete som behövs för att kunna återuppta verksamheten vid konfliktens slut.

Härtill kommer — förutom förbundsvisa överenskommelser — det stora antal lokala överenskommelser om skyddsarbete som finns på den privata sektorn och som innebär en anpassning av skyddsarbetsbegreppet till de speciella förhållandena ute på företagen.

På den offentliga sektorn utformades skyddsarbetsbegreppet i 1965 års tjänstemannalagar efter mönster av bestämmelsen om skyddsarbete i huvudavtalet mellan SAF och LO. Det har därefter i oförändrad lydelse överförts till de statliga och kommunala huvudavtalen. Lokala överenskommelser om skyddsarbete saknas på denna sektor.

I huvudavtalet mellan SAF och LO fyller bestämmelsen om skyddsarbete i första hand funktionen att bestämma den närmare innebörden av rätten till neutralitet. En arbetstagare förlorar sålunda inte sin neutralitet genom att utföra skyddsarbete. Emellertid förutsätts i huvudavtalet att de ordinarie arbetarna under en konflikt i allmänhet själva utför skyddsarbete, och i praktiken har bestämmelsen kommit att få större betydelse för dem som deltar i en arbetskonflikt än för utomstående tredje man. Med ett undantag synes reglerna om skyddsarbete även i gällande huvudavtal eller motsvarande avtal på arbetsmarknaden i övrigt i överensstämmelse med sin utformning tillämpas så, att skyddsarbete företrädesvis utförs av den arbetstagare i vars normala arbetsuppgifter sådant arbete ingår och detta oberoende av om han deltar i konflikten. På det statliga området gäller emellertid att bara den som står utanför arbetskonflikt är skyldig att utföra

skyddsarbete. Förklaringen härtill torde vara att denna från stats-tjänstemannalagen hämtade föreskrift till skillnad från vad som skett i det kommunala huvudavtalet inte anpassats till den ordning som gäller för arbetsmarknaden i övrigt sedan avtalsfrihet införts även på den offentliga sektorn i fråga om tjänstemännens arbetsskyldighet. Skillnaden synes inte sakligt befogad. Det ligger närmast till hands för den arbetstagare som är förtrogen med skyddsarbetet att utföra detta, och en sådan ordning är också ägnad att minska risken för att neutrala arbetstagare som åläggs skyddsarbete utsätts för påfrestningar framför allt i situationer när tvekan kan råda om arbetets karaktär av skyddsarbete.

Enligt samstämmiga uppgifter från den privata arbetsmarknads organisationer har bestämmelserna om skyddsarbete i allmänhet inte föranlett några allvarigare problem. Härtill har inte minst bidragit de överenskommelser som på denna del av arbetsmarknaden träffats mellan förbund och lokalt ute på företagen i syfte att anpassa de centrala bestämmelserna till branschernas och företagens skiftande förhållanden. Motsättningar i sak brukar lösas lokalt, men det är här vanligen fråga om arbetsuppgifter som framstår som nödvändiga för alla berörda och vars utförande sällan påverkar konfliktmönstret på något för de stridande parterna avgörande sätt. Kartläggningen har emellertid inte omfattat alla branscher inom det privata näringslivet, och under överläggningarna har framkommit att behov kvarstår av ytterligare överenskommelser om branschvisa och företagsvisa anpassningar.

På den offentliga sektorn ter sig bilden annorlunda. På det statliga området gäller att regeln om skyddsarbete är begränsad till arbetstagare som står utanför arbetskonflikt. På såväl detta som på det kommunala området finns inte heller några överenskommelser om anpassning av huvudavtalens skyddsarbetsbegrepp till förhållandena på olika myndigheter och institutioner. SAV har framhållit, att problemet med begränsningen av skyddsarbete på statens område till att avse neutral tredje man brukar lösas genom att arbetstagar sidan efter förhandlingar beviljar erforderliga undantag från konflikten för arbetstagare som under normala förhållanden skulle ha utfört skyddsarbetet. Uttalandet bekräftas av den tidigare under avsnitt 9.2.2 lämnade redogörelsen för dispensgivningen under de senaste årens avtalsrörelser. Kommunförbundet och Landstingsförbundet har för sin del med hänsyn till erfarenheterna från 1980 års konflikt uttryckt önskemål om att parterna går igenom förhållandet mellan arbetstagar sidans dispensgivning och arbetsgivar sidans ordregivning i fråga om skyddsarbete för att söka komma fram till principer för alternativens användning.

Partsöverläggningar i det syfte som de kommunala arbetsgivarna efterlyst torde vara mest angelägna i fråga om statens affärsdrivande verk och sjukhusen. Även när det gäller annan offentlig verksamhet som präglas av en stark teknisk utveckling synes sådana överläggningar kunna bli av stort värde. Renodlad myndighetsutövning aktualiserar däremot — såvitt erfarenheten visar — bara i enstaka undantagsfall frågor om skyddsarbete. Det bör ligga i avtalsparternas intresse att avlasta dispensförfarandet från behandlingen av problem som till sin natur inte hör hemma där, och detta ter sig inte minst angeläget på det statliga området där detta förfarande i allt väsentligt sköts av de centrala avtalsparterna själva under stor tidspress. Gränsen mellan skyddsarbete och arbete som rör samhällsviktiga funktioner är emellertid på den offentliga sektorn flytande och det torde därför inte vara möjligt att nå här angivet syfte enbart genom att studera och söka komma överens om skyddsarbetsproblem. Viktigt är också att parterna vid utformningen av varsel om stridsåtgärder och i samband med dispenser i görligaste mån beaktar önskemålet att undvika konflikter som stör samhällsviktiga funktioner. Denna fråga har behandlats närmare i kap. 8.

Vad slutligen angår parternas förfarande att från sina stridsåtgärder i varslen eller vid dispensgivningen undanta skyddsarbete må framhållas, att detta saknar självständig betydelse i den mån de är bundna av bestämmelser om skyddsarbete i huvudavtal eller andra avtal och undantagen endast helt eller delvis täcker innehållet i dessa bestämmelser.

9.6.3 Frikretsar

Alla arbetstagare och arbetsgivare har lagligt skydd för föreningsrätten. För arbetstagarna betyder detta att de oberoende av sin ställning i företaget eller myndigheten har rätt att utan hinder från arbetsgivarens sida organisera sig och att fritt välja vilken facklig organisation de vill tillhöra. Kränkning från motsidan av föreningsrätten medför skyldighet att betala skadestånd. Arbetstagarna kan också välja att stå utanför de fackliga organisationerna, men denna rätt är inte lagfäst. Enbart den omständigheten att en arbetstagare tillhör en facklig organisation anses på den offentliga sektorn inte hindra honom från att företräda myndigheten som arbetsgivare. Lojalitetskonflikter som kan uppkomma till följd av att en offentliganställd utnyttjat sin föreningsrätt har man sökt lösa dels genom jävsreglerna i förvaltningslagen, dels — på statens område — genom att från de allmänna löneavtalens tillämpningsområde undanta en krets av högre tjänstemän. Lö-

nerna för flertalet av dessa tjänstemän fastställs i särskild ordning av regeringen eller den paritetiskt sammansatta chefslönenämnden. Jävsreglerna innebär att den som tillhör styrelsen för en facklig förening eller innehar annat förtroendeuppdrag för föreningen eller är funktionär inom denna är skyldig att avhålla sig från att i tjänsten handlägga frågor i vilka hans egen organisation står som motpart. Ett uttryck för att de värderingar som ligger till grund för jävsreglerna på den offentliga sektorn också omfattas på den privata utgör avtalet på bankområdet. Där har SBmf förklarat att vissa närmare angivna chefstjänstemän äger vara centralt anslutna till förbundet men inte får delta i den lokala fackliga verksamheten.

Med frikrets förstås i detta sammanhang särskilda grupper av arbetstagare eller enstaka arbetstagare som parterna håller utanför arbetskonflikt. En sådan krets innesluter ofta personer som på grund av sin företagsledande eller därmed jämförliga ställning är undantagna från lagen om anställningsskydd. Närmast är det här fråga om arbetstagare som måste vara i verksamhet även under en konflikt för att kunna fullgöra sådana arbetsgivarfunktioner som förhandlingar och personalledning, men även andra personer med mera vidsträckt arbetsuppgifter kan hänföras hit, exempelvis verkställande direktörer och andra tjänstemän inom företagsledningen i privata företag samt chefer för myndigheter, förvaltningschefer och andra högre tjänstemän på den offentliga sektorn. Avtal om frikretsar finns på det statliga området, mellan SFO och PTK och på bankområdet. I övrigt brukar i större eller mindre omfattning de stridande parterna i sina konfliktvarsel eller genom dispenser göra undantag för här aktuella personer.

Frikretsfrågan hänger i praktiken samman med de fackliga organisationernas struktur och den höga organisationsgraden på den svenska arbetsmarknaden. Den har sin största betydelse i förhållandet mellan arbetsgivare och tjänstemannaorganisationer, som jämte andra arbetstagare organiserar chefstjänstemän och andra tjänstemän med arbetsgivarfunktioner i sin dagliga verksamhet. På den offentliga sektorn har den också anknytning till betydelsen av att vissa myndigheter och institutioner skall kunna fungera under en arbetskonflikt, exempelvis statens förlikningsmannarexpedition och AD. Frikretsfrågan på den offentliga sektorn torde i större utsträckning än på den privata beröra organiserade tjänstemän.

Frikretsen på det statliga området omfattar ett inte ringa antal tjänstemän, i främsta rummet tjänstemän vid regeringskansliet, SAV och chefstjänstemän i övrigt som företräder staten som arbetsgivare. På det kommunala området finns däremot ingen överenskommelse om frikrets. Här fullgör politiskt valda förtro-

endemän arbetsgivarfunktioner i en utsträckning som saknar motsvarighet inom statlig verksamhet.

Även om behovet av en frikrets av arbetstagare skulle vara mindre på det kommunala än på det statliga området, måste rimligen kommunala tjänstemän regelmässigt fungera såsom arbetsgivarens företrädare även under en arbetskonflikt, exempelvis förhandlingstjänstemän och förvaltningschefer. De statsanställdas organisationer motsätter sig från SAV uttryckta önskemål om att utvidga den inom staten avtalade frikretsen, och de kommunala arbetstagarorganisationerna ställer sig i princip helt avvisande till en reglering av frikretsfrågan genom avtal. Någon bestämd önskan härom har heller inte framförts från kommunförbundet och Landstingsförbundet under överläggningarna kring kartläggningen. På den privata sektorn förestår enligt uppgift förhandlingar om ett huvudavtal mellan SAF, LO och PTK, och i detta sammanhang kan frikretsfrågan förväntas bli diskuterad med utgångspunkt från de överenskommelser som härvidlag träffats på SFO-området och inom bankväsendet.

Gränsen mellan frikretsar i nu angiven mening och grupper av arbetstagare som parterna av strategiska skäl håller utanför en arbetskonflikt är flytande, och detta gäller framför allt på den offentliga sektorn. Frikretsfrågan är till sin natur en intressefråga mellan parterna som liksom hittills i görligaste mån bör lösas förhandlingsvägen. I förväg avtalade frikretsar har den fördelen att de på ett viktigt område anger förutsättningarna för arbetsmarknadsstriden och synes därför värdefulla att eftersträva även på områden där sådana saknas. Genom rimligt avvägda överenskommelser om frikretsar skulle man sålunda kunna undvika ofruktbara diskussioner om förekomsten av strejkbryteri och upptrappningar av konfliktåtgärder som motsättningar i sådana frågor riskerar att leda till. I den mån parterna inte avtalsvägen kan enas om en frikrets, är det i vart fall angeläget att den part som står i begrepp att varsla om stridsåtgärder redan i varslet prövar behovet av undantag för här aktuella personer. Sådana undantag kan bli aktuella även när avtal om frikrets finns för sådana personer i övrigt som med hänsyn till omständigheterna bedöms böra stå utanför en förestående konflikt. Både på statens område och på bankområdet har parterna förutsatt att förhandlingar skall kunna föras om sådana undantag.

