

Observera att detta utkast till slutrapport inte har accepterats av Kommunal utan är arbetsgivarrepresentanternas förslag.

Utkast till

Slutrapport från konfliktarbetsgruppen

Bakgrund

Förhandlingarna i 2003 års avtalsrörelse mellan Landstingsförbundet och Svenska Kommunförbundet å den ena sidan och Svenska Kommunalarbetsförbundet å den andra sidan ledde fram till strandning, medling och öppen konflikt. En konflikt som kom att bli den hittills mest omfattande inom sektorn. Händelseförloppet i förhandlingarna, medlingen och konflikten liksom en del av de frågor som aktualiserades under konflikten har beskrivits i Medlingsinstitutets årsrapport ”Avtalsrörelsen och lönebildningen 2003”. Utdrag ur årsrapporten bilägges (bilaga 1) denna rapport.

Konflikten, som blev kännbar och problematisk främst inom det primärkommunala området, kom att skapa motsättningar mellan arbetsgivare och arbetstagare. Konflikten ledde också fram till en stor mängd tvistefrågor mellan parterna. Tvister som bl.a. avsåg tolkning och tillämpning av Kommunalt Huvudavtal (KHA) och däri ingående bestämmelser om varsels tydlighet (§21), tillåtna stridsåtgärder (§24) och skyddsarbete (§27). En stor del av de lokalt, av arbetstagarorganisationen påkallade, tvisterna avsåg påstådda brott mot de varslade åtgärderna.

För att få en bild över de uppstående problemens omfattning kan konstateras att till Kommunal inkom under konflikten (inklusive varseltiden) ungefär 7 500 ansökningar om dispens från varslade åtgärder. Det påkallades mer än femhundra lokala förhandlingar från arbetstagarorganisationens sida för påstådda brott mot varslade åtgärder. De flesta av dessa avsåg nyanställningsblockaden. Det påkallades hundratals lokala tvisteförhandlingar från arbetstagarorganisationens sida om påstådda brott mot avtalets bestämmelser om skyddsarbete. Likaledes påkallades hundratals lokala tvisteförhandlingar av arbetstagarorganisationen som avsåg anställningsformer och påstådda brott mot lagen om anställningsskydd (LAS). Även de kommunala arbetsgivarna påkallade ett antal lokala tvisteförhandlingar som framför allt avsåg påstådda brott mot reglerna i avtalet om varseltid, varsels tydlighet samt om vissa stridsåtgärders tillåtlighet.

Till skillnad mot vad som kommit att bli regeln vid överenskommelser efter konflikt i centrala avtalsrörelser så kom tvisterna denna gång inte att skrivas av i samband med överenskommelsen. I stället upptogs förhandlingar mellan de centrala parterna. Det fanns flera anledningar till detta men främst att eventuella brott mot det 2000-05-04 ingångna Kommunalt Avtal om Förhandlingsordning m.m. (KAF 00) inte kunde avskrivas utan en närmare diskussion och ett klagörande av vad som var respektive inte var acceptabelt framöver.

Överenskommelse om partsgemensamt arbete och avskrivning av ”konflikttvister”

Förhandlingarna mellan de centrala parterna i tvistefrågorna ledde fram till överenskommelse den 22 april 2004 (se bilaga 2). Genom överenskommelsen avskrevs samtliga konflikttvister som var hänförliga till reglerna i KHA kap.V Stridsåtgärder, bilaga till KAF § 4 och MBL. Den gjorda överenskommelsen hade som förutsättning att parterna enades om att tillsätta en partsgemensam arbetsgrupp. Arbetsgruppens uppdrag formulerades enligt följande:

”Arbetsgruppen ska, med utgångspunkt från konflikterfarenheterna, föra diskussioner och i de delar det visar sig möjligt redovisa gemensamma uppfattningar liksom göra förtydliganden i syfte att skapa klarhet inför kommande avtalsförhandlingar. Arbetsgruppen ska i sammanhanget ägna särskild uppmärksamhet åt de i §§ 3-5 nedan angivna frågorna samt tillämpning av varselreglerna enligt KAF.”

De frågor som skall ägnas särskild uppmärksamhet avsåg skyddsarbete (§ 3), de förtroendevaldas ställning (§ 4) samt otydliga varsel och partiella stridsåtgärder (§ 5).