10 Nämnderna i huvudavtalen

10.1 Gällande bestämmelser

På såväl den privata som den offentliga sektorn har arbetsmarknadsparterna i sina huvudavtal kommit överens om regler för att gemensamt kunna behandla frågor om samhällsfarliga konflikter. Dessa regler är likartade i så måtto som de anger ett forum där sådana frågor skall behandlas och hur förfarandet skall gå till.

Enligt huvudavtalet mellan SAF och LO — ursprungligen trädfat 1938 och i här aktuellt hänseende oförändrat — är det arbetsmarknadsnämnden som har att pröva om en konflikt berör så samhällsviktiga funktioner att den bör undvikas eller helt eller delvis hävas. En sådan prövning kan begäras av berörd organisation, offentlig myndighet eller annat jämförligt organ. Saken skall behandlas skyndsamt, men några regler om uppskov med eller inställande av stridsåtgärder i avvaktan på nämndens ställningstagande finns inte. Om majoritet vinnns inom nämnden för uppfattningen att konflikten bör undvikas, hävas eller begränsas ankommer det på SAF och LO att vidta åtgärder för att förmå parterna till en uppgörelse.

Liknande regler för behandlingen i en gemensam nämnd av konflikter för att skydda vitala samhällsintressen finns i huvudavtalet 1982 mellan SFO, å ena sidan, samt LO och PTK, å den andra.

På SAF-PTK-området är flertalet mellan SAF och olika förbund träffade huvudavtal uppsagda, och här finns ingen överenskommen ordning för behandlingen av samhällsfarliga konflikter.

På den offentliga sektorn fungerar två nämnder — statstjänstnämnden på det statliga området och den centrala nämnden på det kommunala — med uppgift att behandla samhällsfarliga konflikter. De båda huvudavtalen innehåller likalydande regler om hur sådana konflikter skall prövas. Om part gör gällande att en konflikt är ägnad att otillbörligt störa viktiga samhällsfunktioner, äger han begära förhandlingar med motparten i syfte att undvika konflikten eller, om denna redan brutit ut, få den hävd

eller begränsad. Meningen med dessa förhandlingar är att parterna i första hand själva skall söka komma överens om vilka arbetsuppgifter som under alla förhållanden måste utföras. Vid bristande enighet kan part vända sig till den i det aktuella fallet behöriga nämnden för att få frågan om konfliktens samhällsfarlighet prövad. Varslad stridsåtgärd som inte redan påbörjats måste uppskjutas i avvaktan på nämndens utlåtande. Sådant utlåtande skall lämnas senast inom två veckor med rätt för nämnden att vid behov förordna om uppskov högst en vecka.

Alla nämnderna är paritetiskt sammansatta, dvs. består av ett lika stort antal ledamöter från arbetsgivar- och arbetstagersidan. Dessa utses av huvudavtalens parter. Enligt ett särskilt avtal om förhandlingsordning mellan SAV och SALF ingår i statstjänstemnämnden vid behandlingen av konflikter där SALF är part av SALF utsedda ledamöter i stället för de ledamöter som annars utses av arbetstagersidan. Endast i huvudavtalet mellan SAF och LO finns bestämmelser om jäv. Enligt dessa får inte vid prövningen av någon fråga i arbetsmarknadsnämnden delta ledamot som direkt berörs av frågan eller är styrelseledamot eller funktionär inom ett av saken berört förbund. I allmänhet ingår som ledamöter i nämnderna numera samma personer som företräder parterna i centrala avtalsförhandlingar. Majoritetsbeslut av nämnderna är parterna inte rättsligt förpliktade att följa, men man räknar med att parterna frivilligt rättar sig efter nämndernas rekommendationer.

10.2 Nämndernas verksamhet

Arbetsmarknadsnämnden har vid de tre tillfällen då den sammanträtt för att behandla samhällsfarliga konflikter — en gång 1953 och två gånger 1980 — bestått av företrädare för SAF och LO eller till dessa organisationer anslutna förbund som inte varit direkt berörda av den prövade konflikten. Statstjänstemnämnden bestod under 1971 års statstjänstemannakonflikt, då åtta ärenden hänsköts dit, på arbetsgivarsidan — förutom av SAV:s generaldirektör — av tre fristående ämbetsmän, en landshövding, ett justitieråd och ett regeringsråd, medan arbetstagersidan utgjordes av ansvariga företrädare för de fyra förhandlande organisationerna. Härefter förändrades sammansättningen av nämnden på arbetsgivarsidan. Under 1980 års konflikt och 1983, då ett ärende vartdera året prövades av statstjänstemnämnden, bestod den sålunda på denna sida av ansvariga företrädare för staten som arbetsgivare, nämligen av tre generaldirektörer som ledamöter av SAV:s styrelse, medan representationen på arbetstagar-

sidan i princip var oförändrad. Den särskilda nämnden på det kommunala området har alltsedan begynnelsen på vardera arbetsgivar- och arbetstagar sidan bestått av ansvariga företrädare för de förhandlande parterna och hade följaktligen en sådan sammansättning 1971 då två ärenden prövades i nämnden.

År 1953 fördes på SAF-LO-området förhandlingar förbundsvis, och den konflikt som då stod för dörren men inställdes genom arbetsmarknadsnämndens enhälliga rekommendation gällde kraftverken i landet. Den livsmedelskonflikt som pågick samtidigt underställdes inte arbetsmarknadsnämndens prövning. 1980 års konflikt drabbade hela SAF-LO-området och hela den offentliga sektorn och avsåg centrala uppgörelser på dessa områden. Stridsåtgärderna var omfattande, och alla förbund på arbetstagar sidan var mer eller mindre direkt engagerade i konflikten. Det året lyckades man inte i arbetsmarknadsnämnden få majoritet för någon ståndpunkt till frågan om samhällsfarligheten av vidtagna stridsåtgärder som gällde transporter av petroleumprodukter och verksamheten vid oljeraffinaderierna, utan nämnden stannade efter omröstning i lika röstetal i båda ärendena.

Av de sju ärenden som slutligt prövades av statstjänstenämnden under 1971 års tjänstemannakonflikt gällde ett TCO-S-området och de övriga SACO-området. I ett ärende det året förekom lika röstetal och därmed intet avgörande, och saken gällde en av TCO-S varslad strejk av datapersonal vid postgirot som emellertid inte utlöstes därför att parterna träffade avtal. I övriga ärenden fann statstjänstenämnden i ett fall en vidtagen stridsåtgärd vara samhällsfarlig, medan fem fall bedömdes på motsatt sätt.

Det fall där stridsåtgärden ansågs samhällsfarlig avsåg en strejk av besiktningsveterinärer. De övriga fem gällde dels strejker av vissa tjänstemän vid frökontrollanstalten, av tjänstemän som hade beslutanderätt i utbetalningsärenden, av tjänstemän som svarade för betalningsverksamhet vid vissa myndigheter och av läkare inom läkarutbildningen, dels lockout av lärare inom det allmänna undervisningsväsendet. År 1983 kunde statstjänstenämnden på grund av lika röstetal inte avge något utlåtande om en av TCO-S varslad arbetsnedläggelse av säkerhets- och kontrollpersonal vid de fyra största civila flygfälten i landet, men även här träffades avtal utan att konflikten bröt ut.

Den särskilda nämnden på det kommunala området fann i de två ärenden som förekom där 1971 följande av SACO vidtagna arbetsnedläggelser samhällsfarliga, nämligen strejker av personal vid socialförvaltningar och av veterinärer vid köttbesiktningsbyråer.

Tilläggas må att statstjänstenämnden och den särskilda nämnden på det kommunala området 1980 behandlade var sitt ärende utan att slutligt behöva pröva detta i sak. I ärendet hos statstjänstenämnden bordlades frågan om samhällsfarligheten av en vid posten i Stockholm av SF varslad arbetsnedläggelse tre gånger med utnyttjande av rätten till uppskov med ytterligare en vecka. Avtal träffades här före treveckorsfristens utgång. Ärendet i den kommunala nämnden gällde en av KTK varslad arbetsnedläggelse av bl.a. operationssköterskor vid ett antal sjukhus inom Stockholms läns landsting, och varslet återkallades av KTK efter några sammanträden i nämnden.

När nämnderna avgett utlåtande har ledamöterna inte kunnat enas, utan utlåtandet har dikterats av en majoritet. I de fyra fall då nämnderna funnit en konflikt vara samhällsfarlig har parterna undantagslöst rättat sig efter utlåtandet.

10.3 Arbetsmarknadsparternas överväganden

Arbetsmarknadsparterna har under överläggningarna kring kartläggningen i huvudsak uppehållit sig vid frågorna om man bör inrätta en för hela arbetsmarknaden eller i vart fall en för vardera den privata och den offentliga sektorn gemensam nämnd och om man bör ändra på den nuvarande paritetiska sammansättningen.

10.3.1 Antalet nämnder

Bland de organisationer som närmare behandlat frågan om det bör finnas en eller flera nämnder för att behandla samhällsfarliga konflikter är meningarna delade.

*SAF*anser med hänsyn till det sätt varpå olika delar av näringslivet och offentlig förvaltning griper in i varandra att goda skäl i och för sig talar för en för hela riket gemensam arbetsmarknadsnämnd. Tiden torde dock enligt *SAF*:s mening knappast vara mogen för en så genomgripande åtgärd.

KFO finner lagstiftning böra övervägas, eftersom nämnderna inte fungerar. Om en exempelvis i *MBL* införd regel för konflikter som kan störa samhällsviktiga funktioner åberopas av en stridande part, kan föreskrivas att *AD* behandlar ärendet skyndsamt.

SAV framhåller att den nuvarande ordningen med en nämnd på den statliga sektorn i princip bör behållas. Det finns emellertid enligt *SAV*:s mening vissa skäl som talar för en gemensam nämnd för hela den offentliga sektorn. Fördelen är att en och samma nämnd kan pröva inte bara om en viss varslad konflikt inom

någon av den offentliga sektorns delar sedd för sig är samhällsfarlig. Den kan också bedöma om två eller flera konflikter på den offentliga sektorn, som var och en för sig kanske inte är samhällsfarlig, tillsammans tagna får sådana verkningar att de inte bör få förekomma. En sådan nämnd kan också bättre än de nuvarande nämnderna ta hänsyn till verkningarna av konflikter på den privata sektorn.

Kommunförbunden anser att den kommunala centrala nämnden är ett betydelsefullt organ när det gäller att förhindra att en konflikt otillbörligt stör samhällsviktiga funktioner. Förbunden ansluter sig fortfarande till grundtanken bakom konstruktionen att de stridande parterna själva skall ha ansvaret för att varslade eller utbrutna stridsåtgärder inte får följder som inte godtas.

LO motsätter sig en gemensam nämnd för hela arbetsmarknaden. En sådan nämnd blir för stor och man får ett formaliserat förhandlingsförfarande som förhindrar en öppen och konstruktiv diskussion om de verkliga problemen. En nämnd som skall ta ställning till frågor om samhällsfarligheten av konflikter måste vara flexibel och kunna ompröva ett tidigare ställningstagande om förutsättningarna förändrats. Flexibiliteten riskerar att gå förlorad i en gemensam nämnd, och därmed minskar också möjligheten för arbetsmarknadsparterna att ta det ansvar för stridsåtgärderna som åvilar dem.

PTK finner för egen del inget behov av en nämnd med uppgift att pröva om konflikter stör samhällsviktiga funktioner. Det har ingen strategisk betydelse för *PTK* att inskränka sina konfliktåtgärder så att man undviker sådana störningar. Om en av *PTK* varslad stridsåtgärd visar sig inverka menligt på någon samhällsviktig funktion är *PTK* beredd att omedelbart genom dispens upphäva denna effekt. En för den privata och offentliga sektorn gemensam nämnd anser *PTK* inte vara lämplig.

SF vill behålla statstjänstenämnden på det statliga området och finner inte skäl till någon ändring härvidlag.