Den partsgemensamma arbetsgruppen

Arbetsgruppen tillsattes och bemannades av Annika Örn och Lasse Thörn från Svenska Kommunalarbetsförbundet samt Hedda Mann och Roland Olofsson från Landstingsförbundet och Svenska Kommunförbundet. Arbetsgruppen inledde sitt arbete den 16 april 2004 och avslutade detsamma den 18 oktober 2004. Arbetsgruppen har under angiven tidsperiod haft ett antal möten och vid dessa diskuterat de olika delarna av uppdraget.

Nedan redovisas de punkter som arbetsgruppen funnit angeläget att skriftligen dokumentera. Som framgår har inte gruppen i alla delar kunnat komma fram till enhetliga ståndpunkter. I de fallen redovisas de olika uppfattningarna under respektive rubrik. Följande rubriker används:

- Varseltider
- Skyddsarbete
- Nyanställningsblockaden
- De kommunalt förtroendevaldas ställning
- Partiella stridsåtgärder
- Varsels tydlighet
- Partskontakter under konflikt (inkl. varseltid)

Varseltider

Bestämmelse enligt KAF § 4:

*”Varsel om stridsåtgärd skall lämnas till motpart och förhandlingsmedlaren minst 14 dagar i förväg.
Part får inte lämna motpart varsel om stridsåtgärd eller påbörja stridsåtgärd sedan medling i arbetskonflikt påkallats och under tid sådan medling pågår.”*

Arbetsgruppen konstaterar att det under konflikten företogs stridsåtgärder utan iakttagande av angiven varseltid. Genom att företa stridsåtgärd utan att varseltid iakttas visar den part som vidtar åtgärden en bristande respekt för ingångna avtal. Det är inte förenligt vare sig med

avtalet eller med god sed på arbetsmarknaden och därmed inte acceptabelt. Sådan överträdelse bör beivras framöver.

Skyddsarbete

Omfattningen av beordring och användande av skyddsarbete visar stora variationer mellan de kommunala arbetsgivarna. Medan den helt övervägande delen av arbetsgivare enbart haft enstaka sådana fall har några arbetsgivare beordrat skyddsarbeten i stor eller mycket stor omfattning.

Bestämmelse enligt KHA § 27:

”Arbetstagare är skyldig att utföra skyddsarbete. Till skyddsarbete hänföres arbete som erfordras för avveckling av verksamheten på ett tekniskt försvarligt sätt eller till förebyggande av fara för människor eller skada på egendom. Lika med skyddsarbete anses arbete som någon är skyldig att utföra på grund av särskild föreskrift i lag.”

Arbetsgruppen konstaterar att vad som anses vara skyddsarbete enligt ovan angiven bestämmelse aldrig prövats rättsligt. Exakt var gränserna går för vad som anses vara skyddsarbete är därför svårt att svara på. Arbetsgruppen kan emellertid även konstatera att skyddsarbete under konflikten beordrats i långt större utsträckning än vad som varit fallet under tidigare konflikter. Till viss del kan detta förklaras med att den aktuella konflikten var ovanligt lång och av ovanligt stor omfattning. Det kan dock inte uteslutas att skyddsarbete beordrats även då arbetet inte fallit in under ovan angiven definition.

Kommunals representanter i arbetsgruppen har gett uttryck för att man framöver, i tveksamma fall, kan komma begära att Arbetsdomstolen fattar interimistiskt beslut i frågan under pågående konflikt. På så vis kan frågan komma att rättsligen prövas. Detta bör arbetsgivaren ta med i beaktande innan skyddsarbete beordras.

Arbetsgruppen konstaterar vidare vid genomgång av de uppföljningar av konflikten som har gjorts att arbetsgivare först sökt dispens för visst arbete/vissa arbetsuppgifter och för det fall dispens inte medgivits utfört arbetet som skyddsarbete. Arbetsgruppen vill i sammanhanget framhålla att dispens ej behöver/bör sökas i fall som bedöms vara skyddsarbete.