TCO-S ser statstjänstenämnden — liksom motsvarande nämnder på andra områden — som ett uttryck för att det är parterna som ansvarar för konfliktåtgärdernas effekter likaväl som för träffade avtal. Nämnderna är med andra ord en logisk konsekvens av arbetsmarknadsparternas frihet och ansvar i förhållande till statsmakterna och samhället. Statstjänstenämnden kan inte ses som en isolerad företeelse i huvudavtalet utan måste betraktas i förhållande till hela komplexet av regler i detta som syftar till att undvika samhällsfarliga konflikter. Tanken där är att parterna genom förhandlingar skall uttömma möjligheterna att komma överens om ett varsel på någon punkt är samhällsfarligt eller inte. Först om sådana överenskommelser inte kan nås skall statstjäns-

tenämnden träda i funktion på begäran av part. TCO-S hävdar att ordningen med undantagsförhandlingar som föregår eventuell behandling i statstjänstenämnden visat sig fungera väl. TCO-S finner därför att man har goda grunder för att motsätta sig förändringar av statstjänstenämndens funktion och ställning.

SACO/SR understryker betydelsen av att det även i fortsättningen finns en nämnd för varje sektor. Avsikten är att nämnden skall pröva samhällsfarligheten och tillvarata skyddet för tredje man i händelse av en konflikt från de förutsättningar som gäller för den aktuella sektorn.

SKAF anser den nuvarande ordningen bra. Förbundet tror inte att man åstadkommer en mer nyanserad bedömning genom att slå samman två eller flera av befintliga nämnder. Att på så sätt sträva efter någon form av opartiskhet i bedömningen låter bra i och för sig. En sådan sammansatt nämnd måste emellertid i praktiken försäkra sig bakåt och förankra sina ställningstaganden. Enligt förbundets mening är det tvärtom riktigt att de berörda parterna själva tar ansvaret för nämndens rekommendationer. Parterna skall så långt som möjligt vara fria från yttre inblandning, och det är hos parterna som sakkunskapen finns och där också ansvaret skall utkrävas.

KTK framhåller beträffande den särskilda kommunala nämndens funktion att det helt saknas motiv att förändra nuvarande regler.

10.3.2 Nämndernas sammansättning

Omdömena skiftar hos arbetsmarknadsorganisationerna också om nämndernas sammansättning.

SAF konstaterar att arbetsmarknadsnämnden i sin paritetiska sammansättning 1980 misslyckades med uppgiften att vidta lämpliga åtgärder för att eliminera samhällsfarliga verkningar av den då inträffade olje- och bensinstrejken. Enligt *SAF* får organisationernas företrädare i nämnden visa mera samhällsansvar eller får man överväga en ändring av sammansättningen. Den närmast till hands liggande åtgärden är att tillföra nämnden en opartisk ordförande eller flera opartiska ledamöter. Däremot bör arbetsmarknadsnämnden inte omformas till en skiljenämnd vars beslut blir bindande för parterna. Nämndens rekommenderande befogenhet bör behållas.

SFO ställer sig tveksam till opartisk ordförande i nämnderna. De som kan tänkas vara aktuella för ett sådant uppdrag bör i stället anlitas som medlare.

SAV understryker vikten av att reglerna om begränsning av samhällsfarliga konflikter är utformade så att en part som beslu-

tar om stridsåtgärder i första hand själv får känna ansvaret för att åtgärderna inte på ett otillbörligt sätt skadar vitala samhällsintressen. När det gäller nämndernas sammansättning kan enligt SAV:s mening två alternativ övervägas. En möjlighet kan vara en nämnd som motsvarar SHA-nämnden med ett tungt parlamentariskt inslag som representerar allmänna samhällsintressen och som har fullvärdigt ledamotskap. En annan möjlighet är att komplettera den nuvarande nämnden med en opartisk ordförande utan rösträtt i sakfrågan. Syftet härmed är att underlätta handläggningen av procedurfrågor, som annars kan vålla onödig tidsutdräkt, och att medverka till en snabbare och bättre utredning.

Kommunförbunden ifrågasätter om tredje man får sina intressen tillräckligt tillgodosedda med nuvarande sammansättning. Ett sätt att minska risken för att nämnden på grund av sin sammansättning inte kommer fram till något beslut kan vara att nämnden tillförs ledamöter — exempelvis riksdagsmän — vilkas huvudsakliga funktion är att tillvarata allmänhetens intressen. En sådan förändring kan uppnås genom att utöka nämnden med en eller tre ledamöter eller möjligen genom att tillämpa den modell som valts i det särskilda huvudavtalet (SHA).

LO framhåller att den nuvarande sammansättningen av arbetsmarknadsnämnden under inga förhållanden får ändras. Styrkan i systemet ligger i att det är parterna själva som beslutar om en konflikt stör samhällsviktiga funktioner. Någon opartisk ordförande bör inte tillföras arbetsmarknadsnämnden, inte ens för att delta i handläggningen av procedurfrågor.

SF motsätter sig någon ändring i statstjänstenämndens paritetiska sammansättning.

Detsamma gör *TCO-S* under hänvisning till ovan framförda synpunkter om antalet nämnder på arbetsmarknaden.

SACO/SR vill kraftigt understryka att en ändring av sammansättningen i nämnderna inte bör övervägas. En utökning av statstjänstenämnden med andra personer rubbar den nuvarande balansen mellan parterna. Organisationen tar också avstånd från eventuella tankar på att komplettera nämnden med en opartisk ordförande. Ordföranden måste ta ställning i sak och därmed kan hans opartiskhet sättas i fråga. Följden kan också bli att den förfördelade parten inte i enlighet med hittillsvarande praxis följer nämndens rekommendation. Den nuvarande balansen mellan parterna bidrar dessutom till att den ursprungliga tvistefrågan löses om positionerna är låsta i nämnden. Liksom hittills bör nämnderna bara kunna rekommendera parterna att följa besluten.

SKAF kan tänka sig en annan ordning än den nuvarande. För att bevara respekten för nämnden är det enligt förbundets upp-

fattning viktigt att denna har kraft och kan uttala en mening i saken. Erfarenheterna visar att den nuvarande sammansättningen kan leda till oenighet och att nämnden riskerar att uppfattas som tandlös. Förbundet kan därför medverka till en förändring av huvudavtalet på så sätt att parterna gemensamt utser eller uppdrar åt visst organ — exempelvis AD — att utse viss person som får utslagsröst. Nämndens beslut måste emellertid också i fortsättningen bara vara rekommendationer till parterna.

KTK ställer sig avvisande till någon ändring av nämndens sammansättning.

SALF förordar en paritetisk sammansättning. Anledningen härtill är att en opartisk ordförande får ett alltför avgörande inflytande och att det är fel att lägga så viktiga avgöranden som det här gäller på en enda person. Däremot kan någon annan form av utökad sammansättning diskuteras, exempelvis att tillföra nämnderna tre opartiska ledamöter.

10.4 Problemanalys

10.4.1 Allmänna synpunkter

Vid bedömningen av frågan om man behöver ändra på den nuvarande ordningen för behandling av samhällsfarliga konflikter måste först beaktas de principiella grunder på vilka nämndernas verksamhet vilar. Alla nämnderna har tillkommit i syfte att motverka lagstiftning om förbud mot ekonomiska stridsåtgärder utanför kollektivavtalsförhållanden. De utgör i överensstämmelse härmed parternas eget på avtal grundade instrument för att undvika samhällsfarliga konflikter och är därmed ett uttryck för att parterna själva bär ansvaret för sina stridsåtgärders effekter för samhället och tredje man. Skulle nämnderna inte lyckas fullgöra sin uppgift och parterna förlora kontrollen över utvecklingen av sina stridsmedel, ankommer det på regeringen att i det enskilda fallet aktualisera och fullfölja frågan om ett politiskt ingripande.

Som framgår av det föregående har efter tillkomsten av det första huvudavtalet 1938 mellan SAF och LO ingripande genom lagstiftning med förbud mot stridsåtgärder övervägts eller fullföljts vid fyra olika tillfällen som alla gällde tjänstemannakonflikter. Inför 1947 års poliskonflikt utfärdades en särskild lag om tjänsteplikt för polismän. Under 1951 års sjuksköterskekonflikt föreslogs i proposition lagstiftning om obligatorisk skiljedom. Propositionen återkallades emellertid efter uppgörelse i tvisten, och detsamma blev fallet i 1955 års sjöbefälstvist. Vid 1971 års

SACO-konflikt på det offentliga tjänstemannaområdet slutligen förlängdes genom riksdagsbeslut — efter behandling i de båda nämnderna av ett flertal ärenden om samhällsfarligheten av vidtagna stridsåtgärder — giltigheten av uppsagda kollektivavtal viss tid varigenom fredsplikt inträdde och stridsåtgärderna upphörde. De första tre konflikterna gällde såsom stridsåtgärder vidtagna uppsägningar av anställningar i ett läge då på grund av gällande regler om ämbetsansvar förbud förelåg för angivna tjänstemannagrupper att lägga ner arbetet. Den sistnämnda konflikten avsåg däremot tillåtna arbetsnedläggelser. Genom 1966 års förhandlingsrättsreform hade nämligen strejkrätt tillerkänts de offentliganställda. Samtidigt hade dessa genom sina centrala organisationer i huvudavtal med de offentliga arbetsgivarna förbundit sig att medverka till inrättandet av statstjänstenämnden och den särskilda nämnden på det kommunala området för att där kunna behandla konflikter som otillbörligt stör viktiga samhällsfunktioner.

Sedan 1971 har sålunda i Sverige inte förekommit några beslut av regeringen eller riksdagen för att förhindra eller få ett slut på arbetsmarknadskonflikter. Utvecklingen härvidlag skiljer sig markant från vad som under 1970-talet och början av 1980-talet inträffat i Danmark och Norge. Å andra sidan utgjorde 1980 års konflikt en utomordentligt allvarlig händelse, som visade hur sårbart ett modernt industrisamhälle som Sverige är för en stor arbetsmarknadskonflikt. I detta fall träffades visserligen avtal utan att ett politiskt ingripande behövde aktualiseras. Det torde likväl stå klart att en konflikt av motsvarande omfattning inte kan få pågå under längre tid. Antingen måste parterna själva begränsa den eller också blir statsmakterna nödsakade att ingripa. Det bör därför vara av allmänt intresse att mot bakgrund av nämndernas hittillsvarande verksamhet studera de olika förslag till ändring av deras sammansättning och funktion som framkommit vid överläggningarna med arbetsmarknadens organisationer eller som framkommit i den allmänna debatten under senare tid. I sammanhanget må erinras om föredragande statsrådets uttalande i samband med 1971 års akademikerkonflikt om begränsningen av nämndernas möjligheter att lösa problemen med samhällsfarliga konflikter (se närmare kap. 4).

10.4.2 En eller flera nämnder

Medan två nämnder finns inrättade på den offentliga sektorn — en på det statliga och en på det kommunala området — för prövning av arbetsmarknadskonflikters samhällsfarlighet, har på den privata sektorn liknande nämnder kommit till stånd på

SAF-LO-området och på SFO-LO/PTK- området. Fastän transportarbetareförbundet inte antagit huvudavtalet mellan SAF och LO som ett för förbundet bindande kollektivavtal, har arbetsmarknadsnämnden i ett ärende 1980 likväl ansett sig behörig att pröva frågan om en av förbundet anordnad strejk som drabbade transporter av petroleumprodukter störde viktiga samhällsfunktioner. Härmed saknas tillämpligt huvudavtal eller kollektivavtal med bestämmelser om behandling parterna emellan av samhällsfarliga konflikter endast på den privata tjänstemannasektorn som emellertid omfattar hela SAF-PTK-området jämte bank- och försäkringstjänstemän.