Nyanställningsblockaden

Arbetsgruppen konstaterar att nyanställningsblockaden var den konfliktåtgärd som föranledde de flesta dispensansökningarna. Nyanställningsblockaden föranledde problem (och därmed dispensansökningar) framför allt inom området för personlig assistans. När Kommunal under konfliktens gång beslutade om generell dispens för personlig assistans kopplat till LSS medförde det att trycket på dispenshanteringen blev mindre. Som framgått ovan var nyanställningsblockaden också grund för påkallande av ett stort antal lokala tvisteförhandlingar utifrån att arbetstagarorganisationen såg det som brott mot de varslade åtgärderna. Arbetsgruppen konstaterar att eventuella brott mot varslade åtgärder inte faller in under vad som kan rättsligt beivras, däremot kan det ses som en provokation och kan därmed leda till att konfliktåtgärderna ”trappas upp” med nya varsel och åtgärder som följd.

Arbetsgruppen konstaterar även att det står arbetsgivaren fritt att under varseltiden anställa arbetstagare. Självklart gäller reglerna, dvs. grunderna i LAS, under varseltiden. I de fall arbetstagare anställts på felaktiga grunder under varseltiden tycks detta vara något som de lokala parterna löst sinsemellan efter konflikten.

De varslade åtgärderna avsåg den här gången inte övertids- och mertidsblockad. Det innebar att det fanns möjligheter för arbetsgivarna att använda sig av befintlig personal för att "täcka upp" frånvaron (dock inte för strejkande arbetstagare). Övertid och mertid kom också att utnyttjas av arbetsgivarna och det i vissa fall i sådan omfattning att det blev slitsamt för personalen. Det var i synnerhet fallet inom kommunernas äldre- och handikappomsorg.

De kommunalt förtroendevaldas ställning

En del av de lokalt påkallade tvisteförhandlingarna avsåg påstådda brott i form av "strejkbryteri". Påstådda brott som skulle uppstått till följd av att kommunalt förtroendevalda utfört vissa arbetsuppgifter som normalt sett åvilade strejkande arbetstagare. Just frågan om de kommunalt förtroendevaldas rättigheter och skyldigheter under en konflikt kom att bli mycket uppmärksammas också under den här konflikten och var en källa till stora motsättningar, i synnerhet lokalt.

Arbetsgruppens diskussioner och övrigt arbete i frågan har visat att det inte gått att nå fram till en enig uppfattning. Därför redovisas arbetsgivar- respektive arbetstagarrepresentanternas uppfattning var för sig nedan.

Arbetsgivarrepresentanternas synpunkter:

De kommunalt förtroendevalda representerar kommunen och är därmed automatiskt även arbetsgivarrepresentanter. Som arbetsgivare har man ett ansvar för verksamheten vilket följer av Kommunallagen 6 kap. 7 §.

Bestämmelse enligt Kommunallagen 6 kap. 7 §:

"Nämnderna skall var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten.

De skall också se till att den interna kontrollen är tillräcklig samt att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.

Detsamma gäller när vården av en kommunal angelägenhet med stöd av 3 kap. 16 § har lämnats över till någon annan."

Förtroendevalda skall i enlighet med sina uppdrag företräda kommunens

arbetsgivarens - intresse under en konflikt. De är därför skyldiga att under en konflikt uppträda på ett sätt som begränsar verkningarna av motpartens stridsåtgärder. Härvid ska observeras att detta inte är strejkbryteri i någon rättslig mening. Detta kan innebära att de förtroendevalda inte endast får svara för uppgifter i den administrativa ledningen av förvaltningens verksamhet. De kan också tvingas att utföra vissa arbetsuppgifter som är föremål för stridsåtgärder för att begränsa verkningarna av konflikten.

De skyldigheter som enligt lag vilar på de förtroendevalda påverkas inte av att en arbetskonflikt råder. Detta betyder att det kommunala beslutsfattandet kan fortgå utan hinder av en konflikt. En förtroendevald får inte strejka i sin egenskap av beslutsfattare och arbetsgivare. Detta innebär att kommunala organ inte får inställa sina sammanträden eller ledamöter vägra att gå på sammanträden med kommunala organ på grund av en konflikt.

De förtroendevalda har också andra skyldigheter som inte avser själva beslutsfattandet i kollektiva organ utan som närmare kan betraktas som verkställighet av fattade beslut. Enligt 3 kap. 13 § kommunallagen beslutar nämnderna i frågor som rör förvaltningen och i frågor som de enligt lag eller annan författning ska handha. Därför har de förtroendevalda rätt och motsvarande skyldighet att under en konflikt vidta åtgärder som t.ex. att leda den kvarvarande personalen.