Mot bakgrund framför allt av erfarenheterna från 1980 års konflikt har tanken väckts att söka få till stånd en för hela arbetsmarknaden gemensam nämnd för prövningen av konflikters samhällsfarlighet eller alternativt två nämnder, nämligen en för den offentliga och en för den privata sektorn. Förslagen är närmast att betrakta som ett uttryck för önskemålet att göra en mera allsidig bedömning möjlig av en varslad konflikts samhällsfarlighet, eftersom i det moderna samhället en konflikt på ett område på ett helt annat sätt än tidigare får effekter också på andra områden och ofta även på samhällsverksamheten i stort.

Ett förslag i den riktningen går ut på att överlämna prövningen av frågan om samhällsfarligheten av arbetsmarknadskonflikter till *SHA-nämnden* med dess inslag av sju ledamöter från riksdagen av inalles tretton eller till en motsvarande i riksdagen förankrad nämnd. Bestämmelser om SHA-nämnden som ännu inte behövt anlitas finns i det särskilda huvudavtalet mellan samtliga centrala avtalsparter på den offentliga sektorn som 1976 träffades i anslutning till arbetsrättsreformen (MBL och LOA).

Förslaget synes — förutom att det gör en mera övergripande bedömning möjlig — kunna innebära två fördelar. För det första säkerställs alltid majoritet för ett ställningstagande i saken, eftersom SHA-nämnden har ojämnt antal ledamöter. För det andra kan det tänkas att ett beslut vari riksdagsledamöter deltar bättre vägleder parterna vid bedömningen av risken för ett politiskt ingripande om varslade stridsåtgärder sätts i verket.

Förslaget går emellertid inte fritt från invändningar. En gemensam nämnd kan skapas i andra former — om en sådan anses önskvärd — och det finns enklare sätt att få till stånd ett udda antal ledamöter. Till dessa frågor finns anledning att återkomma. Förankringen av nämnden i riksdagen är emellertid av så principiell natur att det finns anledning att i detta sammanhang gå in närmare på förslagets innebörd.

Att SHA-nämnden till största delen består av riksdagsledamöter hänger samman med denna nämnds uppgift att på den offent-

liga sektorn i fråga om de anställdas medinflytande i arbetslivet slå vakt om gränsdragningen till den politiska demokratin. Det har därför fallit sig naturligt att i nämnden ha företrädare för riksdagen som vårt främsta politiska organ. Lika nära till hands ligger det inte att låta riksdagen vara representerad i en nämnd med uppgift att bedöma varslade stridsåtgärders samhällsfarlighet. En sak är att den politiska makten måste bevaka utvecklingen av avtalsrörelserna och inskrida om denna går parterna ur händerna, en helt annan är att överlämna till någon av parterna att bestämma i vad mån företrädare för riksdagen skall behöva befalla sig med frågor om samhällsfarligheten av arbetsmarknadskonflikter. En sådan lösning synes i själva verket innebära ett avsteg från grunderna för vårt förhandlingssystem. Frågor som gäller samhällsfarligheten av arbetsmarknadskonflikter kan också lätt bli föremål för partipolitiska ställningstaganden. Skulle farhågorna härför besannas minskar nämndens utlåtande i betydelse. Detta i sin tur kan leda till sådana negativa följder som att utlåtandet inte kommer att respekteras eller att situationen därefter blir svårare att politiskt bemästra. Har i nämnden majoritet vunnits för ett beslut att den prövade konflikten inte kan anses samhällsfarlig men riksdagsledamöterna haft delade meningar i frågan, kan regeringens således sättas i ett svårare läge i samband med de överväganden i saken för vilka regeringen har ett politiskt ansvar som den inte kan dra sig undan.

Ett annat alternativ är att med en i stort sett bibehållen karaktär av nämndinstitution söka få till stånd *en för hela arbetsmarknaden gemensam nämnd* eller i vart fall en nämnd för den privata och en för den offentliga sektorn. Med en sådan lösning skulle man enligt förslagets förespråkare inte behöva frångå den paritetiska sammansättningen men vinna fördelen med det utökade antalet ledamöter att nämnden skulle få en större sakkunskap och en bättre överblick över ofta invecklade sammanhang och därmed bli i stånd att behandla dit hänskjutna frågor mera sakligt.

Ser man till arbetsmarknadsparternas värderingar saknas emellertid inom överskådlig framtid förutsättningar för att inrätta en för hela arbetsmarknaden gemensam nämnd, oavsett vilken sammansättning en sådan nämnd skulle kunna tänkas få. Varken SAF, SAV, kommunförbundet eller landstingsförbundet eller någon av huvudorganisationerna eller förhandlingskartellerna på arbetstagsarsidan anser tiden mogen ens för tanken på en sådan ordning. Härmed saknas tillräckliga skäl att i detta sammanhang närmare uppehålla sig vid vad ett så långtgående förslag som en för hela arbetsmarknaden gemensam nämnd skulle kunna tänkas innebära. Förhandlingar om ett huvudavtal för de privata tjänstemännen förestår dessutom mellan SAF och PTK.

Fastän PTK för egen del inte anser att någon nämnd för behandling av samhällsfarliga konflikter på det privata tjänstemannområdet behövs, är det likväl en strävan från berörda avtalsparter sida att söka få till stånd ett huvudavtal mellan SAF, å ena sidan, samt LO och PTK, å den andra, efter mönster av vad som skett på SFO-området. Därför bör man inte heller nu föregripa förhandlingarna om nytt huvudavtal på den privata sektorn med ytterligare synpunkter på frågan om lämpligheten av en gemensam nämnd där. Den frågan är berörda parter redan införstådda med att närmare behandla.

Starkare skäl synes däremot tala för de offentliga arbetsgivarernas önskemål att på *den offentliga sektorn få en gemensam nämnd*. Statlig och kommunal verksamhet företer sinsemellan sådana likheter och griper ofta in i varandra på sådant sätt att behovet av överblick här framträder med särskild styrka. Härtill kommer den samverkan på ömse sidor som på denna sektor förekommer mellan de avtalslutande parterna. De offentliga arbetsgivarna samverkar sålunda sedan länge i Oasen, medan de fyra offentliganställdas organisationer inom LO och TCO inledde ett nära samarbete 1980 genom att då börja lämna gemensamma bud i avtalsrörelsen vilket man gjorde också 1981. I 1980 års avtalsrörelse skedde även en samordning av deras stridsåtgärder. Även om samarbetet på arbetstagersidan minskat i styrka sedan 1981 har de offentliganställdas organisationer dock sådana gemensamma intressen att man får räkna med en fortsatt samverkan dem emellan även framdeles. På den offentliga sektorn har parterna också redan slagit in på vägen med ett gemensamt huvudavtal genom att anta det särskilda huvudavtalet i fråga om gränsdragningen till den politiska demokratin med dess bestämmelser om den ovan nämnda SHA-nämnden såsom ett forum för prövningen av hithörande frågor. De offentliganställdas organisationer motsätter sig emellertid f.n. tanken på en sammanslagning av de båda nämnderna, och härmed saknas den avgörande förutsättningen för en gemensam nämnd på den offentliga sektorn av arbetsmarknaden.

10.4.3 Nämndernas sammansättning

Ett särskilt problem erbjuder nämndernas sammansättning, och detta gäller såväl pariteteten (det lika antalet ledamöter på båda sidor) som personvalet. Den paritetiska sammansättningen är ett uttryck för parternas gemensamma ansvar för att arbetsmarknadskonflikter inte utvecklas därefter att de stör samhällsviktiga funktioner. Den ger emellertid ingen garanti för att nämnderna blir i stånd att avge något utlåtande i dit hänskjutna ärenden.

Risken för att nämnderna kommer i en situation med lika röstetal måste antas öka i samma mån som deras ledamöter samtidigt är ansvariga för avtalsförhandlingarnas förlopp och framför allt för fattade beslut om stridsåtgärder. Som framhållits inledningsvis har också i huvudavtalet mellan SAF och LO införts regler om jäv, som innebär att ansvariga företrädare för ett av stridsåtgärden berört förbund inte får delta i handläggningen av ärendet i arbetsmarknadsnämnden. Motsvarande bestämmelser saknas i de båda huvudavtalen på den offentliga sektorn.

Som framgår av det tidigare anförda har sammanlagt sexton ärenden hänskjutits till någon av de tre nämnderna, ett 1953, tio 1971, fyra 1980 och ett 1983. Av 1980 och 1983 års fem ärenden prövades slutligt tre, och i dessa kunde arbetsmarknadsnämnden 1980 och statstjänstenämnden 1983 inte avge något utlåtande på grund av lika röstetal. Av övriga två ärenden 1980 bordlades ett i statstjänstenämnden med utnyttjande av möjligheten till uppskov med ytterligare en vecka, varför ärendet till sist inte behövde prövas i sak. Det andra ärendet återkallades i den särskilda nämnden på det kommunala området. Det är här fråga om en markant skillnad i förhållande till utgången i de elva ärendena tidigare år. I fyra av dessa förhindrades förestående stridsåtgärder genom beslut av nämnderna, medan statstjänstenämnden i fem fall bedömde varslade åtgärder vara inte samhällsfarliga. Endast en gång blev det lika röstetal i statstjänstenämnden, som dessutom i ett fall överlämnade till parterna att själva förhandla i den väckta frågan.

Granskar man närmare förhållandet mellan nämndernas sammansättning och beslutsförhet, förefaller det sannolikt att valet av ledamöter på arbetsgivarsidan i statstjänstenämnden 1971 — tre oberoende ämbetsmän utöver SAV:s chef — hade betydelse för denna nämnds förmåga att avge utlåtande över de frågor som nämnda år hänskjutits dit. Häremot kontrasterar utgången i de fem ärenden som hänsköts till nämnderna 1980 och 1983, då det blev lika röstetal i de tre ärenden som slutligt prövades i sak.

Behåller man den paritetiska sammansättningen bör man kanske på anförda skäl överväga att till nämnderna som ledamöter knyta mera fristående personer. Frågan gäller här närmast om den i huvudavtalet mellan SAF och LO för arbetsmarknadsnämnden gällande *jävsregeln* skulle kunna tjäna som rättesnöre för nämnderna på den offentliga sektorn. Visserligen förhindrade jävsregeln inte lika röstetal i de två ärenden som förekom där 1980, men det året var det fråga om en storkonflikt som gällde centrala avtal på både den privata och den offentliga sektorn och i vilken alla förbund på både SAF- och LO-sidan var indragna samtidigt. I samma mån som det framdeles blir förbundsvisa

förhandlingar på SAF-LO-området är det heller inte uteslutet att jävsregeln får större betydelse för arbetsmarknadsnämndens beslutsförhet i ärenden om samhällsfarligheten av stridsåtgärder; härvidlag kan erinras om utgången i det dit 1953 hänskjutna ärendet om konflikten vid kraftverken.

Den privata och den offentliga sektorn är emellertid inte helt jämförbara. På den offentliga sektorn förs på arbetstagar sidan centrala förhandlingar på förbunds nivå av LO-förbunden SF och SKAF och det fristående SALF, medan förbunden inom TCO och SACO/SR är anslutna till förhandlingskarteller som förhandlar självständigt och direkt med de offentliga arbetsgivarna. Skulle jävsregeln i huvudavtalet mellan SAF och LO överföras till huvudavtalen på den offentliga sektorn skulle nämnderna helt kunna förändra karaktär och förändringen få effekter långt utöver dem som man varit beredd att godta på SAF-LO-området. Inte någon av parterna på den offentliga sektorn har heller velat förorda en sådan lösning.

Ett annat alternativ som framförts i debatten och under överläggningarna med arbetsmarknadens organisationer är att tillföra nämnderna en *opartisk ordförande*. Några arbetsmarknadsparter har också varit inne på tanken med tre opartiska ledamöter. Därmed skulle nämnderna alltid bli i stånd att fatta beslut i sakfrågan.

Förslaget att förstärka nämnderna med en opartisk ordförande utgör den minst ingripande förändringen av nämnderna för att uppnå eftersträvad beslutsförhet. Det finns därför skäl att närmare granska innebörden av den paritetiska sammansättningen för att därefter kunna bättre bedöma förslagets innebörd och tänkbara effekter.