Grundsatsen är att en förtroendevald kan sköta alla arbetsuppgifter som normalt ankommer på en anställd utom då speciallagstiftning kräver att vissa anställda ska finnas eller att de anställda har vissa kvalifikationer.

De ovan beskrivna uppgifterna är sådana som en förtroendevald kan ta på sig i samband med en konflikt. Att en förtroendevald som utför vissa arbetsuppgifter, som framgår ovan, inte kan anses som "strejkbrytare" följer av att han eller hon - oavsett i vilket organ han är ledamot - alltid företräder arbetsgivaren och ytterst de kommunmedlemmar som valt honom eller henne. Oavsett vilken politisk riktning han eller hon tillhör och oavsett eventuella fackliga sympatier måste alla förtroendevalda ses som arbetsgivare. (se JO 1968 s 379 och 1973 s 408 - 415). De regler om strejk, blockad, lockout m.m. som återfinns i lagen om medbestämmande i arbetslivet (MBL) avser förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare och således inte förtroendevalda.

Att den förtroendevalde principiellt har möjlighet att överta de anställdas funktioner utom då speciallagstiftningen lägger hinder i vägen innebär inte att han eller hon måste överta samtliga uppgifter som annars vilar på de anställda. Vad som kan krävas av honom eller henne får bedömas från fall till fall med hänsyn till vad som är nödvändigt för att hjälpligt hålla verksamheten i gång och för att hindra alltför omfattande skador för allmänheten och kommunmedlemmarna.

Det är nämnden som fattar beslut om vilka åtgärder som skall vidtas med anledning av konflikten. Förutsättningen för att en viss ledamot skall kunna fullgöra vissa uppgifter är således att nämnden fattar beslut om detta, oavsett om det rör sig om delegation, dvs. överföring av beslutanderätt, eller ren verkställighet.

Arbetstagarrepresentanternas synpunkter:

??

Partiella stridsåtgärder

Kommunal utformade sina varsel om strejk på sätt att i varslen angavs vilka verksamhetsområden som skulle omfattas av åtgärderna. Härjämte angavs i varslen undantag för vissa verksamheter/vissa arbetsuppgifter. De angivna undantagen förde med sig att lokalt uppkom såväl tolkningsproblem (p.g.a. otydlighet) som att åtgärderna kom att innebära att en och samma arbetstagare skulle fullgöra viss del av sitt arbete men strejka från andra delar av

arbetet. Något som från arbetsgivarhåll rubricerades som partiell strejk och som föranledde arbetsgivarna att påkalla lokala tvisteförhandlingar om brott mot § 24 i KHA. Undantagen var i varslen formulerade enligt följande:

Undantag (i varslen avseende ”totalstrejk”)

Inom de särskilda omsorgerna om intellektuellt funktionshindrade, äldre- och handikappomsorgerna, psykiatrin, kommunens hälso- och sjukvård görs undantag för arbetstagare som arbetar med vård- och omsorgsuppgifter och sådana uppgifter som är nödvändiga för att upprätthålla normal standard. Undantag görs även för arbetstagare som arbetar inom räddningstjänsten och för arbetstagare som behövs för att upprätthålla normal djurskötsel vid naturbruksgymnasier.

Undantag (i varslen avseende strejk inom barnomsorg/förskola/skola)

För arbetstagare som arbetar inom de särskilda omsorgerna om intellektuellt funktionshindrade och inom handikappomsorgerna görs undantag. Undantag görs även för barnskötare/dagbarnvårdare som är särskilt anställda för omsorg om barn med särskilda behov – stödpersonal.

Bestämmelse enligt KHA § 24:

”Stridsåtgärd får vidtas endast i forma av lockout, strejk, vägran att arbeta på övertid eller mertid, vägran att utföra tjänsteresa utanför ordinarie arbetstid eller nyanställningsblockad.”

Arbetsgruppen konstaterar att de förda diskussionerna inte har kunnat leda fram till en gemensam uppfattning i frågan. Därför redovisas arbetsgivar- respektive arbetstagarrepresentanternas uppfattning var för sig nedan.