Nämnderna utgör — som framhållits inledningsvis — parternas eget på avtal grundade instrument för att undvika samhällsfarliga konflikter, och den paritetiska sammansättningen är ett uttryck för att parterna själva bär ansvaret för sina stridsåtgärders effekter för samhället och tredje man. Genom att skapa nämnderna har parterna åtagit sig i förhållande till samhället att särskilt seriöst behandla aktualiserade frågor om samhällsfarligheten utan att ge avkall på sitt eget odelade ansvar för dessa. Nämnderna är i själva verket intet annat än ett särskilt forum för överläggningar parterna emellan i sådana frågor. Medan även ett utomstående organ kan påkalla sammanträde i arbetsmarknadsnämnden om en konflikts samhällsfarlighet, är det på den offentliga sektorn bara parterna själva som kan begära att nämnderna därtar upp frågor om samhällsfarliga konflikter. Förfarandet i sådana frågor innebär regelmässigt, att en ordentlig utredning och föredragning föregår ställningstagandet i nämnderna. Inte sällan

hörs experter på de av stridsåtgärderna berörda områdena.

Inger då mot denna bakgrund förslaget att förstärka nämnderna med en opartisk ordförande några allvarigare betänkligheter? Sätillvida är det fråga om en förändring av principiell natur som parterna godtar att en opartisk ledamot får utslagsröst vid lika röstetal mellan övriga ledamöter. Däremot är det inte fråga om att helt överlåta ansvaret från partsledamöterna till ordföranden, som skall väljas av parterna själva. Alla ledamöter förutsätts ha rösträtt, och partsledamöterna behåller därmed ansvaret för sitt ställningstagande i samband med omröstning.

Det finns till en början knappast skäl att befara att den tänkta ordningen skulle försvaga parternas känsla av ansvar för stridsåtgärdernas effekter i förhållande till samhället och därmed minska deras benägenhet att vid utformningen av varsel om stridsåtgärder eller stridens förande beakta de samhällsfarliga aspekterna. Stridsåtgärder tilldrar sig stor uppmärksamhet i massmedierna, och oberoende av nämndernas funktion är parterna angelägna om att vinna allmänhetens förståelse för det berättigade i sina avtalskrav och för sina stridsåtgärder i syfte att få dessa krav tillgodosedda. Parterna har sålunda alltid ett starkt intresse av att striden förs på ett sådant sätt att de inte med fog kan beskyllas för att åsidosätta väsentliga samhällsintressen. Det må också erinras om att nämndernas beslut också i fortsättningen förutsätts ha karaktären av rekommendationer och sålunda inte vara bindande för parterna. Dessa behåller alltså även efter ett utlåtande från nämnden ansvaret för hur de i fortsättningen skall behandla varslade eller utlösta stridsåtgärder.

Ingenting hindrar att en opartisk ordförande tillkallas bara när övriga ledamöter inte kan enas eller flertal för en mening inte kan uppnås i paritetisk sammansättning. Förebilder för en sådan ordning finns i ett flertal kollektivavtal på arbetsmarknaden i bestämmelser om förtroendenämnder och liknande. Parterna skulle sannolikt genom att använda en sådan modell än mera anstränga sig att själva söka lösa uppkomna tvister om stridsåtgärders effekter för samhället, och man skulle då kunna behålla den öppna och informella atmosfär vari diskussioner vanligen sker vid paritetisk sammansättning och som utgör en väsentlig fördel med denna. Och med en sådan lösning skulle skyldigheten på den offentliga sektorn att skjuta på en varslad stridsåtgärd kunna knytas till tidpunkten för en parts begäran om inträde av en opartisk ordförande i nämnden.

Det bör vidare framhållas att den opartiske ordföranden inte behöver vara jurist. I nämnderna gäller det inte att tolka innebörden av någon rättslig förpliktelse utan att i en viss given situation bedöma huruvida en stridsåtgärd har överskridit eller kan befaras

komma att överskrida vad samhället rimligen kan eller bör tåla i fråga om inverkan på samhällsviktiga funktioner. Vid denna bedömning måste hänsyn tas till en mångfald intressen av olika slag — framför allt ekonomiska och humanitära — och det har därför mindre betydelse vilket yrkesområde ordföranden kommer ifrån. Det skall stå parterna fritt att till ordförande utse en person med sådana insikter i samhällsfrågor och sådana egenskaper i övrigt att han har deras förtroende. Under sådana betingelser skulle heller inte ett sammanträde under ordförandens ledning behöva i något väsentligt hänseende förändra karaktär i förhållande till föregående överläggningar i paritetisk sammansättning. Framhållas må att ordföranden i första hand informellt kan fungera som rådgivare i syfte att få övriga ledamöter att bli ense.

Inte heller behöver man befara att parterna skulle bli mindre benägna att följa nämndernas rekommendationer i situationer då ordföranden bestämt utgången. Under överläggningarna med arbetsmarknadens parter har klart framgått hur allvarligt dessa ser på ett besked från nämnderna att man på grund av lika röstetal inte varit i stånd att avge något utlåtande i sak. LO har exempelvis som sin mening framhållit att arbetsmarknadsnämnden i ett sådant fall bör kunna ompröva ett där behandlat ärende om utvecklingen ger anledning till detta.

Däremot ter det sig mera tveksamt att förstärka nämnderna med tre opartiska ledamöter. Helt uteslutet är vidare — såsom föreslagits från något håll — att anförtro AD uppgiften att pröva frågor om samhällsfarligheten av arbetsmarknadskonflikter. Inte heller finns underlag för att närmare överväga ett under överläggningarna väckt förslag om att tillföra nämnderna en opartisk ordförande med rösträtt bara i procedurfrågor. Förslaget löser inga väsentliga problem, och procedurfrågor har hittills enligt vad kartläggningen visar inte föranlett några särskilda svårigheter att hantera.

10.4.4 Slutsynpunkter

Endast fem ärenden har efter 1971 behandlats i de tre nämnderna, nämligen två i arbetsmarknadsnämnden 1980, två i statstjänstenämnden 1980 och 1983, och ett i den särskilda nämnden på det kommunala området 1980. I tre av dessa har det blivit lika röstetal. Ett ärende har blivit återkallat och ett har bordlagts i närmare tre veckor, varigenom nämnderna i dessa fall indirekt medverkat till att varslade åtgärder inte satts i verket. En genomgång av de sexton ärenden som sedan 1953 förekommit till behandling i de tre nämnderna ger inte tillräckligt belägg för påståendet att

nämnderna skulle vara funktionsodugliga. De fem ärenden som behandlats under och efter 1980 års konflikt utgör inte säker grund för någon bedömning om någon tendens i utvecklingen av deras verksamhet. Eftersom man emellertid inte kan utesluta möjligheten att nämnderna på grund av de skärpta motsättningsarna både i samhället och på arbetsmarknaden kan befaras få ökade svårigheter att i sin nuvarande paritetiska sammansättning avge utlåtande i sak, bör parterna ha en beredskap för att vidta erforderliga förändringar. Analysen i det föregående har visat att närmast till hands i en sådan situation ligger att förstärka nämnderna med en opartisk ordförande. Det bör härvid erinras om att parterna i sina huvudavtal genom nämnderna skapat en institution som innebär en förpliktelse i förhållande till allmänheten och som av denna med fog uppfattas som något mer än fria förhandlingar i intressefrågor. Förtroendet för nämnderna och därmed också för arbetsmarknadsparternas sätt att föra striden måste befaras minska i samma mån som nämnderna inte kan ta ställning till de frågor som parterna anförtrott dem att pröva. Ingen kan vara betjänt av en institution som genom sin existens och sina uppgifter inger förväntningar om en betydelsefull insats om nämnderna visar sig inte kunna infria dessa förväntningar.

11 Olika typer av stridsåtgärder

11.1 Allmänt förekommande stridsåtgärder

Den stridsåtgärd som från början varit det viktigaste kampmedlet på arbetsmarknaden är arbetsinställelsen. Då initiativet kommer från arbetstagarna talar man om strejk, när det kommer från arbetsgivarna om lockout. Nära strejken står partiell arbetsvägran. Det kan vara fråga om vägran att utföra övertidsarbete eller visst arbete under ordinarie arbetstid. Vid sidan av strejk, lockout och partiell arbetsvägran är blockaden den vanligaste stridsåtgärden. En blockad avser i de flesta fall avstängning av arbetskraft. Då arbetstagarparten är den angripande är det i första hand fråga om att hindra den blockerade arbetsgivaren från att få ny arbetskraft. En sådan nyanställningsblockad är ofta men behöver inte vara samordnad med en strejk. Språkbruket är emellertid inte enhetligt. En arbetsvägran i form av vägran att arbeta på övertid brukar ofta kallas övertidsblockad.

Alla nu nämnda stridsåtgärder är i allmänhet tillåtna i intressetvister. Bara på den offentliga sektorn är tillgången till stridsåtgärder begränsad. I arbete som består i myndighetsutövning eller som är oundgängligen nödvändigt för att genomföra myndighetsutövning får stridsåtgärder vidtas bara i form av lockout, strejk, vägran att arbeta på övertid eller nyanställningsblockad. Annan partiell arbetsvägran är sålunda här förbjuden.

Som framhållits i kap. 6 har senare tids arbetskonflikter i allmänhet börjat med nyanställningsblockader och övertidsvägran från arbetstagersidan. Först om dessa åtgärder inte ansetts tillräckliga följer arbetsnedläggelser, mestadels i form av punktstrejker på olika verksamhetsområden, dvs. strejker av vissa särskilt angivna grupper av arbetstagare eller av utvalda enstaka arbetstagare. Om också arbetsgiversidan anser sig nödsakad att tillgripa stridsåtgärder blir det fråga om lockout. Denna begränsas ibland till områden som drabbats av punktstrejker men kan också bli av större omfattning.

11.2 Partiell arbetsvägran och lönesänkning som stridsåtgärd

Under kartläggningen har i några sammanhang uppmärksamheten kommit att riktas mot vissa typer av partiella stridsåtgärder. Närmast är det här fråga om åtgärder som innebär att en enskild arbetstagare befinner sig i strid samtidigt som han utför arbete för arbetsgivarens räkning. En genomgång av varslen från senare tids avtalstvister har gett följande exempel.

Under 1980 års konflikt varslade SKAF om strejk för sekreterare åt bl. a. förtroendemän och förvaltningschefer. Strejken omfattade alla sekreterare som sysslade med telefonbevakning, bevakning och komplettering av sammanträdeshandlingar, utskrift på maskin efter koncept, diktafon eller egna stenogram samt övrig servicehjälp åt angivna förtroendemän eller chefer. Enligt uppgift av kommunförbunden tillämpades varslen av lokala arbetstagarorganisationer även på vanliga kontorister i den mån de händelsevis ålades att göra en maskinutskrift av ett koncept för en sådan chef. En i samma varsel angiven blockad mot nyanställning fick — likaledes enligt uppgift från arbetsgivarsidan — till följd att man lokalt på arbetstagersidan vägrade att medverka vid anställningsintervjuer.

I 1981 års avtalstvist mellan KFO och SIF varslade SIF om partiell arbetsvägran i tre olika hänseenden. Förutom övertidsvägran omfattade varslens dels vägran att använda rikstelefon och intern telefon för tjänstesamtal, dels vägran att läsa ankommande skriftliga meddelanden samt att formulera och avsända sådana meddelanden. KFO lade ett motvarsel av innebörd att när stridsåtgärderna trädde i kraft skulle — bortsett från övertidsblockaden — lönen dras in för berörda tjänstemän så länge åtgärderna pågick.

Under 1983 års avtalsrörelse varslade SF — förutom om strejk av all personal vid biljettexpeditionerna i 29 städer — om vägran för konduktörer att sälja biljetter på personförande tåg.

I 1983 års konflikt på försäkringsområdet varslade FAO om en stridsåtgärd enligt vilken arbetsgivarsidans förslag till ändring av det avtal som parterna tidigare träffat skulle betraktas som gällande avtal även för följande avtalsperiod. Ändringen avsåg underlaget för beräkning av lönerna till fälttjänstemän och innebar att lönerna skulle sänkas eller att i vart fall en annars förväntad lönestegring skulle utebli eller dämpas.

11.3 Arbetsmarknadsparternas överväganden

11.3.1 Allmänna synpunkter på konfliktmönstret

SAF framhåller att det från arbetsgivarsynpunkt väsentliga problemet är att man på arbetstagersidan förfogar över en stor mängd partiella stridsåtgärder. Dessa kostar mycket litet för angräparen men kan vålla sådana svårigheter och skador för den angräpne arbetsgivarparten att denne inte har något annat val än att tillgripa en lockout av relativt stor omfattning. Det är exempelvis missvisande — som ibland förekommit — att framställa en övertidsvägran som en mild och ganska harmlös åtgärd. I själva verket kan vägran att utföra övertidsarbete medföra sådana konsekvenser att verksamheten i en hel bransch mer eller mindre lamsläs. Arbetsgivarsidan ser negativt på denna utveckling. Av naturliga skäl avvisas emellertid lagstiftningsåtgärder. Korrektivet måste i stället ligga i att parterna i ett övergripande avtal av huvudavtals natur söker begränsa partiella stridsåtgärder.

SFO finner utvecklingen mot partiella stridsåtgärder oroande. Som exempel framhålls de våldsamma effekter som t. ex. strejk av dataoperatörer kan innebära. Ett annat exempel är de som bevakar flygplatser, exempelvis Arlanda.

Enligt *KFO* är det från arbetsgivarsynpunkt viktigt att arbetsmarknadens organisationer på ömse sidor tar det fulla ansvaret för konfliktens omfattning. Även ytterst begränsade stridsåtgärder från en arbetstagarorganisation kan leda till lamsläende effekter och därmed utlösa svarsåtgärder från arbetsgivarparten som framstår som oproportionerliga för allmänheten. Eftersom den allmänna opinionen i hög grad påverkar utgången av en konflikt på arbetsmarknaden har därigenom en obalans uppstått mellan parterna redan genom de begränsade stridsåtgärdernas karaktär. *KFO* ifrågasätter därför om inte stridsåtgärderna bör inskränkas till att avse strejk, lockout och blockad.

TA framhåller att arbetstagersidan under senare år tillämpat "förfinade" stridsåtgärder som kostat litet för arbetstagersidan men fått allvarliga effekter för arbetsgivarna. Konflikten 1981 med *SJF* innehöll sådana partiella stridsåtgärder. Sådana åtgärder kan tvinga arbetsgivarsidan till mer omfattande stridsåtgärder av typ allmän lockout. *TA* som hittills avstått från att vidta en sådan upptrappning ser allvarligt på denna utveckling. Här måste parterna på arbetsmarknaden ta ett större ansvar.

Enligt *SAV* synes den hittillsvarande utvecklingen inte ge anledning till ändring av den lagstiftning som gäller. Behov av sådana ändringar kan dock uppkomma om skyddet mot samhällsfarliga konflikter genom avtal mellan parterna visar sig vara

otillräckligt. Punktstrejkerna får numera samma verkan som de omfattande strejker som tidigare förekom. Detta är en följd av utvecklingen inom samhället som medfört att verksamheten inom ett stort område kan lamslås redan genom att ett fåtal arbetstagare i nyckelställning tas ut i konflikt. Denna utveckling gör det nödvändigt att arbetsgivaren kan vidta motåtgärder som är ekonomiskt kännbara för arbetstagarparten utan att i alltför hög grad störa verksamheten och därmed skada allmänheten.

Kommunförbunden framhåller att förutsättningarna för och verkningarna av stridsåtgärder på det kommunala området med hänsyn till verksamhetens art blir helt annorlunda än vad som är fallet på den privata sektorn. En strejk inom kommuner och landsting åstadkommer som regel inte några ekonomiska förluster för arbetsgivaren. Syftet är i stället att orsaka så mycket störningar i verksamheten med därav följande olägenheter för tredje man att arbetsgivarparterna därigenom skall bli benägna att träffa kollektivavtal. Exempelvis kan punktstrejker på vissa nyckelpositioner leda till vittgående sådana konsekvenser för en ringa kostnad för den stridande organisationen. Arbetsgivarpartens möjligheter att svara med lockoutåtgärder är emellertid med hänsyn till det i stor utsträckning lagliga verksamhetsansvaret begränsade. Det kan därför inte sägas råda samma balans mellan de stridande parterna på dessa sektorer som på den privata. Förbunden är medvetna om att denna fråga egentligen inte ingår i utredningens arbete men anser ändå att den förtjänar omnämnas.

PTK erinrar om att det troligen är så att ju mindre den förhandlande organisationen är desto kraftigare åtgärder måste till för att organisationen skall nå sitt mål. När *PTK* inleder stridsåtgärder förefaller det därför vara att "ta i" om man redan från början varslar om total strejk. Målet kan som regel nås med mindre ingripande stridsåtgärder.

SF framhåller att en part själv bör ha rätten att råda över sina konfliktåtgärder och att motparten har möjlighet att förändra karaktären av konflikten genom att varsla om och utlösa kompletterande motåtgärder.

TCO-S påpekar att det under de allra sista åren utvecklade mönstret för stridsåtgärder inte är med självklarhet givet även för framtiden. Konfliktåtgärderna bestäms av en mängd faktorer. Hit hör bedömningar som har att göra med vilka frågor som är tvistiga i avtalsförhandlingarna, vilka medlemsgrupper som berörs av de tvistiga frågorna, tvistefrågornas principiella vikt. Andra faktorer som påverkar konfliktmönstret är eventuella stridsåtgärder på andra avtalsområden, olika medlemsgruppers konfliktstyrka såvitt gäller olika typer av stridsåtgärder.

SKAF erinrar om att samhällsutvecklingen lett till en ökad komplexitet och därmed ökad sårbarhet. Insikten härom kan ha bidragit till att fackföreningsrörelsen tagit sitt ansvar och endast varslat om åtgärder som stör verksamheten utan att lamslå denna. Medvetenheten om sårbarheten och ett taktiskt tänkande kan också leda fram till slutsatser att begränsade åtgärder får sådana spin-off-effekter att de bedöms räcka i den rådande situationen. Varsel och stridsåtgärder kostar alltid något, kostar i form av anseende och pengar. De beräknade vinsterna måste vägas mot insatserna. Om den beräknade vinsten är obestämbar leder detta fram till viss försiktighet i att vidta åtgärder.

SALF framhåller att stridsåtgärdsmonstret varierar från konflikt till konflikt. Ibland har det därför varit lämpligt med ett mjukt varsel, exempelvis om övertidsvägran och nyanställningsblockad. I andra situationer är det måhända lämpligare att omgående varsla om mer omfattande åtgärder för att därigenom åstadkomma ett maximalt tryck på arbetsgivaren. Ofta kan det vara nödvändigt att lägga en viss typ av varsel för att därigenom övertyga motparten om det allvarliga i en uppkommen förhandlings-situation. Det kan alltså vara lämpligt med varierande typer av mindre konfliktåtgärder för att nå en viss psykologisk effekt. Rent allmänt kan sägas att de partiella stridsåtgärderna fordrar än mer noggrann planering och precisering av åtgärdernas omfattning. *SALF* har också den uppfattningen att de partiella stridsåtgärderna kräver mer information till medlemmarna på grund av avgränsningsproblem än en förestående total strejk.

11.3.2 Partiell arbetsvägran

SAF ser ännu mera negativt på åtgärder av angiven karaktär än på punktstrejker där vissa arbetstagare lägger ner arbetet i dess helhet. Här rör det sig om "innovationer" som saknar stöd såväl hos allmänheten som i själva arbetslivet. De har i stället tillkommit på kansliplanet inom vissa fackliga organisationer. Löneberäkningen blir godtycklig för att inte säga omöjlig vid denna typ av stridsåtgärder. I jämförelse med här i vissa fall förekommande stridsåtgärder från arbetstagarsidan framstår det som mera rejält om man på arbetsgivarsidan skulle använda sig av lockout viss dag eller vissa dagar i veckan, antingen förfarandet är avsett att tillämpas t.v. eller under en given tidsperiod. Det uppkommer ingen oklarhet om löneberäkningen. Samtidigt må likväl framhållas att denna form av lockout inte förekommit på *SAF*:s område och att man inte heller har någon förutbestämd avsikt att använda sig härav.

SFO anser att stridsåtgärder av denna typ bör vara olagliga.

SAV erinrar om att partiella stridsåtgärder numera är tillåtna även på det offentliga området. Sådana stridsåtgärder får dock — frånsett nyanställningsblockad och övertidsvägran — inte förekomma i arbete som består i myndighetsutövning eller som är nödvändigt för att myndighetsutövning skall kunna utföras. Att en arbetstagare fullgör bara en del av sina arbetsuppgifter kan naturligtvis medföra risk för att han inte utför övriga uppgifter lika snabbt och omsorgsfullt som under vanliga förhållanden. Inom *SAV*:s förhandlingsområde synes emellertid arbetstagare som deltagit i partiella stridsåtgärder i stort sett ha fullgjort sina arbetsuppgifter på vanligt sätt. Partiella stridsåtgärder har förekommit vid flera tillfällen i form av övertidsvägran och nyanställningsblockad men har också förekommit i annan form, t. ex. i form av vägran att utföra vissa arbetsuppgifter. Risk för att arbetstagare som tillhör en stridande organisation inte fullgör sina arbetsuppgifter på ett godtagbart sätt kan emellertid uppkomma även om arbetstagarna inte deltar i en partiell stridsåtgärd. Detta synes dock inte ha förekommit inom *SAV*:s förhandlingsområde.

Kommunförbunden anser det böra övervägas om det över huvud taget bör vara tillåtet för en arbetstagare att såsom stridsåtgärd lägga ner endast en del av sina arbetsuppgifter. Till bilden hör rent praktiskt — förutom att det kan vara svårt för arbetsgivaren att utnyttja denne under den del av dagen då han inte strejkar — att det blir nästan omöjligt att göra ett korrekt löneavdrag för den tid som motsvaras av strejken.

LO framhåller att inom dess område används som regel ingen annan typ av partiella stridsåtgärder än övertidsblockad.

PTK anser det inte vara lämpligt att varsla om stridsåtgärder som innebär att en arbetstagare vägrar att utföra vissa av sina ordinarie arbetsuppgifter på ordinarie arbetstid. Det är inte heller lämpligt att arbetsgivarsidan under konflikt som stridsåtgärd varslar om sänkt lön för den normala arbetsinsatsen.

För *SBmf* framstår sofistikerade konfliktåtgärder och nålstickspolitik som främmande. Allmänhetens förståelse för och respekt för arbetsmarknadens sätt att fungera minskar om konfliktåtgärderna i ökad utsträckning inriktas på att skada och irritera motparten i stället för att tillvarata de egna medlemmarnas intressen.

TCO-S ser det vara svårt att lägga några värderande synpunkter på valet av olika stridsåtgärder. Det är svårt för att inte säga omöjligt att i varje fall genom lagstiftning förhindra part att använda sig av orena stridsåtgärder. Arbetsstriden söker sina egna vägar utstakade av de inblandade arbetsmarknadsparterna.

SACO/SR ställer frågan om inte förbudet mot partiella strids-

åtgärder i fråga om myndighetsutövning innebär ett onödigt långtgående undantag som inte i alla avseenden kanske låter sig motiveras. Organisationen hoppas att konfliktutredningen ger denna fråga ett visst utrymme i det fortsatta utredningsarbetet.

SKAF anser partiella stridsåtgärder av angiven typ mindre lämpliga. Konflikten bör vara ren. Dessa mellanting där samma person är kliven skapar oklarheter och kan leda till ett oskäligt ansvar för den enskilde att avgöra vad som är tillåtet eller inte.