Arbetsgivarrepresentanternas synpunkter:

Kommunals undantag i varslen innebar att vissa arbetstagare bara kom att arbeta del av dag eller del av sin anställning. Detta ledde till att strejkåtgärderna blev partiella vilket inte är förenligt med ovan angiven bestämmelse. Vi menar att det i formell mening inte är någon skillnad om varsel utformas som strejk från vissa arbetsuppgifter eller om varsel utformas på sätt Kommunal har gjort i den aktuella konflikten, d.v.s. att strejk gäller men att undantag görs för vissa arbetsuppgifter. Vår syn på vad som är förenligt med avtalsbestämmelsen utgår från att antingen strejkar en arbetstagare eller så är han/hon i arbete.

Frågan om vad som är förenligt med bestämmelserna om tillåtna stridsåtgärder enligt KHA § 24 har inte prövats rättsligt. I likhet med vad som angivits under avsnittet skyddsarbete ovan kan även den här frågan bli föremål för interimistisk prövning i Arbetsdomstolen.

Arbetstagarrepresentanternas synpunkter:

??

Varsels tydlighet

Kommunals varsel innehöll vissa undantag. Förutom att detta indirekt ledde till partiella stridsåtgärder, se ovan, så skapade dessa undantag även problem avseende kravet på tydlighet. Ett exempel på det senare är undantaget som avsåg ”normal standard”. Begreppet ”normal standard” kom av Kommunal att tolkas olika i olika delar av landet och förändrades även under konfliktens gång.

Bestämmelse enligt KHA § 21:

”Varsel om stridsåtgärd skall innehålla tydliga uppgifter såväl om anledning till stridsåtgärd som om stridsåtgärdens omfattning och vilka yrkeskategorier som kommer att beröras av stridsåtgärderna.”

Arbetsgruppen konstaterar att de förda diskussionerna inte har kunnat leda fram till en gemensam uppfattning i frågan. Därför redovisas arbetsgivar- respektive arbetstagarrepresentanternas uppfattning var för sig nedan.

Arbetsgivarrepresentanternas synpunkter:

Det är uppenbart att varslen inte var så tydliga att arbetsgivarna otvetydigt kunde utläsa vilka arbetstagare som skulle komma att omfattas av konflikten. Det naturliga för den lokala arbetsgivaren är att i det läget vända sig till lokala representanter för den ”konfliktande” arbetstagarorganisationen för att få klarhet i vad som avses med varslet. Sådana tolkningar har också avgetts av lokala representanter för arbetstagarorganisationen. Utifrån denna tolkning har sedan arbetsgivaren agerat under varseltiden för att vidta åtgärder i syfte att mildra konfliktens verkningar för tredje man. När strejken sedan trädde i kraft visade det sig i många fall att de av lokala facket avgivna tolkningarna inte överensstämde med de åtgärder i form av strejk som vidtogs. Innebörden av detta är att arbetstagarorganisationen kom att vidta stridsåtgärder som inte hade varslats i enlighet med gällande bestämmelser. Det är vår uppfattning att om vidtagna åtgärder inte överensstämmer med vad som varslats så är det fråga om brott mot varselreglerna i avtalen, eftersom nya varsel inte lämnats.

Frågan om vad som är förenligt med bestämmelserna om varsels tydlighet enligt KHA § 21 har inte prövats rättsligt. I likhet med vad som angivits under avsnittet skyddsarbete ovan kan även den här frågan bli föremål för interimistisk prövning i Arbetsdomstolen.

Arbetstagarrepresentanternas synpunkter:

??

Partskontakter under konflikt (inkl. varseltid)

Under konflikten uppstod redan från början ett antal oklarheter med koppling till konfliktfrågor. Allt eftersom konflikten fortgick uppkom nya problemställningar. En del av de uppkomna oklarheterna och situationerna var föremål för partsgemensam behandling under hand. Härigenom kunde diverse oklarheter undanröjas. Dessa partskontakter skedde när behov därav av endera parten ansågs föreligga vilket innebar att det under konflikttiden blev relativt få kontakter i sådana partskonstellationer. Vid sidan av dessa träffar skedde kontakter per telefon.

Det är arbetsgruppens uppfattning att det vid en eventuell framtida konflikt bör vara näst intill dagliga träffar, mellan de centrala parterna, för att härigenom försöka att bidra till att klara ut eventuella missförstånd liksom att undanröja eventuella oklarheter.