11.4 Problemanalys

11.4.1 Konfliktmönstret

När det gäller användningen av olika stridsåtgärder omfattar kartläggningen huvudsakligen en beskrivning av hur konfliktmönstret förändrats till följd av samhällets utveckling på olika områden. Något underlag har inte tagits fram i syfte att kunna bedöma om utvecklingen förändrat balansen mellan arbetsmarknadens parter i fråga om deras faktiska möjligheter att tillgripa stridsåtgärder. Inte heller har de olika typerna av förekommande stridsåtgärder studerats med hänsyn till skillnaderna i fråga om deras effekter. Nu liksom förr står det parterna fritt att använda de stridsåtgärder som de själva finner mest ändamålsenliga för att nå en avtalsuppgörelse. Bara när det gäller myndighetsutövning har i lag stadgats förbud mot vissa stridsåtgärder.

Från arbetsgivarhåll har under överläggningarna framhållits att arbetstagersidan numera förfogar över ett stort antal partiella stridsåtgärder och att insatsen av en sådan åtgärd ofta tvingar arbetsgivaren att vidta motåtgärder som är ekonomiskt kännbara för motparten. En organisation ifrågasätter rätten å ömse sidor att begagna partiella stridsåtgärder, och från arbetstagarhåll har i annat sammanhang framförts önskemål om att begränsa lockouträdden. Då den ekonomiska kraftmätning parterna emellan som arbetsmarknadsstriden utgör såsom sådan ligger utanför området för den nu företagna kartläggningen, lämnas i det följande endast några kompletterande synpunkter till vad som tidigare sagts om konfliktmönstret i kap. 5 och 6.

Om en arbetstagarorganisation börjar med begränsade stridsåtgärder som medför ringa kostnader för organisationen men som får stora ekonomiska effekter för arbetsgivar sidan, står det denna fritt att gå till motangrepp för att sätta större ekonomiskt tryck på motparten. Detta behöver inte leda till att striden utvecklas därhän att allmänheten utsätts för större påfrestningar. En lockout kan riktas enbart mot arbetstagare som till följd av en

punktstrejk inte kan beredas meningsfull sysselsättning och därmed befria arbetsgivaren från skyldigheten att betala löner till dessa arbetstagare. Ett exempel härpå utgör kommunförbundets agerande under 1980 års konflikt då man sökte begränsa sin lockout till arbetstagare som satts ur stånd att fullgöra sitt arbete på grund av strejkåtgärderna. Vill arbetsgivaren gå ett steg längre och låta lockouten omfatta hela området för en punktstrejk för att få ett större tryck på motparten är han i allmänhet rättsligen oförhindrad härtill. Vid bedömningen av frågan hur långt man bör driva sina stridsåtgärder för att få till stånd en avtalsuppgörelse som man anser rimlig spelar helt naturligt hänsynen till den allmänna opinionen en stor roll. Här kommer i betraktande ett flertal förhållanden, bl.a. vilka stridsåtgärder som används, vilka svårigheter som uppkommer för allmänheten, vad man strider för. Även hithörande problem ligger utanför kartläggningen. I detta sammanhang är det väsentligt att slå fast, att det ankommer på parterna själva att söka få allmänhetens stöd för sina stridsåtgärder eller åtminstone förståelse för det berättigade i dessa. Värdefullt är om pressen och andra informationsmedier oavsett vilka värderingar man har i saken strävar efter att ge en så saklig information som möjligt om händelseförlopp och sammanhang.

Huvudavtalen sätter emellertid gränser för arbetsmarknadsstriden därigenom att parterna i dem har åtagit sig ett gemensamt ansvar för att striden inte utvecklas på ett sådant sätt att den blir samhällsfarlig, dvs. otillbörligen kommer att störa samhällsviktiga funktioner. Detta kan i vissa fall hindra en arbetsgivare från att sätta in motåtgärder som från rena intressesynpunkter bedöms mest ändamålsenliga för att tvinga motparten till eftergifter. Har arbetstagersidan genom en punktstrejk tagit i anspråk utrymmet för stridsåtgärder intill den gräns där samhällsviktiga funktioner annars skulle störas på ett otillbörligt sätt, kan arbetsgivaren inte använda sig av lockout på det berörda området annat än i fråga om personal som genom punktstrejken inte kan beredas meningsfull sysselsättning. Inom sjukvården har exempelvis förekommit att arbetstagersidan utlöst punktstrejker som medgett att bara en lägsta godtagbar vårdstandard kunnat upprätthållas, vanligen definierad på så sätt att bemanningen på sjukhusen motsvarar vad som är normalt lördagar och söndagar. Därmed är emellertid arbetsgiversidan inte helt försatt ur stånd att vidta effektiva motåtgärder. Organisationsbildningen på arbetstagersidan i förening med de centralt bedrivna förhandlingarna tillåter arbetsgivaren som regel — utan att träda neutralitetsrätten för när — att rikta sina motangrepp mot motparten på andra, mindre sårbara områden. Tjänstemannakollektivens kartellbildningar ger utrymme för sådana motåtgärder från arbetsgivaren när si-

tuationer av angiven art uppstår i samband med punktstrejker. Anmärkas må att den omständigheten att den offentlige arbetsgivaren lagligen är skyldig att fullgöra viss verksamhet inte i och för sig hindrar honom från att vidta lockoutåtgärder.

11.4.2 Vissa typer av partiella stridsåtgärder

Bland de olika slag av stridsåtgärder som förekommer på arbetsmarknaden skall uppmärksamheten här riktas på sådana partiella arbetsnedläggelser som innebär att av striden berörda arbetstagare lägger ner en del av sitt arbete men i övrigt utför detta i vanlig omfattning. Inte alla men en del sådana åtgärder har visat sig medföra problem vid tillämpningen av de enskilda arbetsavtalen på dem som berörs direkt av konflikten.

Den vanligaste av denna typ av stridsåtgärder utgör övertidsvägran, som på arbetstagsidan tillmäts sådan strategisk betydelse att den numera brukar inleda arbetsstriden. Åtgärden ger inte anledning till erinran i de hänseenden som här är av intresse. Övertid kan klart skiljas från ordinarie arbetstid, och övertidsersättningen faller naturligen bort vid arbetsprestationens innehållande. För de grupper som saknar rätt till övertidsersättning torde stridsåtgärden inte få några effekter på lönen över huvud taget. Den är också uttryckligen tillåten på den offentliga sektorn även i fråga om myndighetsutövning.

Är det däremot fråga om en partiell stridsåtgärd av innebörd att en arbetstagare vägrar att utföra visst arbete under ordinarie arbetstid kan problem uppkomma. Om åtgärden inte möts med en lockout varigenom arbetstagaren helt avstängs från arbetet, kan det bli svårt att bestämma hur långt arbetsskyldigheten sträcker sig och vilken lön som skall utgå för arbetet.

Det finns emellertid här anledning att skilja på olika situationer. Det kan te sig naturligt att i anslutning till en nyanställningsblockad varsla även om partiell arbetsvägran när det gäller medverkan i anställningsintervjuer, liksom det är förklarligt om en strejk vid SJ:s biljettexpeditioner följs av en vägran från konduktörerna att sälja biljetter på tågen. Här fyller den partiella stridsåtgärden en bestämd funktion i ett större sammanhang, och några problem av angiven art uppkommer knappast med hänsyn till arbetsuppgifternas ringa omfattning för dem som vägrar att ta befattning med dessa.

En vägran från tjänstemän med allmänt kontorsarbete att hantera post eller svara i telefon utan saklig anknytning till andra stridsåtgärder skapar däremot sådana speciella problem som gör att lämpligheten av att använda en sådan stridsåtgärd kan sättas i fråga. Bortsett från att åtgärden kan leda till en annars inte

aktuell lockout, ställer den både arbetsgivaren och arbetstagaren inför svåra avvägningar. Arbetsgivaren har att uppskatta hur stor del av lönen som belöper på de undanhållna arbetsuppgifterna och därför skall avräknas, medan arbetstagaren kan råka in i en lojalitetskonflikt så snart osäkerhet råder om varslets närmare innebörd i fråga om åtgärdens omfattning. Negativa följdverkningar kan också uppkomma genom de risker som åtgärden för med sig för förment eller verkligt strejkbryteri. Det må framhållas att denna typ av stridsåtgärder utgör enstaka företeelser i det framtagna materialet, och många av de hörda organisationerna ställer sig avvisande till dem.

Arbetsgivarsidan har möjlighet att på motsvarande sätt vidta en partiell stridsåtgärd genom att sänka lönen för arbetstagarna under konflikten. Någon invändning mot en sådan åtgärd kan rimligen inte göras från här angivna utgångspunkter, om det är fråga om ett besked i form av ett varsel om vilken lön som arbetsgivaren är beredd att betala för arbetet i en blivande avtalsuppgörelse. Vidtas åtgärden däremot som ett självständigt påtryckningsmedel utan anknytning till arbetsgivarens bud under avtalsförhandlingarna, kan den jämföras med en arbetsvägran av nyss angiven typ. Utlöser lönesänkningen inte en arbetsnedläggelse från motsidan, kan arbetstagarna även här ställas inför lojalitetsproblem. De kan lätt frestas att tillgripa maskningsaktioner som inte hör hemma i en seriös konflikt.

Till sist må erinras om att på den offentliga sektorn får i fråga om myndighetsutövning såsom stridsåtgärder bara förekomma — förutom lockout och strejk — nyanställningsblockad och övertidsvägran.

12 De nordiska länderna

12.1 Inledning

I Danmark, Finland och Norge gäller liksom i vårt land att arbetsmarknadens parter sluter kollektivavtal om löner och allmänna arbetsvillkor för flertalet av landets arbetstagare. Även om förhandlingssystemen i de nordiska länderna bygger på en gemensam grundsyn i fråga om arbetsmarknadsparternas frihet och ansvar, finns likväl skillnader som påverkat reglernas utformning och tillämpning. Skillnaderna hänför sig framför allt till medlingsväsendets ställning och statsmakternas förhållande till avtalsrörelserna.

12.2 Danmark

Löneavtalen är som regel tvååriga. Löneavtalen löper från den 1 mars på den privata och från den 1 april på den offentliga sektorn. Detta innebär att förhandlingarna börjar på den privata sektorn. Mellan arbetsgivarföreningen och LO bedrivs de enligt en för varje avtalsrörelse överenskommen körplan, som detaljerat beskriver hur man tänker sig förhandlingsförloppet, inbegripet förfarandet inför förlikningsman efter strandning. Partiella stridsåtgärder, såsom övertidsblockad och punktstrejker, är ovanliga. Varslen om stridsåtgärder avser i allmänhet omfattande strejker.

Tre av arbetsministern utnämnda förlikningsmän har till uppgift att medla i arbetstvister. De fördelar uppdragen mellan sig. En av dem är "formand" och tillika förlikningsinstitutionens administrative chef.

En part är skyldig att lämna varsel om stridsåtgärder till förlikningsinstitutionen. Varselfristen är inte lagfäst utan bestäms i avtal. Enligt huvudavtalet mellan arbetsgivarföreningen och LO måste man varsla motparten 14 dagar i förväg om man avser att förelägga behörig församling i den egna organisationen förslag till åtgärderna.

Om avtalsförhandlingarna strandat och konflikt hotar eller brutit ut kan förlikningsmannen självant eller på begäran av part inkalla parterna till förlikningsförhandlingar. Han kan när som helst före eller under förhandlingarna ställa som villkor att arbetsinställelsen skjuts upp dock i högst två veckor. Striden får då inledas tidigast tre dagar efter det att förlikningsmannen under den tiden förklarat förhandlingarna avslutade utan att lägga fram något medlingsförslag. Om konflikten kommer att drabba livsviktiga samhällsinstitutioner eller samhällsfunktioner eller om den annars bedöms få vittgående betydelse för samhället får förlikningsmannen emellertid inte förklara förhandlingarna strandade utan att först rådgöra med de övriga förlikningsmännen. Dessa kan tillsammans besluta om ytterligare uppskov med arbetsstriden i högst två veckor. Så kan ske även om en hotande arbetskonflikt inte i sig själv kan anses ha vittgående betydelse för samhället, nämligen när den med hänsyn till omständigheterna kan väntas få ett avgörande olyckligt inflytande på möjligheterna att finna en fredlig lösning på en samlad konfliktsituation. Om en arbetsstrid bedöms få vittgående betydelse för samhället kan de besluta att medla tillsammans.

Gäller medlingen flera förbunds avtalsområden kan förlikningsmannen besluta att rösterna skall sammanräknas vid den omröstning som i regel företas av förlikningsförslaget, s.k. kopp-
ling.

Statsmakterna har gång efter annan ingripit mot öppna arbetskonflikter genom tillfällig lagstiftning. Man har använt olika tekniska lösningar, såsom lagfästande av ett förkastat medlingsförslag eller en skitse (skiss till en avtalsuppgörelse), beslut om tvungen voldgift (obligatorisk skiljedom), förlängning med eller utan ändringar av senast gällande kollektivavtal. Sådana ingripanden har under senare tid gjorts vid de centrala avtalsrörelserna mellan arbetsgivarföreningen och LO 1975, 1977 och 1979 samt på ett mindre avtalsområde 1981.

Också inkomstpolitisk lagstiftning har förekommit. Folketinget beslöt 1979 och 1982 om förbud mot lönehöjningar under vissa tidsperioder.

I Danmark saknar ca 185 000 offentligt anställda strejkrätt. Av dem är 80 000 statstjänstemän och 105 000 kommunaltjänstemän. Det är främst fråga om chefer i den statliga administrationen samt tjänstemän vid polisen, posten och järnvägen. Kan man inte vid förhandlingar komma överens om lönerna för dem fattas beslut av folketinget, i vissa fall efter hörande av löningsrådet. Detta är ett rådgivande organ med företrädare för bl.a. politiska och fackliga organisationer.

12.3 Finland

Avtalsperioderna varierar. Avtalen på den privata sektorn träffas i allmänhet före avtalen på den offentliga. I konfliktmönstret av lovliga stridsåtgärder dominerar strejker av hela förbund. Det stora problemet är de många olovliga konflikterna.

En av presidenten förordnad riksförlikningsman medlar i arbetstvister. Han kan kalla till förlikningsförhandlingar självmant eller på begäran av part.

Varsel om strejk och lockout skall skriftligen tillställas motparten och riksförlikningsmannen senast två veckor i förväg.

Riksförlikningsmannen kan inte själv ålägga parterna att skjuta på sina stridsåtgärder under medling. Social- och hälsovårdsministern kan emellertid för en tid av högst 14 dagar förbjuda att strejk och lockout verkställs, om stridsåtgärden med hänsyn till sin omfattning eller arbetsområdets beskaffenhet anses beröra samhällets livsviktiga funktioner eller avsevärt skada allmänt intresse. Är det fråga om offentligt anställda tjänstemäns villkor kan förbudet på synnerliga skäl förlängas ytterligare sju dagar. Ministerns beslut tillkommer på förslag av riksförlikningsmannen, och det skall delges parterna senast tre dagar före den för arbetsstridens början utsatta tiden eller — för offentligt anställda i förekommande fall — före förbudstidens utgång.

Riksdagen har inte ingripit med lagstiftning för att förhindra eller avbryta konflikter. Däremot har regeringen haft ett stort inflytande på avtalsrörelserna under senare år genom de inkomstpolitiska uppgörelser som i de flesta fall föregått dessa. Uppgörelserna kommer till stånd vid överläggningar mellan regeringen och ett tiotal av de mest betydande av arbetsmarknadens organisationer jämte företrädare för lantbruket. De innehåller ramar för lönehöjningar under den kommande avtalsperioden men kan också reglera frågor om allmänna anställningsvillkor, socialpolitik och ekonomisk politik. Den första inkomstpolitiska lösningen av angiven natur kom till stånd 1968, och därefter har inkomstpolitiska uppgörelser träffats utom åren 1973, 1977, 1980 och 1983. Sker uppgörelse leder den regelmässigt till kollektivavtal på förbunds nivå. Annars inleds avtalsförhandlingarna direkt mellan förbunden.

12.4 Norge

Avtalsperioderna varierar. Först brukar uppgörelse träffas mellan arbetsgivareföreningen och LO, därefter på den övriga delen av den privata sektorn och sist på den offentliga sektorn. När LO utfärdar varsel om stridsåtgärder är det vanligen fråga om omfat-

tande strejker. Konfliktvarsel från mindre fristående fackförbund förekommer ofta.

En av Kungen förordnad riksförlikningsman medlar i arbetstvister jämte en biträdande riksförlikningsman. En förutsättning för medling är att parterna strandat avtalsförhandlingarna eller att en part vägrat att förhandla.

Anställningarna måste sägas upp för att strejk eller lockout skall få vidtas. Varsel skall lämnas till riksförlikningsmannen och motparten. Stridsåtgärderna får inte sättas i verket förrän uppsägningstiden för de enskilda anställningsavtalen löpt ut och inte i något fall tidigare än fyra arbetsdagar efter det varslet lämnats till riksförlikningsmannen.

Om förlikningsmannen bedömer att en arbetsinställelse på grund av verksamhetens art eller på grund av sin omfattning kommer att skada allmänna intressen skall han förbjuda arbetsinställelsen så länge medling pågår. Tidigast tio dagar efter ett sådant beslut kan någon av parterna begära att medlingen avslutas, och detta skall i så fall ske senast fyra dagar eller vid medling på det statliga området senast en vecka därefter.

Förlikningsmannen brukar lägga fram förlikningsförslag bara om parternas företrädare är beredda att godta förslaget eller i vart fall inte avvisar det. Alla förlikningsförslag av någon betydelse skickas ut inom organisationerna till deras medlemmar för omröstning. Finner förlikningsmannen att en konfliktsituation bör lösas gemensamt för flera fackförbund kan han liksom i Danmark besluta om koppling.

Stortinget fattar beslut om rikslönenämnden skall ingripa genom tvungen voldgift. Sådana beslut har varit vanliga under senare tid. Åren 1971–1981 beslöt stortinget om obligatorisk skiljedom i 31 fall. Två av dem gällde centrala tvister mellan arbetsgivareföreningen och LO, nämligen 1978 och 1981 då LO båda gångerna varslat om uppsägning för ca 250 000 arbetstagarare. I allmänhet var det emellertid mindre fristående fackförbund som utgjorde arbetstagersidan inför rikslönenämnden. De 31 skiljedomarna avsåg fler än 20 fackförbund, och inget förbund var berört mer än tre gånger. Oljeverksamheten i Nordsjön var indragen i fem av konflikterna, flyget i fyra och sjukvården i tre. I övrigt var olika verksamheter berörda, såsom fisket, kraftförsörjningen, bankerna, undervisningen och busstrafiken. I tretton av fallen gällde konfliktvarset mindre än 500 arbetstagarare.

Av de omkring 180 000 statstjänstemännen saknar ca 20 000 strejkrätt. Hit hör 1 000 ämbetsmän, dvs. av Kungen förordnade högre tjänstemän, 6 000 poliser och 13 000 militärer.

12.5 Några jämförande synpunkter

Gemensamt för alla fyra länderna är att medling utgör ett normalt inslag i avtalsförhandlingarna när öppen konflikt hotar och att parterna är skyldiga att efter kallelse inställa sig till förlikningsförhandlingar. Varselfristen är överlag längre i Danmark, Finland och Norge än i vårt land, och förlikningsmännen har i våra grannländer till skillnad från i Sverige fått befogenhet att få till stånd uppskov med stridsåtgärder under medling. I Danmark och Norge kan förlikningsmännen själva förbjuda stridsåtgärder under viss tid, medan beslut härom i Finland fattas av social- och hälsovårdsministern på förslag av riksförlikningsmannen. Befogenheten är beroende av att arbetsstriden bedöms som samhällsfarlig i någon mening eller åtminstone att dess verkningar bedöms få betydelse från samhällets synpunkt. En annan viktig skillnad hänför sig till förlikningsväsendets organisation. I Danmark, Finland och Norge har förlikningsorganisationen en fasthet och kontinuitet som saknar motsvarighet i Sverige. Genom att förlikningsuppdragen i våra nordiska grannländer utförs inom en och samma institution av riksförlikningsmän kan avtalsförhandlingarna under medling mer eller mindre samordnas. I Danmark och Norge har denna möjlighet till samordning fått ett särskilt starkt uttryck i förlikningsmannens befogenhet att i en konfliktsituation som berör flera fackförbund besluta om koppling vid omröstningar av förlikningsförslag. Dessutom har politiska ingripanden mot öppna konflikter under senare tid till skillnad från i Sverige varit vanliga i Danmark och Norge, medan i Finland avtalsrörelserna pacificerats genom de inkomstpolitiska uppgörelser som där ofta träffas på riksplanet före själva avtalsförhandlingarna.

Under kartläggningsarbetet har det inte varit möjligt att tränga närmare in i de olika nationella förhållanden ur vilka förhandlingssystemen i de nordiska grannländerna vuxit fram. Utredaren har fått inskränka sig till att granska regler och institutioner, skaffa sig viss kännedom om förfarandet i tillämpningen och att från dessa utgångspunkter påvisa några klart iakttagbara skillnader. Det krävs djupare förtrogenhet med förhållandena i varje land för sig för att kunna bedöma i vad mån där valda dellösningar låter sig införlivas med det svenska systemet om man överväger ändringar i detta.

Statens offentliga utredningar 1984

Kronologisk förteckning

1. Sociala aspekter på regional planering. I.
 2. Värdepappersmarknaden. Fi.
 3. Domstolar och eko-brott. Ju.
 4. Långtidsutredningen. LU 84. Huvudrapport. Fi.
 5. Sektorstudier. LU 84. Bilagedel 1. Fi.
 6. Särskilda studier. LU 84. Bilagedel 2. Fi.
 7. Långtidsutredningen. LU 84. Bilagedel 3. Fi.
 8. Näringsstillstånd. Ju.
 9. Förslag till lag om Kooperativa föreningar. I.
 10. Kompletterande motståndsformer. Fö.
 11. Rösträtt och medborgarskap. Ju.
 12. Rösträtt och medborgarskap. Bilaga. Ju.
 13. Samordnad narkotikapolitik. S.
 14. RF 10:5. Ju.
 15. Ekonomisk brottslighet i Sverige. Bakgrund, övervägande, åtgärder. Ju.
 16. Förvärv i god tro. Ju.
 17. Sveriges internationella transporter. K.
 18. Arbetsmarknadsstriden I. A.
-

Statens offentliga utredningar 1984

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Kommissionen mot ekonomisk brottslighet. 1. Domstolar och eko-brott. [3] 2. Näringstillstånd. [8] 3. Ekonomisk brottslighet i Sverige. Bakgrund, övervägande, åtgärder. [15]
1983 års rösträttskommitté. 1. Rösträtt och medborgarskap. [11] 2. Rösträtt och medborgarskap. Bilaga. [12]
RF 10:5. [14]
Förvärv i god tro. [16]

Försvarsdepartementet

Kompletterande motståndformer. [10]

Socialdepartementet

Samordnad narkotikapolitik. [13]

Kommunikationsdepartementet

Sveriges internationella transporter. [17]

Finansdepartementet

Värdepappersmarknaden. [2]
Långtidsutredningen. 1. Långtidsutredningen LU 84. Huvudrapport. [4] 2. Sektorstudier. LU 84. Bilagedel 1. [5] 3. Särskilda studier. LU 84. Bilagedel 2. [6] 4. Långtidsutredningen. LU 84. Bilagedel 3. [7]

Arbetsmarknadsdepartementet

Konfliktutredningen. 1. Arbetsmarknadsstriden I. [18]

Industridepartementet

Sociala aspekter på regional planering. [1]
Förslag till lag om Kooperativa föreningar. [9]

KUNGL. BIBL.
1984-05-02
STOCKHOLM

 **Liber**
Allmänna Förlaget

ISBN 91-38-08044-3
ISSN 0375-250X